

# In naam der wat?

Reflecties op politie  
en politiewerk



*Redactie:*  
Guus Meershoek  
Jan Nap  
Luuk van Spijk

In naam der wat?



# In naam der wat?

*Reflecties op politie en politiewerk*

*Redactie:*

Guus Meershoek

Jan Nap

Luuk van Spijk

Boom criminologie

Den Haag

2021

Omslagontwerp en opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag  
Omslagfoto: © Korpsmedia politie / Peter Monteny

© 2021 Politieacademie | Boom criminologie

ISBN 978-94-6236-234-5  
ISBN 978-90-5189-162-1 (e-book)  
NUR 741

[www.boomcriminologie.nl](http://www.boomcriminologie.nl)

## Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	<b>7</b>
<i>Henk van Essen</i>	
<b>In naam der wat?</b>	<b>9</b>
<i>Belang-stellende reflecties van critical friends over functie- en identiteitsontwikkeling van de Nederlandse politie</i>	
<i>Jan Nap</i>	
I. Nieuwe vraagstukken	15
<b>De politie als serviceprovider in de samenleving</b>	<b>17</b>
<i>Een pleidooi voor sterker moreel leiderschap</i>	
<i>Hendrik van der Veen</i>	
<b>Digitalisering en de maatschappelijke rol van de politie</b>	<b>29</b>
<i>Naar politie als ‘autoriteit fatsoenlijke rechtshandhaving’</i>	
<i>Wouter Stol</i>	
<b>In naam der wat? en de drugscriminaliteit in Nederland</b>	<b>39</b>
<i>Pieter Tops, Jaco van Hoorn</i>	
II. Werk in uitvoering	47
<b>Online en offline eengerelateerd geweld</b>	<b>49</b>
<i>Over niet zulke nieuwe problemen</i>	
<i>Janine Janssen</i>	
<b>De politie als anticiperende en adaptieve organisatie</b>	<b>63</b>
<i>De criminele context en politie-interventies beter begrijpen en beïnvloeden</i>	
<i>Wendy Schreurs, Pascal Martens</i>	

<b>Burgeropsporing</b>	79
<i>Waar ondernemende burgers en politie elkaar versterken!?</i> <i>Nicolien Kop, Jerôme Lam</i>	
<b>De politie een zorg (voor later?)...</b>	97
<i>Teun-Pieter de Snoo, Sander Wennekes, Annika Smit</i>	
III. De organisatie	107
<b>De schaduwzijde van loyaliteit</b>	109
<i>Ricardo Lanza</i>	
<b>Tussen bastion en open huis</b>	117
<i>Over een andere uniformiteit</i> <i>Annika Smit, Teun Meurs</i>	
<b>Divers vakmanschap in het politieonderwijs</b>	129
<i>Een blijvende uitdaging</i> <i>Maïke Gieling, Ronald van der Wal, Sara Stronks</i>	
<b>Politie en management anno 2021</b>	145
<i>Over de arrestatie van de politieorganisatie</i> <i>Koen Geijssen</i>	
IV. Institutionele oriëntatie	163
<b>Ondermijning van de gebiedsgebonden politiezorg</b>	165
<i>Otto Adang, Bas Mali</i>	
<b>Het politievraagstuk anno 2021</b>	179
<i>Guus Meershoek</i>	
<b>Uitleiding</b>	199
<i>Jan Nap</i>	
<b>Over de auteurs</b>	207

## Voorwoord

*Henk van Essen*

Sinds 2013 werkt de Nederlandse politie formeel als één korps. De stap van regiopolitie naar nationale politie was nodig om de samenhang te versterken en om slagvaardiger te kunnen worden. Maar die stap was en is niet makkelijk. Met een formele samenvoeging ben je er uiteraard niet. De mogelijke voordelen van één korps moeten in de praktijk van alledag waargemaakt worden. Het samenwerken in zo'n grote organisatie moest en moet geleerd worden. Ook het besturen van zo'n grote organisatie moet geleerd worden. Daar zijn we nog elke dag mee bezig. En ondertussen dienen zich vanuit de samenleving grote vragen aan die ons werk raken. Of het nu gaat over technologische ontwikkelingen, internationalisering en globalisering, over geopolitieke spanningen, scherpe discussies over racisme en ongelijkheid, over de zorg om klimaatontwikkeling, maatschappelijk ongenoegen, alles raakt de politie. Uiteindelijk zie je al die zaken terug in de wijken, in criminaliteitsontwikkeling, bij demonstraties, bij individuele slachtoffers. Op verschillende plekken is er wrijving, schuurt het en wordt er een beroep gedaan op de politie. Van de politie wordt veel gevraagd. De vraag is eigenlijk eindeloos. En al die maatschappelijke vragen 'buiten' spelen ook 'binnen'. Ook in de eigen organisatie moeten we (beter) leren leven en werken met verschillen. Scherpe en pijnlijke incidenten brengen dat soms aan het licht. Daar hebben we nog genoeg in te doen.

De politie is bezig met bekende vragen rond criminaliteit, overlast, conflictregulering, maar soms zijn we als politie(mensen) ook bezig met zaken die je je tot voor kort niet kon voorstellen. Hoe hebben de coronamaatregelen niet een totaal onvoorzien en bijna alles verdringend beroep op de politie gedaan? Kunnen we waarmaken wat er van ons gevraagd wordt? Soms ook doen we op technologisch gebied dingen die ik me een aantal jaren geleden niet had kunnen voorstellen.



Denk aan zaken als Encrochat, Anom – het kraken van chatnetwerken van criminelen –, de razendsnelle ontwikkelingen op digitaal gebied. Je ziet het politievak (op onderdelen) sterk veranderen. Soms ongelooflijk snel. Dat vraagt om nieuwe vaardigheden, nieuwe manieren van denken en doen.

Hoe blijven we in dat alles ook de Nederlandse politie zoals we die al decennia kennen? Een politie die niet tegenover de mensen, maar tussen de mensen staat. Ik ben ‘opgegroeid’ met de ideeën van het rapport ‘Politie in Verandering’ (1977): een maatschappelijk geïntegreerde politie, goed verankerd in de samenleving, ondergeschikt aan het bevoegd gezag, maar wel met een eigen professionele identiteit en verantwoordelijkheid. De grote opgave om de politie op landelijke schaal als één organisatie goed te laten werken, moet samengaan met het vinden van passende antwoorden op de ingewikkelde en alsmat groter wordende vraag die de samenleving ons als politie stelt. En daarbij moeten we ook echt ‘de Nederlandse politie’ blijven. Een mooie klus, maar ook een forse klus.

In deze bundel houden ‘critical friends’ van de Politieacademie ons een spiegel voor. Ik vind dat waardevol. Als het met respect gebeurt, als je merkt dat het voortkomt uit het verlangen om te blijven werken aan een betere politie, is dat goed. Zo zie ik ook deze bundel. Dat wil niet zeggen dat het altijd makkelijk is om in die spiegel te kijken, je ziet soms vlekjes die je eigenlijk liever niet had willen zien, maar het is wel zinvol om te doen. Zo’n spiegel houdt je scherp, het geeft je de mogelijkheid om helder te krijgen waar je aan wilt of moet werken. Het past voor mij ook in een breder belang. Ik denk dat we als politie nog beter kunnen ‘spiegelen’. Laten zien wat goed gaat, maar ook durven kijken naar wat (nog) beter kan, beter moet. Niet om elkaar de maat te nemen, maar om elkaar beter te maken. Politiewerk is er belangrijk genoeg voor.

Tot slot nog een oproep. Ik zou het mooi vinden als in (toekomstig) onderzoek ook de aandacht gericht zou worden op de vraag naar het ‘goede’ van de Nederlandse politie. Waar zie je de maatschappelijke integratie, onze inzet op verbinding met de samenleving goed werken? Klopt mijn idee dat het bij bijvoorbeeld demonstraties vaak goed gaat omdat we er in slagen verbinding te blijven maken, tussen de mensen te staan? Niet omdat ik de vlekjes in de spiegel niet wil zien, maar wel om nog beter te onderbouwen waarom de Nederlandse aanpak de moeite waard is.

Dank voor deze spiegel... en blijf als onderzoekers van de Politieacademie onze critical friends.

## In naam der wet?

### Belang-stellende reflecties van critical friends over functie- en identiteitsontwikkeling van de Nederlandse politie

*Jan Nap*

De vraag ‘wat voor politie willen we zijn?’ klinkt regelmatig. Dat gaat gepaard met vragen over de juistheid of wenselijkheid van waargenomen of vermeende ontwikkelingen. De politie zoekt een plek in een uitdijend en steeds ingewikkelder en verwickelder veiligheidscomplex. Waar zit nog de unieke bijdrage van de politie; of is die er langzamerhand niet meer? Welke politie willen we zijn? En niet alleen wat willen we zijn, maar ook wat kunnen we (nog) zijn?

Worden we langzamerhand, in weerwil van onze uitgesproken ambities en ons verondersteld ‘Dutch in de haarvaten-DNA’, in reactie op maatschappelijke en technologische ontwikkelingen en door schaalvergroting hoofdzakelijk een repressieve, anonieme (of abstracte?) interventiepolitie? Gaat het langzaam maar zeker van ‘consent’ naar ‘control’? of zijn we toch nog steeds de lokaal verankerde, relationele politie midden in de samenleving? Welke politie zijn we aan het worden? Hoe en van waaruit kiest de politie(leiding) positie? Wat stuurt het handelen?

Duidelijk is dat het niet volstaat om voor een antwoord op deze vragen eenvoudigweg te verwijzen naar de wettelijke taak. Met het antwoord ‘in naam der wet’ zijn we er niet. Natuurlijk biedt de rechtsstaat het kader waarbinnen de politie zich ontwikkelt, maar binnen dat kader kan het nog vele kanten op. Een meer repressieve politie bijvoorbeeld staat niet op gespannen voet met het idee van de rechtsstaat; het schrappen van wijkagenten evenmin, het fenomeen familieagent kan niet met een beroep op de rechtsstaat worden uitgebouwd of afgeschaft; het antwoord op de vraag of de politie meer moet inzetten op technologisch ondersteunde of gedreven surveillance vinden we niet zomaar in de wet, laat staan het antwoord op de vraag of de politie moet pleiten voor wetgeving die dat toezicht zou verruimen of beperken. Meer of minder diversiteit? Natuurlijk, we hebben artikel 1 van de Grondwet,

maar stuurt dat dwingend in de richting van bepaald beleid of organisatieontwerp? Nee. Maar ondertussen wordt er natuurlijk wel gekozen, of ontwikkelt zich een praktijk. Wat stuurt daarin? Hoe kiest de politie positie? Wat fundeert die keuze? In naam der 'wat'?

Natuurlijk zou gezegd kunnen worden dat het helemaal niet aan de politie zelf is om te kiezen. De politie is immers ondergeschikt aan het bevoegd gezag. Dat klopt uiteraard, gelukkig maar. Echter, de politie is geen willoos instrument in handen van het gezag, maar een professionele organisatie met eigen verantwoordelijkheid: een eigen institutionele opgave. De politie kan in een democratische rechtsstaat uiteindelijk niet zelf beslissen over de richting van ontwikkeling, maar het zou onverantwoord en onprofessioneel zijn om het eigen denken te doven. De politie moet een eigen opvatting ontwikkelen over de manier waarop de politiefunctie vervuld behoort te worden; de vraag wat is goed politiewerk in deze tijd, kan niet uitbesteed worden, maar moet weloverwogen en telkens opnieuw geformuleerd worden. Dat is overigens geen nieuwe gedachte. In het rapport 'Politie in Ontwikkeling' (2005) en eerder in het spraakmakende 'Politie in Verandering' (1977) werd vanuit dat idee stelling genomen in het gesprek over de toekomst van de politie. In naam der wat? De vraag is nu opnieuw gesteld, maar hij past in een traditie.

### **Politiepraktijk als morele werkplaats: recht doen aan de praktijk**

In de visie op politieleiderschap van 2008 wordt in het verlengde van de in 2005 in het rapport 'Politie in Ontwikkeling' geformuleerde missie nadrukkelijk gesteld dat de politie een door en door morele praktijk is. De politie beoogt vanuit haar rol bij te dragen aan 'het goede samenleven'. De politie wordt daar getypeerd als 'waardevol ambt'. De politie wil 'waakzaam en dienstbaar staan voor de waarden van de rechtsstaat'. Maar hoe gebeurt dat? Hoe toont zich dat in de praktijk van alledag? Om welke waarden gaat het eigenlijk en wat geeft de doorslag als die waarden onderling strijden? Duidelijk is dat het formuleren van abstracte idealen niet vanzelf betekenisvol is of inzicht geeft in de daadwerkelijke ontwikkeling in de praktijk. Beleden waarden vallen niet vanzelf samen met geleefde of zich ontwikkelende waarden. Wie zicht wil krijgen op en in gesprek wil zijn over de vraag 'Welke politie zijn we aan het worden en willen we worden?', moet de zich ontwikkelende praktijk als aangrijpingspunt nemen. Dat is de morele werkplaats. Daar worden de spanning en wrijving in en van het samenleven zichtbaar en merkbaar. Daar moet de politie (politiemensen) positie kiezen.

Daar is de politie echt ‘schurend waardewerk’. Wie kijkt naar de praktijk komt niet weg met makkelijke antwoorden. De complexiteit van het samenleven moet erkend en ‘bewerkt’ worden. Met andere woorden, wie het gesprek over de ontwikkeling van de identiteit en functie van de Nederlandse politie wil voeren, moet een open oog hebben voor wat zich feitelijk in de praktijk ontwikkelt en van daaruit koers zoeken.

### ‘Food for thought’: belang-stellende reflecties van critical friends

Op diverse plekken en in verschillende vormen worden de vragen naar functie- en identiteitsontwikkeling aan de orde gesteld, doordacht en besproken.<sup>1</sup> Ook aan de onderzoeksgroep van de Politieacademie is de uitnodiging gedaan mee te doen. Aan lectoren en onderzoekers werd de vraag voorgelegd wat zij in het kader van ‘in naam der wat?’ onder de aandacht zouden willen brengen van de strategische top van de politie.<sup>2</sup> Welke ontwikkeling zien zij, waar zit een zorg of vraag, waar zien zij een relevant perspectief? Deze bundel essays is hun antwoord op die vraag. Het gaat dus niet om de visie van de Politieacademie, maar om de persoonlijke ideeën en inzichten van bij de politie betrokken onderzoekers. Hun bijdragen zijn een uiting van wat hen raakt in de ontwikkeling van de politie. In hun bijdragen zijn ze zelf belangstellend aanwezig. Vanuit hun onderzoekservaring waarin ze de praktijk nieuwsgierig benaderen, zien ze zaken die ze van belang vinden om ter sprake te brengen. In deze bundel verschijnen de onderzoekers niet als afstandelijke wetenschappers, maar als ‘critical friends’ die vrijmoedig spreken over wat hen bezighoudt, in de hoop daarmee het gesprek over functie- en identiteitsontwikkeling van de politie en het ‘koers zoeken’ te voeden. ‘Food for thought’, dat is de bedoeling. We hopen dat het zo zal werken. Voor mij is dit ook een manier om te werken aan waardevolle praktijkontwikkeling: een veelheid aan stemmen laten klinken om het gesprek over de politie in ontwikkeling te verrijken. We hebben in deze bundel de bijdragen gegroepeerd onder vier noemers:

**Nieuwe vraagstukken.** Hendrik van der Veen zet de toon. Hij heeft een duidelijk antwoord op de vraag: ‘in naam der wat?’. Vertrekkend vanuit

1 Denk aan rapporten van de commissies-Welten over de BOA's en over de rechtsstaat, aan het essay dat Hans Boutellier in samenspraak met klankbordgroep SPL schreef, en aan de ‘corporate story’.

2 De stafdirecteur Operatiën, Jaco van Hoorn, nodigde hen uit in het voorjaar 2019.

zijn praktijkervaring als wijkagent benadrukt hij het belang van een politie(top) die zich nadrukkelijk manifesteert als morele autoriteit, geworteld in het denken van ‘democratic policing’. Politieleiders moeten tonen waar de politie voor staat: de waarden van de rechtsstaat. Dat is meer dan ‘crimefighting’: het gaat ook om stem geven aan mensen die in de verdrukking komen. Hij roept het strategisch leiderschap op positie te kiezen. Dat geeft houvast in de uitvoering. Wouter Stol, die zich bezighoudt met de nieuwe vragen die meekomen met de voortschrijdende of voortsnellende digitalisering, bepleit ook een herpositionering van de politie en verkennt de gedachte om de politie in dit domein te positioneren als ‘autoriteit fatsoenlijke rechtshandhaving’. Pieter Tops en Jaco van Hoorn schrijven over de noodzaak van een politieke heroriëntatie op de eigen institutionele rol, voortvloeiend uit de opgave tot bestrijding van de drugscriminaliteit.

**Werk in uitvoering.** Janine Jansen opent dit cluster bijdragen en laat in haar beschouwing zien dat de aanpak van eerwraak aan kan sluiten bij de bestaande ervaring. Wel dient het offline politiewerk beter aan te sluiten bij de online opsporing. Door dat te verbeteren kunnen slachtoffers concreet worden geholpen. In de bijdrage van Pascal Martens en Wendy Schreurs wordt verkend of het huidige zoeken naar adaptiviteit aanknopingspunten biedt voor een antifragiele politie die meer kansen biedt om de georganiseerde criminaliteit te ontregelen. Zij sluiten aan bij de theorie van Taleb. Nicolien Kop en Jérôme Lam zien in een beter samenspel met burgers nog veel meer – en met het oog op effectiviteit en rechtvaardigheid ook noodzakelijke – mogelijkheden tot versterking van de opsporing. Teun-Pieter de Snoo, Sander Wennekes en Annika Smit bepleiten een veel radicalere inzet op opgevegericht werken, voorbij de grenzen van de organisaties maatschappelijke vraagstukken centraal stellen. Dat zou in hun ogen ook het eeuwige capaciteitsvraagstuk minder knellend maken.

**De organisatie(cultuur).** Ricardo Lanza begint met enkele ongemakkelijke praktijkwaarnemingen en verkennt van daaruit de politiecultuur. Hij is kritisch over het verandervermogen, maar ziet toch enkele hoopvolle ontwikkelingen. Annika Smit en Teun Meurs zoeken naar een andere uniformiteit voor de politie: hoe ontwikkel je voldoende houvast als je tegelijkertijd flexibel en open wilt meebewegen met wat de samenleving vraagt? Wat betekent uniformiteit dan nog? Wat vraagt dat van de politieleiding? Maike Gieling, Ronald van der Wal en Sara Stronks onderzoeken wat de urgente opgave om politie voor iedereen te zijn vraagt van het politieonderwijs. Vanuit historisch perspectief laten zij zien dat het werken aan divers vakmanschap voor het onder-

wijs geen nieuwe maar wel een blijvende uitdaging is. Onderwijs kan ‘deel van de oplossing’ zijn, maar dat vergt structurele aandacht. Aan het samenspel met de praktijk, aan de praktijkbegeleiding moeten hoge eisen gesteld worden. Koen Geijsen is gegrepen door het werk van Thijs Homan. Hij meent dat het ondanks veel goede intenties nog maar moeizaam lukt om de moderne drang tot controleren los te laten. Daarmee, zo stelt Geijsen in een kritische beschouwing, blokkeert de politie de mogelijkheid tot zinvollere ontwikkeling. Hij heeft geen nieuwe blauwdruk, maar hoopt dat zijn bijdrage aanleiding is om met elkaar in gesprek te gaan.

**Institutionele oriëntatie.** Otto Adang en Bas Mali beginnen hun bijdrage met de vraag: wat voor soort politie heeft Nederland nodig? Een kernvraag. Zij zijn bezorgd dat de Nederlandse politie langzamerhand een repressievere, op misdadafbestrijding georiënteerde politie wordt en dat deze trend de in hun ogen waardevolle ideeën van ‘community policing’ onder druk zet. De retoriek over de te soft geworden politie, een te zwak dreigstelsel, is niet houdbaar, menen zij. Maar bezwend beweren dat de Nederlandse politie nog steeds ‘in de haarvaten’ zit, goed lokaal verankerd is, volstaat ook niet. Adang en Mali spreken van een dreigende ondermijning van de gebiedsgebonden politie en waarschuwen voor de gevolgen: een afnemende effectiviteit en legitimiteit. Guus Meershoek ten slotte beschouwt in de breedte het politievraagstuk anno 2021. Startend vanuit de actuele problematiek van Black Lives Matter en Covid-19 verkent hij, ook in historisch perspectief, de vraag of en hoe de politie in staat zal zijn om goed in de behoefte aan politiezorg te voorzien. De wijze waarop de politie zich georganiseerd heeft, beïnvloedt die kans. In het schetsen van een perspectief voor de toekomst sluit hij aan bij het denken van Jelle Kuiper, die voorstelde om politiezorg te differentiëren naar verschillende domeinen.

Al met al een waaier aan ideeën over de functie en de opgave van de Nederlandse politie. Wij hopen dat het inderdaad ‘food for thought’ zal zijn, en aanleiding voor een kritische bespreking.



I.

Nieuwe vraagstukken





## De politie als serviceprovider in de samenleving

### Een pleidooi voor sterker moreel leiderschap

*Hendrik van der Veen*

Een van de meest interessante en leerzame periodes in mijn loopbaan tot nu toe is de tijd waarin ik als wijkagent heb mogen werken in een stadscentrum. Net als in veel andere binnensteden was het een gebied met allerlei uitdagingen die zich op het grensvlak van sociale en veiligheidsproblematiek bevinden. Openbare-ordeproblemen door overlast van bedelen, drugs, alcoholgebruik of geweld, al dan niet in combinatie met psychische problematiek, vormden een groot deel van de dagelijkse uitdagingen. Het samenkomen van deze problematiek in de dagelijkse interactie van ondernemers, bewoners en publiek met deze probleemveroorzakers zorgde voor toestanden die niet zonder politieoptreden kunnen.

Als ik terugkijk op die tijd is het een van de meest uitdagende, waardevolle en tegelijkertijd frustrerende periodes in mijn loopbaan geweest. Uitdagend vanwege de complexe opgave van het gebiedsgebonden werken in de rol van wijkagent. Veel structurele problemen kwamen als opgave bij me terecht, waarvoor ik in veel gevallen alleen op incidentniveau een oplossing kon bieden. Het waardevolle zat hem vooral in het toewerken naar kleine successen, zoals het aanpakken van overlast, het helpen van individuen met hun dagelijkse problemen of het samenwerken met gepassioneerde burgers en professionals om zo toch steeds weer bij te dragen aan de veiligheid van een wijk.

In retrospectief zie ik dat ik destijds niet altijd heb gehandeld in het belang van de meest kwetsbaren. Ik was me er onvoldoende van bewust dat mijn focus vooral was gericht op het beschermen van de belangen van lokale ondernemers, beleidsmakers of de gemeenschap als geheel. Mijn perspectief op het omgaan met problemen zoals bedelen, overlast of agressie die veelal voortkwamen uit onderliggende kwetsbaarheid, was vooral repressief. Het was destijds voor mij een bron van frustratie, omdat ik vaak geen andere oplossing zag dan het criminaliseren van diegenen die eigenlijk niet in het justitiële systeem thuishoren.

De uitdagingen die ik toen tegenkwam, zie ik nog steeds in het dagelijks handelen van de politie. Alhoewel de politie beter in staat is om een ander dan het repressieve perspectief toe te laten, zie ik in de organisatie nog steeds onvoldoende bewustzijn als het gaat om haar maatschappelijke rol als hulpverlener. De morele plicht en het besef om eerlijk en rechtvaardig om te gaan met kwetsbare doelgroepen, vanuit de maatschappelijke rol die de politie heeft, ontbreken. De huidige focus van de politie op kwetsbare groepen is er vooral één van risico. Overlastgevers worden vooral gezien als probleemveroorzakers en wetsovertreders.<sup>1</sup> Dat is niet alleen in de praktijk zo. Zelfs bij opdrachten aan onderzoekers gaat de interesse meestal uit naar het vinden van verklaringen voor hoge aantallen meldingen en de impact hiervan op organisaties, waaronder de politie.<sup>2</sup> Het grotere risico op slachtofferschap van bijvoorbeeld mensen met psychische problemen is nauwelijks interessant voor politie, onderzoekers of hun opdrachtgevers.<sup>3</sup>

Dit gebrek aan bewustzijn en focus maakt dat de politie het risico loopt in strijd met haar kernwaarden te handelen. Tegelijkertijd vragen medewerkers in de frontlijn zich hierdoor af of zij een rol hebben in het vinden van oplossingen voor problemen op het grensvlak van zorg en veiligheid. Dit brengt het risico met zich dat zij geen ander perspectief zien of hebben dan repressie toe te passen ten koste van de meest kwetsbaren in de samenleving. Of, zoals vaak in de praktijk dreigt te gebeuren, strijd te voeren met andere hulpverleners ten koste van de meest kwetsbaren.

Dit essay is een pleidooi voor meer steun voor de opgave van frontlijnmedewerkers. Het is een oproep aan het strategisch leiderschap om duidelijk te zijn over het belang van de politie als ‘serviceprovider’ en haar rol als vertegenwoordiger van de morele waarden van de rechtsstaat. De belemmeringen om die roeping tot haar recht te laten komen, zijn te vinden in het gebrek aan waardering voor de rol als ‘serviceprovider’ bij zowel gezagsdragers als politici, en de voortdurende effecten van beleidskeuzes op de politietaak. Daarom stel ik, na een verkenning van de rol van de politie, haar positie ten opzichte van de politiek ter discussie. Op basis van de kernwaarden van de politie doe ik een suggestie voor een meer onafhankelijke positie van de politieorganisatie en sterker moreel leiderschap. Dit helpt politiemensen in de frontlinie om om te gaan met de uitdagingen op het scheidsvlak van zorg en veiligheid en versterkt de identiteit van de politie als onafhankelijke, morele autoriteit in de samenleving.

1 De Vries, Spruit & Stams, 2016; Van Buuren & Sizoo, 2019.

2 Abraham & Nauta, 2014.

3 De Vries et al., 2011; De Vries et al., 2016; Lee & Schreck, 2005.

## De rol van de politie als dienstverlener

Politiewerk in westerse landen wordt veelal geschaard onder de noemer van ‘democratic policing’. Het refereert aan de wettelijke taak van handhaving van wetten en het reguleren van de openbare orde op basis van vier principes. Die principes zijn operationele prioriteit geven aan de hulpverlening aan individuen, transparant handelen, publieke verantwoording en het beschermen van mensenrechten.<sup>4</sup> Deze principes weerspiegelen de verschuiving in het merendeel van de westerse landen van een ‘police force’ naar een ‘police service’. Het toont de verschoven focus ten opzichte van de burger, van de mogelijkheid tot toepassen van dwang en geweld naar het bieden van hulp en bescherming van mensenrechten.<sup>5</sup>

In Nederland komt deze vorm van ‘policing’ tot uiting in het gebiedsgebonden werken. De rol van de politie om te helpen bij alledaagse uitdagingen die meer zijn dan het bestrijden van misdaad, is daarvan de kern.<sup>6</sup> In dat dagelijkse politiewerk vormen incidenten gerelateerd aan onderliggende kwetsbaarheid, zoals dakloosheid, verslaving, psychische problematiek, armoede, ongelijkheid of een combinatie van deze problemen, een groot deel van de ontmoetingen. Ze komen samen in meldingen van overlast, veelvoorkomende criminaliteit of meer algemene hulpvragen.<sup>7</sup> Het maakt dat politiemensen ook wel ‘street-corner psychiatrists’ worden genoemd,<sup>8</sup> refererend aan de constante afweging tussen het bieden van hulp en het toepassen van repressie. Het daarmee omgaan is een wezenlijk onderdeel van de politietaak, die immers gaat over het bieden van veiligheid en hulp. Gebiedsgebonden werken betekent dat de collega’s op straat elke dag uitgedaagd worden om steeds een afweging te maken tussen het belang van het individu en dat van de lokale gemeenschap of maatschappij.

De Nederlandse politie laat keer op keer zien dat zij goed kan inschatten wanneer hulp voorrang zou moeten krijgen op een repressieve aanpak.<sup>9</sup> Ze valt in dit soort situaties veel minder dan vaak gedacht wordt terug op repressie. Alleen als dwang echt noodzakelijk is bij mensen die geen hulp willen of kunnen zoeken, of als er geen alternatief voorhanden is, zal de politie dwang in moeten zetten.<sup>10</sup> Het beschikken over voldoende handelingsalternatieven is dus belangrijk,

4 Casey, 2010.

5 Casey, 2010.

6 Menzies, 1987; Fry, O’Riordan & Geanellos, 2002; Van Dijk, Hoogewoning & Punch, 2015.

7 Schaefer Morabito, 2014.

8 Teplin & Pruett, 1992.

9 Abraham & Nauta, 2014; Hekkert & De Jong, 2015.

10 Schaefer Morabito, 2014.

niet alleen om de juiste hulp te kunnen bieden, maar ook om onethisch handelen door de politie te voorkomen.

Het is vanuit de taakstelling van de politie duidelijk dat ‘(...) het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven’ behoort tot de kerntaak. Dit komt in vele dagelijkse interacties tot uiting, niet alleen in de rol van wijkagent, maar in vrijwel de gehele basispolitiezorg, in allerlei meldingen die zich op het grensvlak van zorg en veiligheid bevinden. Maar die kerntaak staat wel voortdurend onder druk, enerzijds door de dilemma’s die medewerkers ervaren bij het uitvoeren van de taak, anderzijds door de politieke druk op de politie.

### Het effect van beleidskeuzes op de rol als ‘serviceprovider’

De rol van de politie als dienstverlener staat regelmatig ter discussie. De rol van ‘crimefighter’ is eigenlijk altijd aansprekender geweest en scoort ook beter, binnen en buiten de organisatie.<sup>11</sup> Gezagsdragers en politici zien graag concrete, meetbare resultaten terug in de vorm van aangehouden verdachten, opgeloste misdrijven of uitgeschreven bekeuringen.<sup>12</sup> Het Openbaar Ministerie ontleent zijn bestaansrecht aan dit meetbare deel van de politietaak. Het besef dat ‘crimefighting’ en de meetbaarheid daarvan meer gewaardeerd worden, beïnvloedt de dynamiek tussen politiek, bevoegd gezag en politie. Deze voorkeur maakt ook dat in de communicatie over de rol van de politie in de samenleving de focus vaak ligt op meetbare en aansprekende successen, waardoor de dienstverlenende rol veel minder in beeld komt. Juist in situaties waarin er druk komt op de toch al schaarse capaciteit van de politie, heeft dit vaak negatieve gevolgen voor deze kerntaak.

Deze dominante maatschappelijke en politieke denkbeelden kunnen door beleidswijzigingen de politietaak sterk beïnvloeden. Het kan ervoor zorgen dat de discretionaire ruimte van de politie vermindert en er een sterkere focus wordt opgedrongen voor specifieke problematiek en doelen.<sup>13</sup> Deze beleidskeuzes kunnen het evenwicht tussen de rol van de politie en die van andere organisaties beïnvloeden. Als voorbeeld: de-institutionalisering van zorg kan ertoe leiden dat personen die eerder in een beschermde omgeving werden opgevangen, terug in de wijken komen, waar ze niet meer de directe zorg en hulp ontvangen die ze eerder wel hadden. Het snijden in budgetten kan de toegang tot

11 Duintjer-Kleijn, 1976; Oosten, 1982; Johnson, 1972; Gabor & Low, 1972.

12 Reiner, 2010; Landman, 2005.

13 Schaefer Morabito, 2014.

hulpverlening sterk verminderen, met als effect dat er meer overlast ontstaat. In het algemeen kan gesteld worden dat de politie als eerste geconfronteerd wordt met situaties waarbij de hulpverlening terugtreedt en er geen andere oplossing voorhanden is. Zij wordt bij het ontbreken van alternatieven de eerste en enige hulpverlener op wie een beroep wordt gedaan.<sup>14</sup>

De kracht van de politie is het zich steeds aanpassen aan constant veranderende situaties in de maatschappij. Het omgaan met effecten van beleidskeuzes is onderdeel van die constante opgave en dwingt om steeds weer nieuwe oplossingen te vinden. Het vinden van nieuwe oplossingen kost vaak tijd, vooral omdat er verschillende partijen en belangen bij zijn betrokken en er geen kant-en-klare oplossingen voorhanden zijn. In de tussentijd is het een kerntaak van de politie om hulp te bieden. Het betekent wel dat frontlijnprofessionals voor forse uitdagingen worden geplaatst en er ambivalentie kan ontstaan bij medewerkers over de rol van de politie als hulpverlener.

De discussie over de rol van de politie wordt in deze periodes van het ontbreken van passende oplossingen flink aangewakkerd. Dat gebeurt overigens niet alleen door media of politici, de politie doet daar vaak zelf aan mee. In de media zijn dan al snel forse (politieke) meningen te vinden. Het was toenmalig politiechef van Amsterdam, Aalbersberg, die in 2016 al<sup>15</sup> riep dat de politie stopte met het opvangen en vervoeren van verwarde personen. In de dagelijkse praktijk bleek daar niets van waar, zo concludeerde het televisieprogramma *De Monitor* een paar jaar later.<sup>16</sup> Het leverde wel het beeld bij politiemensen op dat we eigenlijk geen rol meer hadden op het gebied van hulpverlening. Dat beeld werd vervolgens weer gevoed door (ex-)politici,<sup>17</sup> onder de zorgelijke kop ‘Zorg is geen taak voor de politie’. Je zou het bijna geloven.

Vooraf in de periodes waarin een nieuwe balans gevonden moet worden, zijn zulke meningen van politici, media of andere belanghebbenden een forse belasting voor frontlijnwerkers, die toch vaak al ambivalent zijn over hun veranderende rol. Als er heftig en onduidelijk wordt gecommuniceerd over deze rol, leidt dit tot discussie op straat, tot een politie die zich het liefst afkeert van haar hulpverlenende rol. Het zoeken naar oplossingen voor dilemma’s in de frontlijn, voortvloeiend uit beleidskeuzes, verdient daarom een duidelijk uitgangspunt over de politiefunctie, uitgedragen door de eigen organisatie. Het omgaan met veranderingen en het bieden van oplossingen voor hulpvragen waar-

14 Gunn, 1977; Schaefer Morabito, 2014.

15 NRC, 2016.

16 KRO-NCRV, 2019.

17 Kooiman & De Mast, 2020.

voor geen andere oplossingen meer voorhanden zijn, vormen juist de kern van de rol van de politie als ‘serviceprovider’. Door onduidelijk te zijn over deze taak ontstaat ambivalentie bij politiemensen in de frontlijn, die uiteindelijk ten koste gaat van de meest kwetsbaren in de samenleving.

### Morele dilemma’s in de frontlijn: de rol van leiderschap

Om de juiste begeleiding voor frontlijndilemma’s te kunnen bieden zal de politie zichzelf, meer dan nu, als een onafhankelijke autoriteit in de maatschappij moeten positioneren. De politie kan, gelet op haar taakstelling, verondersteld worden een morele autoriteit te zijn die de waarden van de rechtsstaat vertegenwoordigt.<sup>18</sup> Het morele deel zit sterk in de identiteit van de politie en komt tot uiting in haar missie: ‘waakzaam en dienstbaar aan de waarden van de rechtsstaat’. Deze missie brengt niet alleen met zich dat de politie de mogelijkheid heeft om die delen van haar werk ter discussie te stellen die de morele waarden van de rechtsstaat raken, maar vooral dat zij ook de plicht heeft om dat te doen.<sup>19</sup> Dat betekent duidelijkheid over de taak van de politie richting hulpverlening, en publiekelijk tegengas geven als beleid, wet- of regelgeving leidt tot oneerlijke behandeling van de meest kwetsbaren in de samenleving. Dat lijkt lastig vanwege de ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag. Van de politie wordt verwacht dat ze de vertegenwoordiger is van politieke keuzes en bereid is die keuzes te volgen. Maar juist dat is niet zonder risico. De belangen van politieke gezagsdragers en het Openbaar Ministerie zijn niet per se gelijk aan de waarden waarvoor de politie staat. Dat brengt, zo weten we vanuit huidig en historisch besef, het risico dat de politie de vertegenwoordiger wordt van een systeem dat ongelijkheid brengt of versterkt.

Het strategisch leiderschap is de publieke vertegenwoordiging van de identiteit van de politieorganisatie. Moreel leiderschap gaat over het actief betrekken van mensen in de frontlinie en het voortouw nemen in het aangaan van morele dilemma’s en het handelen. Als dat leiderschap moreel authentiek is, en niet berekenend of vanuit extern opgelegde druk handelt, beïnvloedt het zijn volgers op een positieve manier.<sup>20</sup> De interactie tussen leiderschap en frontlijnwerkers helpt om

18 Moor, Ponsaers, De Vries & Easton, 2014.

19 Moor et al., 2014.

20 Hannah, Lester & Vogelgesang, 2005.

het ethisch handelen te versterken,<sup>21</sup> omdat daardoor dilemma's zichtbaar en bespreekbaar worden. Het is een wederkerige relatie.

In organisaties die zich voortdurend moeten aanpassen aan wisselende omstandigheden, moeten leiders steeds benadrukken wat de waarden van de organisatie zijn om medewerkers te steunen<sup>22</sup> ten behoeve van hun belangrijkste klanten. Voor de politie zijn die klanten de burgers die elke dag een beroep doen op de politie. De identificatie van medewerkers en burgers met authentiek moreel leiderschap heeft een positieve invloed op de identiteit van de organisatie<sup>23</sup> en versterkt daardoor het vertrouwen in de politie als morele autoriteit.

De strategische leiding van de politie lijkt evenwel te worstelen met haar moreel leiderschap bij ethische dilemma's of schending van de waarden van de rechtsstaat. Voor de burger of medewerkers is het niet altijd even duidelijk waar men voor staat, of lijkt het handelen beïnvloed te worden door angst voor interne en externe dynamiek. Men spreekt met 'meel in de mond' als het gaat om situaties die voor buitenstaanders toch echt in strijd lijken met de morele waarden die de politie vertegenwoordigt. De voorbeelden waarbij de boodschap onduidelijk is, zijn talrijker dan die waar duidelijk een standpunt is ingenomen op basis van de morele waarden van de organisatie. Die onduidelijkheid doet iets met medewerkers, maar ook met het vertrouwen van de burger in de politie.

Op basis van uitspraken van onze vorige korpschef lijkt het buiten twijfel dat de politie duidelijk mag uitdragen waar ze voor staat, ook als dat de politiek raakt.<sup>24</sup> Maar tot nu toe lijken die boodschappen vooral op het organisatiebelang of het incident gericht te zijn. Het lukt onvoldoende om in deze boodschappen een ander perspectief te pakken, een perspectief waarbij de morele waarden die de politie vertegenwoordigt centraal staan. Moreel leiderschap vraagt niet zozeer om directe beïnvloeding van de politiek. Moreel leiderschap vraagt om het lef om naar voren te stappen op het juiste moment en te durven aangeven waar we voor staan, zowel binnen de organisatie als daarbuiten, vooral wanneer er veel discussie is. De politie bevindt zich middenin voortdurende omstandigheden en juist daarom is het voortdurend aandacht hebben voor de dilemma's in de dagelijkse praktijk van belang.

Het is aan het strategisch leiderschap om te laten zien wat de kern van de identiteit van de politie is, wat haar rol in de samenleving is, gerelateerd aan de waarden die ze vertegenwoordigt. Dat begint bij de

21 Shamir & Howell, 1999.

22 Maccoby, 2005.

23 Shamir, 1995; Dvir & Shamir, 2003.

24 Meershoek, 2017.



Nationale Korpsleiding. Uiteraard mogen en moeten ook strategisch leiders in de eenheden hierin een rol vervullen, maar met de verschuiving van een regionaal georganiseerde politie naar een landelijke is de Nationale Korpsleiding de eerste vertegenwoordiger van de organisatie. Zij zijn in de gelegenheid, hebben de plicht, om zich uit te spreken als de kerntaak van de politie gevaar loopt. Zij moeten stimuleren dat frontlijnwerkers zich uitspreken. Juist door interactie met de frontlijn en zich duidelijk uitspreken zullen medewerkers zich gesteund voelen. Daardoor kunnen ze zich weren tegen de onrust die beleidswijzigingen met zich brengen, vertrouwen opbouwen in de fase van het vinden van een nieuwe balans, en omgaan met externe druk bij de confrontatie met de morele dilemma's die het politiewerk meebrengt. Steeds op basis van de rol die de politie in de samenleving vertegenwoordigt.

### Tot slot

Juist omdat de dagelijkse politiek zo onrustig is, gefocust op incidenten,<sup>25</sup> is het van belang dat het strategisch leiderschap daar bovenuit stijgt en zich richt op de grondwettelijk verankerde waarden die we vertegenwoordigen. De politie kan daardoor uit haar reactieve rol komen en veel meer haar rol als morele autoriteit tonen, onafhankelijk van politieke agenda's. Dat is niet alleen belangrijk als tegenwicht tegen de kortetermijnfocus van de politiek, maar vooral ook in de steun voor de rol als 'serviceprovider' en de begeleiding van de collega's in de frontlijn.

Van de politie mag meer verwacht worden dan van andere overheidsinstanties. We hebben immers een rol gekregen die uniek is in de samenleving, en een verplichting om recht te doen. Recht doen op basis van de waarden van de rechtsstaat en de kernwaarden waar we als politie voor staan. Of dat in het dagelijks handelen altijd overeind blijft, vraag ik me sterk af. Het is in ieder geval niet vanzelfsprekend als het gaat om de hulpverlenende taak. Die blijft ondergewaardeerd.

Dat komt omdat de hulpverlenende taak vaak complex en onmeetbaar is, er veelal geen kant-en-klare oplossingen voorhanden zijn en de politie vaak langere tijd met dezelfde problemen wordt geconfronteerd. Problemen waar zij niet per se de beste oplossing voor kan bieden. Maar, bij een gebrek aan alternatieven, biedt ze wel de enige oplossing. Als politiemedewerkers in de frontlijn dan geconfronteerd worden met onduidelijkheid, zal dit leiden tot een terugtrekkende beweging en een

<sup>25</sup> Zouridis, 2014.

meer repressieve aanpak. Die aanpak doet geen recht aan de kerntaak van de politie: het helpen van diegenen die hulp behoeven, eerlijkheid, gelijkheid en rechtvaardigheid bevorderen en zich duidelijk uitspreken wanneer deze taak gevaar loopt.<sup>26</sup> Juist in de hulpverlenende taak toont de politie haar ware identiteit als het gaat om bescherming van de waarden van de rechtsstaat. Het is daarom vooral aan de politie om zich uit te spreken en zich als meer onafhankelijke, morele autoriteit te positioneren. Het strategisch leiderschap staat daarvoor als eerste aan de lat.

## Literatuur

- Abraham, M., & Nauta, O. (2014). *Politie en 'verwarde personen': Onderzoek naar optreden van de politie in relatie tot personen met verward gedrag*. Amsterdam: WODC.
- Adang, O., Wal, R. van der, & Quint, H. (2010). *Zijn wij anders? Waarom Nederland geen grootschalige rellen heeft*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Buuren, G. van, & Sizoo, B. (2019). *Verward of terrorisme?* Geraadpleegd op 11 april 2019, van [www.websitevoordepolitie.nl/category/verwarde-personen/](http://www.websitevoordepolitie.nl/category/verwarde-personen/).
- Casey, J. (2010). *Policing the World: the Practice of International and Transnational Policing*. Durham: Carolina Academic Press.
- Dijk, A. van, Hoogewoning, F., & Punch, M. (2015). *What matters in policing?: Change, values and leadership in turbulent times*. Bristol: Policy Press.
- Duintjer-Kleijn, M. (1976). Hulpverlening door de politie. *Justitiële Verkenningen*, 418-433.
- Dvir, T., & Shamir, B. (2003). Follower developmental characteristics as predicting transformational leadership: a longitudinal field study. *The Leadership Quarterly*, 14(3), 327-344.
- Fry, A., O'Riordan, D., & Geanellos, R. (2002). Social control agents or frontline carers for people with mental health problems: police and mental health services in Sydney, Australia. *Health and social care in the community*, 277-286.
- Gabor, I., & Low, C. (1972). The police role in the community. *Criminology*, 10(4), 383-414.
- Gunn, J. (1977). Criminal behaviour and mental disorder. *The British Journal of Psychiatry*, 317-329.

- Hannah, S.T., Lester, P.B., & Vogelgesang, R. (2005). Moral leadership: Explicating the moral component of authentic leadership. *Authentic leadership theory and practice: Origins, effects and development*, 3, 43-81. Geraadpleegd op 15 april 2020, van researchgate.net.
- Hekkert, A., & Jong, M. de (2015). *De eenheid in verwarden. Verwarden in de eenheid* Rotterdam. Rotterdam: Nationale Politie.
- Hermens, F., Kapel, M. van, Wonderen, R. van, & Booiijink, M. (2020). *Praktijkvoorbeelden om radicalisering te voorkomen*. Geraadpleegd op 17 april 2020, van [www.kis.nl/sites/default/files/bestanden/Publicaties/preventie-van-radicalisering.pdf](http://www.kis.nl/sites/default/files/bestanden/Publicaties/preventie-van-radicalisering.pdf).
- Johnson, T. (1972). Police-Citizen Encounters and the Importance of Role Conceptualization for Police Community Relations. *Issues Criminology*, 7(1), 103-118.
- Koekkoek, B. (2016). *Verward in Nederland: Hoe we omgaan met mensen met psychische stoornissen*. Houten: LannooCampus.
- Kooiman, N., & Mast, L. de (2020, 17 januari). Zorg is geen taak voor de politie. *Trouw*. Geraadpleegd op 13 juni 2020, van [www.trouw.nl/opinie/zorg-is-geen-taak-voor-de-politie~bedf243c/?referer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F](http://www.trouw.nl/opinie/zorg-is-geen-taak-voor-de-politie~bedf243c/?referer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F).
- KRO-NCRV (2019). *De Monitor: politie 'geen verwarde mensen meer vervoeren is mislukt'*. Geraadpleegd op 30 september 2019, van [www.kro-ncrv.nl/nieuws/de-monitor-politie-geen-verwarde-mensen-meer-vervoeren-is-mislukt](http://www.kro-ncrv.nl/nieuws/de-monitor-politie-geen-verwarde-mensen-meer-vervoeren-is-mislukt).
- Landman, W. (2005). *Beelden uit de frontlinie: Over de invloed van het bedrijfsmatig werken op het politiewerk in de basispolitiezorg*. Universiteit Twente.
- Lee, B., & Schreck, C. (2005). Danger on the streets: Marginality and victimization among homeless people. *American Behavioural Scientist*, 48(8), 1055-1081.
- Loader, I., & Sparks, R. (2012). Beyond Lamentation: Towards a Democratic Egalitarian politics of Crime and Justice. In T. Newburn & J. Pay, *Policing: Politics, culture and control* (p. 11-41). Oxford/Portland, Oregon: Hart Publishing.
- Maccoby, M. (2005). Creating moral organizations. *Research Technology Management*, 48(1), 59-60.
- Meershoek, A. (2017, 15 september). De politie: geen struisvogel maar ook geen Ikaros. NRC. Geraadpleegd van <https://ris.utwente.nl/ws/portalfiles/portal/5942395/NRC-17.pdf>.
- Menzies, R. (1987). Psychiatrists in Blue: police apprehension of mental disorder and dangerousness. *Criminology*, 429-453.
- Moor, L., Ponsaers, P., Vries, M. de, & Easton, M. (2014). De populistische uitdaging: Over de PVV en het gezag van de Nederlandse politie. *Cahiers Politiestudies*, 83-98.

- Nationale Politie (z.j.). *Pijlers*. Geraadpleegd op 13 juni 2020, van [www.politie.nl/over-de-politie/pijlers.html](http://www.politie.nl/over-de-politie/pijlers.html).
- NRC (2016, 11 september). *Politie stopt met opvang verwarde personen*. Geraadpleegd van [www.parool.nl/nieuws/politie-stopt-met-opvang-verwarde-personen~b9fa9781/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.nl%2F](http://www.parool.nl/nieuws/politie-stopt-met-opvang-verwarde-personen~b9fa9781/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.nl%2F).
- Oosten, A. (1982). Autonomie en beroepsretoriek van de politie. *Beleid en Maatschappij*, 319-332.
- Reiner, R. (2010). *The Politics of the police*. New York: Oxford University Press.
- Schaefer Morabito, M. (2014). Policing vulnerable populations. In M. Reisig & R. Kane, *Police and Policing* (p. 204). New York: Oxford University Press.
- Shamir, B. (1995). Social distance and charisma: Theoretical notes and an exploratory study. *The Leadership Quarterly*, 6(1), 19-47.
- Shamir, B., & Howell, J. (1999). Organizational and contextual influences on the emergence and effectiveness of charismatic leadership. *The Leadership Quarterly*, 10(2), 257-283.
- Teplin, L., & Pruett, N. (1992). Police as Streetcorner Psychiatrist: Managing the Mentally Ill. *International Journal of Law and Psychiatry*, 15, 139-156.
- Vries, S. de, Kamperman, A., Lako, I., Sytema, S., Bervoets, P., Gaag, M. van der, ... Mulder, C. (2011). Geweld tegen psychiatrische patiënten in Nederland. *Maandblad geestelijke volksgezondheid*, 8-19.
- Vries, S. de, Spruit, A., & Stams, G. (2016). *Een verkennend literatuuronderzoek naar de omvang en aard van de problematiek bij verwarde personen*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Zouridis, S. (2014). Democratische politie in een tijdperk van flipperkastpolitiek. *Cahiers Politiestudies*, 33-46.



## **Digitalisering en de maatschappelijke rol van de politie**

Naar politie als ‘autoriteit fatsoenlijke rechtshandhaving’

*Wouter Stol*

De digitalisering verandert de samenleving, en de politie moet zich aanpassen. Het volstaat daarbij niet om enkel te reageren door bijvoorbeeld Twitter te gaan gebruiken of cybercriminelen op te sporen. De politie moet ook proactief zijn en zich verdiepen in de consequenties van digitalisering voor de politiefunctie. Daarmee kan zij het ad hoc reageren ontstijgen en anticiperen op haar toekomstige rol in de samenleving.

Hierna volgt eerst een analyse van wat digitalisering betekent voor de politiefunctie en daarmee voor de rol van de politie. De politiefunctie vat ik daarbij op als specifieke vorm van sociale controle. De conclusie uit de analyse luidt dat de digitalisering voor de politiefunctie op twee punten verandering brengt: (1) het organisatievermogen van individuen in de samenleving wordt groter; en (2) het informatievermogen van eenmaal georganiseerde individuen neemt toe. Beide ontwikkelingen vergroten de mogelijkheden tot sociale controle van de betrokken individuen en organisaties. De maatschappelijke verhoudingen in het speelveld van sociale controle veranderen daardoor. Hoewel ook de politie door de digitalisering meer mogelijkheden in dat speelveld heeft, is voor de politie de essentie van de veranderingen dat ánderen meer (of zelfs voor het eerst) mogelijkheden krijgen om met gewicht sociale controle uit te oefenen. De politie moet daarop inspelen door haar positie in het veld van sociale controle te herzien. De derde en laatste paragraaf bevat twee actielijnen waarlangs de politie haar toekomstige rol kan ontdekken en vormgeven.

## Gevolgen van digitalisering, in essentie

Natuurlijk, digitalisering brengt nieuwe vormen van communicatie en criminaliteit met zich, maar dat is niet de essentie ervan. Ook niet voor de politie. Wat betekent de digitalisering voor de politiefunctie en dus voor de rol die de politie heeft te vervullen in de samenleving? Dát is de basale vraag. ‘De politie’ en de politiefunctie zijn verschillende begrippen. ‘De politie’ verwijst naar de politieorganisatie zoals bedoeld in artikel 25 lid 1 van de Politiewet 2012. ‘De politiefunctie’ heeft een brede betekenis en verwijst naar het uitoefenen van sociale controle in de samenleving.

Sociale controle is het toepassen van sancties met het oogmerk gedrag van mensen in overeenstemming te houden of te brengen met standaarden die binnen hun groep worden voorgestaan. Die standaarden kunnen zijn verankerd in rechtsregels. Dan spreken we van rechtshandhaving. De standaarden waarop sociale controle betrekking heeft, kunnen behalve in rechtsregels bijvoorbeeld ook verankerd zijn in fatsoensnormen. Of er een grens is tussen die twee en, zo ja, waar die ligt, is hier niet zozeer van belang.

Waar het om gaat is dat sociale controle, en dat geldt ook voor rechtshandhaving, niet is gelimiteerd tot activiteiten van ‘de politie’. Iedereen die zorgt dat mensen zich gedragen in overeenstemming met de in hun groep geldende standaarden, houdt zich bezig met sociale controle. Burgers die elkaar aanspreken, ouders en leerkrachten die kinderen opvoeden, of supervisors die fatsoensregels op online platforms handhaven, dat alles is sociale controle. Als burgers er met elkaar niet uitkomen of onvoldoende bereik of doorzettingsmacht hebben om invloed uit te oefenen, heeft de politie een additionele rol. Zo gezien is de taak van de politie tamelijk ondankbaar: wat anderen niet lukt, krijgt zij op haar bord. Omdat de politie werkt op basis van regels waarin haar mandaat is vastgelegd (met name het Wetboek van Strafvordering), spreken we van formele sociale controle. De politie kan daarbij in laatste instantie gebruikmaken van geweld, zodat zij niet óók stuit op tekort aan bereik of doorzettingsmacht. De essentie van het vorenstaande is dat de politie geen geïsoleerd instituut is, maar een onderdeel van een breed en samenhangend stelsel van maatschappelijke arrangementen voor sociale controle. Met andere woorden: de politiefunctie wordt deels ingevuld door de politie, maar ook anderen spelen daarin een rol, en zelfs een grotere rol dan de politie.

Digitalisering betekent dat informatie- en communicatietechnologie (ICT) op steeds meer plaatsen en op steeds meer verschillende manieren een rol speelt in het dagelijks leven. Waar het hier om draait is hoe digitalisering ingrijpt op sociale controle. Uit het antwoord op

die vraag is immers af te leiden wat digitalisering betekent voor de plaats van de politie in de samenleving. Onze gedigitaliseerde samenleving is niet deels digitaal en deels analoog, maar is een mengvorm. Digitaal en analoog raken elkaar overal en lopen voortdurend in elkaar over. Er is dus geen onderscheid tussen politie voor een digitaal domein en politie voor een analoog domein. Het gaat hier over de politie in een (één en ondeelbare) gedigitaliseerde samenleving.

We zagen dat sociale controle, waarvan de politie dus een deel voor haar rekening neemt, een veld is waarin veel partijen een rol spelen. Betogen over de gevolgen van digitalisering voor de politie volgen echter veelal een directe lijn van digitalisering naar de politie. Dat is hierna anders. Uitgangspunt is dat de politie niet in isolatie haar werk doet, maar in een samenspel met vele anderen die bijdragen aan sociale controle. De route die ik hierna volg, is om eerst te zien wat digitalisering betekent voor die anderen, en pas daarna te zien wat digitalisering (dus) betekent voor de rol van de politie. Om deze exercitie uitvoerbaar te houden maak ik wat betreft ‘anderen in het veld van sociale controle’ enkel onderscheid tussen ‘individuele burgers’ en ‘georganiseerde individuen’.

Om te beginnen vergroot de digitalisering het organisatievermogen van individuen. Dat toonden hooligans reeds in 1997, toen zij per sms een massale vechtpartij organiseerden in een weiland nabij Beverwijk waarbij een dode viel. Dat werd in 2003 ludiek gedemonstreerd met het fenomeen flashmobs (waarbij een groep mensen via internet afspreekt om plotseling op een openbare plek samen te komen, daar iets ongebruikelijks te doen en daarna weer snel te verdwijnen); dat werd in 2012 getoond met ‘project X’, waarbij jongeren zich na oproepen op Facebook verzamelden in Haren voor een feest dat eindigde in rellen met de mobiele eenheid; en het werd in 2019 gedemonstreerd door de familie van Anne Faber, die zelf de zoektocht naar de vermiste Anne organiseerde.

Mensen op grote schaal georganiseerd laten handelen, vergde vóór de digitale communicatie een klassieke organisatievorm, waarvan de bureaucratie wel de bekendste is. Het vermogen om organisatie aan te brengen in menselijke activiteit, en dan ook nog eens op stel en sprong, is door de digitalisering sterk gedemocratiseerd. Dat is niet ineens ontstaan, maar, zoals vorenstaande voorbeelden laten zien, gaandeweg gegroeid gedurende de laatste 23 jaar. Wie nu hierdoor verast is, heeft zitten dutten. De voorbeelden gaan over situaties waarin mensen zich snel en kortstondig organiseren. Dergelijke voorbeelden tonen bij uitstek de kracht van de nieuwe mogelijkheden. Immers, langzaam aan mensen georganiseerd op de been brengen kon al per brief, toespraak of pamflet. Toch heeft de digitalisering ook in de sfeer



van ‘langzaamaan-organisatie’ de mogelijkheden tot zelforganisatie vergroot; denk alleen al aan alle WhatsApp-buurtgroepen. Voorheen waren er in het informele circuit ‘belbomen’ om gestructureerd en snel boodschappen aan een bepaalde groep mensen door te geven, maar het tot stand brengen en onderhouden van zo’n belboom vergde de nodige organisatorische inspanningen, en de uitvoering liep spaak als één persoon in de keten niet bereikbaar was. Digitale middelen zoals WhatsApp en Signal hebben deze oude methoden overbodig gemaakt, en zelforganisatie eenvoudiger en effectiever.

Losse individuen kunnen zich dus vanwege de digitalisering gemakkelijk en snel organiseren. De organisatiegraad van dergelijke structuren is echter veelal beperkt als we die vergelijken met gevestigde organisaties zoals een gemeente, de politie, banken, verzekeraars, uitgeverijen, grootgrutters en vele andere. Als de digitalisering aan individuen organisatievermogen verschaft, wat geeft zij dan aan reeds gevestigde organisaties? Méér organisatievermogen, natuurlijk, om te beginnen. Dat is aanvullend op hun klassieke, bureaucratische organisatie-mechanismen. Digitalisering biedt gevestigde organisaties vooral informatievermogen. Die term verwijst naar informatie als organisatiekapitaal (vermogen in de zin van bezit) én naar informatie als basis voor handelend optreden (vermogen in de zin van kracht). ‘Informatievermogen’ impliceert dus iets hébben en iets daarmee kúnnen, zoals het uitoefenen van sociale controle. Vooral die potentie tot handelen is hier van belang.

Informatievermogen helpt een organisatie haar doelen te bereiken en is dus van groot belang om goed te functioneren en, in geval van marktpartijen, de concurrentie voor te blijven. Bekend zijn de techreuzen die informatievermogen als verdienmodel hebben (met name Google, Facebook, Microsoft, Apple, Amazon), maar er zijn ook tal van kleine bedrijven die leven van informatieverkoop, zoals Web-IQ (‘We believe that Law Enforcement Agencies should have the best online intelligence tools and data available to help them in their fight against serious crimes’). Ook zijn er natuurlijk niet-commerciële organisaties met informatievermogen als voornaamste kapitaal, zoals het meldpunt Kinderporno op internet.

Er zijn ook gevallen waarin individuen zich met digitale middelen organiseren met het oog op informatievermogen. De met digitale middelen opgezette organisatie van de familie van Anne Faber was bijvoorbeeld gericht op het vergaren van informatie over Anne. De politie heeft daar vervolgens haar voordeel mee kunnen doen. Zodra zo’n organisatie een permanent karakter krijgt, gaat ze lijken op een gevestigde organisatie met informatievermogen als hoofdactiviteit. Bellingcat is wellicht het bekendste voorbeeld van een organisatie die bestaat dank-

zij het organisatie- plus informatievermogen dat digitalisering mensen biedt. Maar ook Wikileaks zouden we daaronder kunnen scharen.

Voor de politie betekent de digitalisering dus twee belangrijke dingen: burgers kunnen zich daarmee snel organiseren en tot op zekere hoogte een informatievermogen creëren én eenmaal gevestigde organisaties kunnen zich beter organiseren en vooral een stevig informatievermogen opbouwen. Dat laatste geldt niet alleen voor organisaties die zich daarop specifiek toeleggen. Bij veel organisaties ontstaat als bijproduct, en min of meer als vanzelf, naast het primaire proces een aanzienlijk informatievermogen, zoals bij banken en verzekeraars.

De voorbeelden laten zien dat organisatie- en informatievermogen ten goede en ten kwade kunnen worden ingezet (bijvoorbeeld bestrijden van kinderporno en uitlokken van rellen). Dat is echter niet van belang voor de centrale waarneming, namelijk: dat digitalisering het organisatie- en informatievermogen van individuen en organisaties doet toenemen én dat dit impliceert dat individuen en organisaties die bijdragen aan sociale controle, en dus een deel van de politiefunctie vervullen, door de digitalisering meer vermogen daartoe hebben. Dát is waarnaar onze aandacht hier uitgaat, omdat het direct de positie van de politie raakt.

De politie is een overheidsorganisatie met van oudsher de organisatiekenmerken van een bureaucratie. De politie is ook een informatieorganisatie. In de opsporing moet de politie onderbouwd aantonen wie wanneer wat gedaan heeft, en dus daarover informatie verzamelen en vastleggen. In ordehandhavings- en hulpverleningssituaties dient zij op de hoogte te zijn van achtergronden en dient zij over de actuele gebeurtenissen informatie te vergaren en vast te leggen, welke informatie dan weer kan worden gebruikt voor analyse en voor optreden bij een volgende gelegenheid. In de jaren twintig van de vorige eeuw startte de politie middels kaartenbakken met het systematisch vastleggen, analyseren en raadplegen van gegevens. In de jaren zestig nam zij de eerste computers voor databeheer in gebruik. In de jaren tachtig kwamen daar de basisprocessensystemen bij, waarin alle politiemensen operationele gegevens vastlegden en weer konden raadplegen.

Zolang burgers overwegend ongeorganiseerd zijn en over weinig informatievermogen beschikken, heeft de politie vanwege haar organisatie- en informatievermogen een unieke en invloedrijke positie. Maar zoals we zagen heeft de digitalisering van de samenleving (sinds de jaren negentig) de omgeving van de politie veranderd. Natuurlijk nemen door de digitalisering ook het organisatie- en het informatievermogen van de politie toe, maar dat is een toename van wat er al decennia was, en niet een fundamenteel nieuw verschijnsel. Kortom, de politie zal zich moeten gaan verhouden tot een nieuw fenomeen:

burgers en organisaties die vanwege de digitalisering nu over een organisatie- en een informatievermogen beschikken die zij eerst niet hadden. De politie kan niet daarover de schouders ophalen onder verwijzing naar het organisatie- en het informatievermogen die zij zelf extra heeft gewonnen. Het speelveld is principieel veranderd.

Het zal zijn opgevallen dat mijn analyse impliceert dat door de digitalisering het totaal aan controlevermogen in de samenleving is toegenomen. In die zin sluit mijn analyse aan bij de sociologie van Norbert Elias, die in zijn hoofdwerk *Het civilisatieproces* (1939) aanvoert dat mensen in de loop der tijd deel zijn gaan uitmaken van steeds complexere sociale netwerken, zodat de effecten van hun gedragingen steeds verder reiken, waardoor zij gedwongen zijn hun driften beter te beheersen. Sociale controle kan over het totaal genomen méér worden en is dus een ‘non-zero-sum game’. Dat laatste is voor de politie een belangrijke notie. Háár vermogen tot sociale controle kan door de digitalisering toenemen, maar het vermogen van anderen kan óók en zelfs méér toenemen. Het is dus zaak om niet zozeer te focussen op de eigen toegenomen mogelijkheden, maar om te kijken naar de mogelijkheden van ánderen in de samenleving.

Het monopolie van de politie op sterk georganiseerde sociale controle en op een sterk georganiseerd informatievermogen is verleden tijd – en wie zijn monopoliepositie verliest, moet zich fundamenteel beraden! De politie staat voor een nieuw tijdperk, waarin zij haar rol in sociale controle een wezenlijk nieuwe invulling moet geven, wil zij niet aan de kant komen te staan. Het geweldsmonopolie, dat nog steeds uitsluitend bij de politie ligt, is onvoldoende als bestaansrecht, want geweld is enkel een uiterste middel en geen basis voor een legitiem regulier bestaan. De vraag is dus waar de politie verstandig aan doet bij het innemen van een nieuwe positie. Die vraag veronderstelt overigens dat zij niet overbodig is geworden, want dan was opheffen de verstandigste optie. De politie is niet overbodig, omdat een complexe samenleving zoals de onze nu eenmaal niet kan bestaan zonder overheidsbemoëienis en dus niet zonder een overheidsorganisatie om overheidsbesluiten te handhaven.

Dat neemt niet weg dat de politie moet onderkennen dat zij haar unieke positie als georganiseerde informatievergaarder en -verwerker is kwijtgeraakt. Ze kan zeker nog dingen beter doen dan ze deed, maar wat blijft is dat door de digitalisering individuen een organisatievermogen hebben gekregen, en dat eenmaal georganiseerde individuen eenvoudig een informatievermogen verwerven. Sommige organisaties hebben inmiddels zelfs een schat aan informatie waar de politie niet aan kan tippen. Deze veranderingen zijn onomkeerbaar.

Een verstandige politie probeert niet om aan het oude vast te houden, maar neemt het voortouw in de ontwikkelingen.

De politie heeft in elk geval nog wel een paar unieke eigenschappen die zij daarbij kan inzetten, zoals het eerdergenoemde geweldsmonopolie, ervaring met onalledaagse situaties waarin de meeste mensen zich niet zomaar weten te redden, het feit dat zij een overheidsorganisatie is en dus het algemeen belang dient en over haar werk via het bevoegd gezag publiekelijk verantwoording aflegt, en het gezag dat velen de politie nog steeds wel toekennen. Daarmee gewapend kan zij zich een positie verwerven in het veranderende en toekomstige veld van sociale controle. De essentie daarvan is dat de politie meer werk maakt van haar rol als samenwerkingspartner of verbinder en, het belangrijkste, dat zij zich positioneert als partij die waakt over de ethiek van sociale controle.

Door de digitalisering is het vermogen van individuele burgers om zich te organiseren toegenomen. Dat zien we zowel in criminaliteitspreventie als in opsporing. De rol van de politie is dan om die zelforganisatie te ondersteunen en samen te werken. Hetzelfde doet de politie met gevestigde organisaties met informatievermogen. De klassieke politiereflex om de verantwoordelijkheid voor het oplossen van veiligheidsproblemen naar zichzelf toe te trekken, zal zij steeds vaker dienen te vervangen door het voeren van discussie over wie welk aandeel kan leveren in het oplossen van het probleem, wie daarvoor welke informatie in handen heeft en hoe die kan worden gebruikt.

In dit verband is ook de theorie van de technologische handhaving van belang. Die zegt dat technologie allereerst het gedrag reguleert van degenen die haar daadwerkelijk gebruiken en pas in de tweede plaats, als ze dat al doet, het gedrag van degenen waarop die technologie is gericht. Die theorie maant de politie in feite om terughoudend te zijn met het zelf in gebruik nemen van technologieën die beogen het gedrag van burgers te reguleren (bijvoorbeeld camera's, big data). De theorie van de technologische handhaving adviseert de politie daarentegen om technologische voorzieningen voor sociale controle 'van zich af te organiseren', bijvoorbeeld door samen te werken met anderen of door partijen met elkaar in contact te brengen en die partijen hun technologische vermogens tot sociale controle te laten bundelen.

Een rol die verschuift van directie naar regie, van naar je toe trekken naar 'van je af organiseren', van zelf doen naar het mobiliseren en coördineren van vermogens van anderen, vergt een andere houding, nieuwe vaardigheden en tot op zekere hoogte zelfs een nieuwe identiteit. De nieuwe houding is minder directief en meer dienend, minder zelf taken willen uitvoeren en meer anderen willen helpen om hun taken goed te doen. Nieuwe vaardigheden liggen op het gebied

van stimuleren, enthousiasmeren en netwerkorganiseren. De politie kan hier ongetwijfeld wat opsteken van gemeenten, die van oudsher al een regierol hebben zonder per se de bevoegdheden om anderen te dwingen. Het belangrijkste is vermoedelijk de nieuwe identiteit die de rolverandering vraagt. Nu individuele burgers meer mogelijkheden hebben om sociale controle te organiseren en gevestigde organisaties meer informatievermogen hebben, heeft de samenleving meer dan ooit behoefte aan een gezaghebbende instantie die waakt over de ethiek van de controle die burgers en organisaties over anderen uitoefenen. Als hét overheidsorgaan voor sociale controle is het de politie die zich dit behoort toe te eigenen. De politie controleert burgers in de samenleving en legt langs hiërarchische lijnen en via de minister verantwoording af over haar optreden aan een vertegenwoordiging van diezelfde burgerij. Precies dit systeem van controle en ‘controle op de controle’ verschaft de politie de positie om zich deze nieuwe rol te verwerven. Zo blijft de ethiek van sociale controle in bezit van de samenleving als geheel, en dus onderworpen aan de bestaande checks-and-balances.

De nieuwe politierol betekent niet dat de politie zich mengt in het werk van de Autoriteit Persoonsgegevens, maar wel dat de politie waakt over de wijze waarop individuen en organisaties hun bijdrage leveren aan de sociale controle in onze samenleving en het voortouw neemt in het voeren van discussie hierover. Waar gaat bijvoorbeeld toezicht over in eigenrichting? Hoe ver kan een WhatsApp-buurtgroep gaan? Wie kunnen op welke wijze samenwerken in criminaliteitspreventie en wat kunnen burgers en organisaties voorbereiden voor de politie? Tot hoever kunnen private partijen een rol spelen in sociale controle over burgers en hoe kan daarbij de samenwerking met publieke partijen vorm krijgen? Kortom, de politie als nieuwe ‘autoriteit fatsoenlijke rechtshandhaving’ in onze gedigitaliseerde samenleving. Praktisch gesproken betekent dat niet dat ieder politieonderdeel daarmee bezig is, maar wel dat de politie dit onderwerp politie-intern belegt en zowel politie-intern als politie-extern discussies initieert. Uiteraard blijven organen die op hun beurt toezicht op de politie houden, die taak verrichten.

### Actieprogramma op hoofdlijnen

Daarmee is een richting gegeven. Ten eerste zal de politie zich vaker dienen op te stellen als samenwerkingspartner bij sociale controle die anderen uitoefenen, domweg omdat die anderen vanwege de digitalisering mogelijkheden hebben tot sociale controle en het schadelijk zou

zijn daarvan geen gebruik te maken. Dan zou de politie immers maatschappelijke kansen laten liggen en dus inboeten aan legitimiteit. Ten tweede nemen de mogelijkheden tot sociale controle bij individuen en organisaties weliswaar toe, maar dat gaat niet gepaard met het automatisch in werking treden van een voorziening voor ethische toetsing. En zo'n voorziening dient wel in werking te zijn als burgers en bedrijven zich gaan bezighouden met sociale controle op basis van hun nieuw verworven organisatie- en informatievermogen. Niet een burgerlijke moraal omtrent leedtoevoeging bij wangedrag, maar de standaard van professionele rechtspleging door de overheid dient de maatstaf te zijn voor wat wel of niet toelaatbaar is bij sociale controle op basis van het nieuwe organisatie- en informatievermogen van burgers en bedrijven. Welke stappen kan de politie op deze twee gebieden zetten?

De eerste lijn in het actieprogramma betreft samenwerken en regievoering. Hiervoor kan de politie onderzoeken wat voor soort samenwerkingspartners zijn te onderscheiden en in wat voor situaties die ook inderdaad samenwerken of dat zouden kunnen doen. Het gaat hier om situaties waarin de politie samenwerkt met anderen, maar ook om situaties waarin anderen met elkaar samenwerken. Hoe werkt de politie samen met bijvoorbeeld WhatsApp-buurtgroepen, met burgers die in actie komen tegen een serie misdrijven (inbraken, aanrandingen), met burgers die een zoekactie op touw zetten, met bedrijven die samen maatregelen nemen tegen in hun ogen verdachte personen, of met techbedrijven die over big data beschikken? Ook is de vraag hoe partijen kunnen samenwerken zonder dat de politie samenwerkingspartner is, maar enkel katalysator of toezichthouder, en hoe de politie dergelijke samenwerkingen kan initiëren, hoe zij de juiste partijen bij elkaar brengt en gezamenlijk in beweging krijgt. Bij het ontwikkelen van actiegerichte samenwerkingsstrategieën is het ook zinvol om samenwerkingen te evalueren. Bij regievoering is de politie een faciliterende, stimulerende en verbindende partij. Natuurlijk is het niet doenlijk om voor elke combinatie van partijen een 'samenwerkingsprotocol' te ontwikkelen. Dat hoeft ook niet. In eerste instantie is het zaak om te onderzoeken hoe de politie vorm en inhoud kan geven aan regievoering. Hoe doe je dat: anderen stimuleren tot op elkaar afgestemde actie voor het handhaven van sociale standaarden? Een onderzoek naar ervaringen van gemeenten (die van oudsher een regierol hebben in lokale veiligheidsvraagstukken) kan de politie leren hoe een overheidsorgaan dit aanpakt. Eenmaal geïdentificeerde werkzame mechanismen kunnen dienen als ingrediënten voor maatwerk.

De tweede actielijn betreft het formuleren van uitgangspunten en handelwijzen voor de politie als 'autoriteit fatsoenlijke rechtshandhaving'. De digitalisering biedt individuele burgers en organisaties

nieuwe mogelijkheden voor sociale controle, maar die zijn alleen duurzaam als ze voldoen aan de publieke normen en waarden voor legitieme sociale controle. De politie kan bijvoorbeeld niet onder het mom van samenwerking een andere partij activiteiten laten uitvoeren waartoe zij zelf niet gerechtigd is. Ze dient juist partijen in het veld van sociale controle te houden aan die publieke normen en waarden en ze dient de discussie over het fatsoenlijk uitoefenen van controle te initiëren en te voeden. Deze rol van de politie heeft goed beschouwd ook betrekking op de eerste lijn in het actieprogramma, want voor elke samenwerking is van belang dat zij voldoet aan de heersende ethiek van rechtshandhaving. De politie is het voeren van ethische discussies gewend, maar dan met zichzelf als onderwerp van aandacht. De verandering is dat de politie dergelijke discussies nu gaat voeren met andere partijen, in hun hoedanigheid als partner in sociale controle. Dat kan bijvoorbeeld via onderzoek, via intern of publiek debat, via proefprocessen en experimenten – daarin een weg te vinden is de opgave. Die opgave kan in eerste aanleg worden belegd bij een groepje mensen met diverse achtergronden dat verkent hoe de politie aan deze nieuwe opgave inhoud kan geven.

## **In naam der wat? en de drugscriminaliteit in Nederland**

*Pieter Tops, Jaco van Hoorn*

Goede woorden vinden om de rol en functie van de politie in de samenleving te omschrijven is nog niet zo makkelijk. De toonzetting wordt gemakkelijk instrumenteel: dan is de politie er om problemen op te lossen of aan te vatten. Dat moet zij ook wel, maar het is geen adequate omschrijving, met als groot gevaar dat de politieorganisatie instrumentaliseert, een beleidsinterventie wordt, een instrument in handen van de overheid. Ook dat is zij soms wel, maar opnieuw: het doet geen recht aan haar maatschappelijke functie.

De politie is een organisatie, maar ook – en in de eerste plaats – een institutie. Een organisatie is functioneel en voor veel doeleinden inzetbaar, een institutie is drager van specifieke normen en waarden en heeft in een samenleving ook een belangrijke symbolische rol: zij staat voor iets, zij weerspiegelt en omvat zaken die in een samenleving een bijzondere betekenis hebben; die betekenis is als het ware gestold in die instituties. Daarom kunnen zij tegen een stootje, maar er dient ook omzichtig mee te worden omgesprongen.

Wat zijn nou die specifieke institutionele functies van de politie? We noemen er drie:

1. De politie staat voor de waarden van de rechtsstaat, als het geheel van normen en waarden dat aan burgers zekerheid en bescherming moet bieden; ze beschermt en bewaakt deze. De rechtsstaat is geen 'rustig' bezit, maar moet actief verdedigd worden en de politie speelt daarin een voorname rol. Zij kan en moet optreden tegen personen of organisaties die de normen van de rechtsstaat overschrijden. Daarmee toont de politie – met het Openbaar Ministerie en de rechter – wat mag en niet mag, wat deugt en niet deugt. Door zo te handelen versterkt de politie ook de morele orde, die geborgenheid en zekerheid biedt aan mensen in de samenleving.
2. De politie treedt op tegen (maatschappelijk) excessen: daar waar verschijnselen of gebeurtenissen 'uit de hand' dreigen te lopen, zal de



politie corrigerend optreden. Waar precies grenzen liggen en wanneer actief optreden geboden is, is niet altijd onmiddellijk duidelijk, en de politie kan dat doorgaans niet in haar eentje vaststellen, maar dat dit corrigerend potentieel in de samenleving aanwezig is (en actief ingezet kan worden), is van cruciaal belang. Zo handhaaft de politie de openbare orde, zo bestendigt zij het 'normale'. Zij geeft grenzen aan die niet 'onderhandelbaar' zijn.

3. Binnen het maatschappelijke krachtenveld heeft de politie daarnaast de functie om als beschermer of schild voor de 'zwakkere belangen of posities' te fungeren. Deze functie is niet absoluut (ook zwakkere belangen dienen zich in principe aan rechtsregels te houden), maar het geeft wel aan waar de oriëntatie (en het engagement) van de politie ligt.

Om deze functies geloofwaardig te kunnen vervullen is de politie een aantal instrumenten en bevoegdheden toebedeeld. Zij is 'de sterke arm' in de samenleving. Die sterke arm hoeft lang niet altijd actief gebruikt te worden, maar dient wel steeds geloofwaardig aanwezig te zijn. Als het goed is, gaat van die aanwezigheid een sterk 'anticiperende' werking uit: mensen geven zich in hun gedrag rekenschap van het bestaan ervan. Maar om dat anticiperende vermogen overeind en geloofwaardig te houden moet het, indien nodig, ook effectief ingezet kunnen worden. Tegelijkertijd mobiliseert de politie mede daardoor ook anderen om de weerbaarheid tegen (rechts)schendingen binnen de samenleving te vergroten. Het is het dubbele effect van herkenbare handhaving: de politie handhaaft en moedigt daarmee anderen aan dit ook te doen (andersom geldt ook: als de politie niet zichtbaar handhaaft, zullen anderen dat ook minder snel doen).

In de aanpak van ondermijning (of drugscriminaliteit c.q. de drugseconomie) is een hoofdrol voor de politie weggelegd: het gaat om bescherming van de rechtsstaat (en de morele markering van 'het kwade' en 'het goede' via het strafrecht), om het zo veel mogelijk corrigeren van excessen (een uit de hand gelopen drugseconomie in Nederland) en om bescherming van het zwakkere (dat doorgaans de dupe is van de criminele drugswereld). Daarnaast kan de politie door actieve signalering en advisering bijdragen aan het vergroten van de weerbaarheid van de samenleving

In dit alles staat de politie voor een herkenbare orde en – daarmee – voor een rechtvaardige samenleving.

Vrijwel niemand zal ontkennen dat de beheersing en terugdringing van georganiseerde criminaliteit een politietaak is (naast de inzet die van veel anderen in de samenleving mag worden verwacht). Ondanks de brede consensus dat hier een politietaak ligt, zijn de omvang en

reikwijdte van de politie-inzet niet vanzelfsprekend. Dat is maar ten dele een capaciteitsprobleem; veel belangrijker zijn de ideologische, normatieve of morele vragen die rondom het verschijnsel van georganiseerde misdaad en ondermijning spelen. In de kern is dat een ambigu en omstreden verschijnsel. Uiteindelijk komt het neer op de vraag 'in naam van wat' de politie hier aandacht aan besteedt.

Ondermijning heeft betrekking op de maatschappelijke effecten van georganiseerde misdaad. In Nederland is de drugscriminaliteit de centrale kracht in die georganiseerde misdaad. Er gaat een olievlekwerking van uit. In de eerste plaats versterkt drugscriminaliteit de aanwezigheid van andere vormen van criminaliteit (witwassen, wapenhandel, mensenhandel). Daarnaast oefenen de grote sommen geld die in de drugswereld omgaan aantrekkingskracht uit of hebben invloed op vele anderen (inwoners van volkswijken, kampers, motorclubs, boeren, middenstand, hooligans, financiële instellingen, vastgoedwereld, scholieren, sportclubs enzovoort); sommigen van hen behoren ongetwijfeld tot de harde kern van de drugscriminaliteit, maar de meesten toch niet. Die worden als het ware de georganiseerde drugscriminaliteit ingezogen. Zij zijn meelopers, profiteurs, soms ook slachtoffers, die van de gelegenheid gebruikmaken omdat er veel geld of status te halen is, de pakkans laag is en er nauwelijks een morele drempel bestaat om in de drugscriminaliteit te stappen.

In de aanpak van die maatschappelijke doorwerking van georganiseerde misdaad heeft het (lokaal) bestuur een belangrijke rol, terwijl het aanpakken van de georganiseerde misdaad zelf primair een taak van politie, justitie en de Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst is. Beide zijn nodig: zonder strafrechtelijke effectiviteit verliest het bestuurlijk handelen aan impact, zonder bestuurlijk handelen hebben strafrechtelijke interventies minder zin. Intensieve samenwerking en afstemming tussen strafrechtelijk en bestuurlijk handelen horen daarbij.

De politie heeft haar taak in de aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit. Maar eenvoudig is dat niet. Daarvoor zijn diverse redenen.

Een eerste reden is dat georganiseerde misdaad niet als vanzelfsprekend naar de politie toekomt; het is in belangrijke mate een 'consensueel crime', waarvan vaak geen aangifte wordt gedaan. Het betekent dat je er als organisatie zelf naar op zoek moet, en een informatiepositie moet opbouwen die verder gaat dan de oplossing van een concreet delict. Dat is langere termijn werk en vergt een zekere mate van abstract denken. De bevestiging van de rechtsorde door mensen voor de rechter te brengen is de uiteindelijke doelstelling. De aanpak van liquidaties in het drugsmilieu wordt vanzelfsprekend als een taak voor de politie gezien,

maar dat geldt veel minder voor de rest van de drugs wereld (zoals het hele dealerscircuit, dat in belangrijke mate ongemoeid wordt gelaten, terwijl zich daar toch grote sociale effecten voordoen).

Dan is er vervolgens het onderscheid naar het 'karakter' van de misdaden. Voor sommige misdaden geldt dat iedereen onmiddellijk erkent dat er sprake is van norm- of regelovertrekend gedrag. Canoniek voorbeeld: een moord. Voor andere misdaden geldt dat veel minder: zij zijn een regelovertrekking omdat een meerderheid van de samenleving (van de politiek) ze heeft bestempeld tot een wetsovertreding. Het is het verschil tussen *male in se* en *male prohibita*. De aanpak van die laatste is in principe veel meer omstreten. Dat geldt bijvoorbeeld voor het drugsvraagstuk in Nederland en de rol van de politie daarin. Een behoorlijk deel van de Nederlandse samenleving is voor legalisering of regulering van drugs en betitelt het strafrechtelijk vervolgen ervan als een 'war on drugs'. Tegen gebruik van drugs wordt niet strafrechtelijk opgetreden, hoewel dat volgens sommigen (onder wie politiemensen) een belangrijke factor is bij het in stand blijven van drugscriminaliteit.

Dan is er nog de vraag naar de effecten van politie-ingrijpen. Kortweg: als de drugs wereld op zijn beloop wordt gelaten, hebben we er in het algemeen – op korte termijn – weinig last van. Drugscriminelen hebben er alle belang bij om onder de radar te blijven. Als er actief wordt 'aangepakt', dan zet dat de verhoudingen op scherp en wordt de samenleving er bepaald niet rustiger op: toename van geweld in het criminele milieu is er het gevolg van, maar ook vergismoorden, liquidaties van onschuldigen, en bedreiging van overheidsfunctionarissen, onder wie politiemensen.

Daar komt nog iets bij: de drugseconomie geeft veel personen aan de onderkant van de samenleving (en niet alleen daar) een positie waarin zij ook mee kunnen met de samenleving: ze verdienen geld, soms veel geld, ze kunnen daarmee hun familie of omgeving onderhouden, het geeft hun een positie en status die ze op een andere manier veel lastiger zouden kunnen bereiken. Is optreden tegen drugscriminaliteit dan ook niet optreden tegen een deel van de samenleving dat het toch al moeilijk heeft?

Door dit alles is de vraag 'in naam der wat?' op dit onderwerp zeer relevant. Wat betekent het dat de politie een cruciale rol heeft in een vraagstuk dat maatschappelijk zeer omstreten is? Wat voor effect heeft dat op 'het moraal van de troepen'? Legitimeert dat eigenstandig beïnvloeden van het maatschappelijk klimaat (zoals ten tijde van de taskforce Hennepcriminaliteit onder leiding van Max Daniel)? Heeft de politie niet een gedragen eigen verhaal nodig? Mag of moet zij dat actief uitdragen, ook al komt het niet overeen met het verhaal van het 'bevoegd gezag'?

De politie heeft hier een eigen taak en verantwoordelijkheid. Niet om zomaar wat meningen rond te strooien, maar om gebaseerd op de eigen observaties een gedegen en aansprekend verhaal te ontwikkelen. Dat is de afgelopen decennia te weinig gebeurd. De aandacht voor drugsriminaliteit is opgegaan in bredere documenten, zoals het 'Nationaal Dreigingsbeeld', de 'Monitor Georganiseerde Criminaliteit' of de 'Nationale Drugsmonitor'. Die hebben gerapporteerd over wat er uiteindelijk in de registratiesystemen aan drugsgegevens terecht is gekomen. Maar het zijn papieren en bureaucratische exercities. Tot het publieke bewustzijn drongen zij nauwelijks – in ieder geval te weinig – door. De consequenties die de drugseconomie had voor het dagelijkse leven van veel mensen bleven onderbelicht. De aantrekkingskracht van de drugsriminaliteit kreeg onvoldoende aandacht. Pas nadat met name een aantal bestuurders uit het zuiden van het land op het thema is gaan tamboereren, in het begin van het eerste decennium van deze eeuw, veranderde dat. Inmiddels heeft het thema veel aandacht, maar een overtuigend politieverhaal ligt er nog niet. Het lijkt wel of de politie achter de ontwikkelingen aan loopt en er iedere keer weer door verrast wordt. Dan overkomt het je dat de politiek besluit tot een Multidisciplinair Interventie Team.

Toch is er voldoende om bij aan te knopen. We noemden al de inspanningen van de taskforce Hennepriminaliteit onder leiding van Max Daniel en eerder van de Unit Synthetische drugs. Er liggen interne stukken, maar die blijven intern en zijn te technocratisch van toonzetting. Het platform Drugs heeft een notitie gemaakt, maar die is ergens in het omvangrijke circuit van vooroverleggen blijven steken. Het Nationaal Inlichtingen Beeld Ondermijning heeft geen betekenis naar buiten gekregen. Voormalig korpschef Akerboom formuleerde de opvatting dat drugsgebruikers zich eens rekenschap zouden moeten geven van de consequenties van hun gedrag: houden zij niet een naargeestige en gewelddadige drugscriminaliteit in stand? Het kreeg aandacht, maar is te veel een eenmalig en los standpunt gebleven om veel gewicht in de schaal te leggen.

Concluderend: wij begrijpen dat het voor de politie lastig is om rond een kwestie als de drugscriminaliteit een aansprekend verhaal te ontwikkelen. We hebben daar enkele redenen voor gegeven. Tegelijkertijd is terugdringing van drugscriminaliteit in alle opzichten een taak die voortvloeit uit de institutionele en symbolische functie van de politie. Daar hoort een overtuigend verhaal bij, dat ook maatschappelijk moet worden uitgedragen.

Voor dat overtuigende eigen verhaal zijn nu extra redenen. In de eerste plaats wordt alom en met overtuiging bepleit dat de aanpak van georganiseerde drugsriminaliteit vraagt om brede samenwerking

binnen de overheid, om een ‘integrale aanpak’. Dat pleidooi heeft de charme van de logica, maar kent ook een belangrijke keerzijde. Een integrale aanpak wordt al snel log en traag, omdat alles met alles gaat samenhangen en dat allemaal gecoördineerd en afgestemd moet worden. Daarbinnen worden de specifieke rol en bijdrage van afzonderlijke organisaties gemakkelijk onherkenbaar en – erger nog – ineffectief en demotiverend. Juist binnen zo’n brede aanpak is een eigen verhaal onmisbaar, zodat duidelijk is waar je op aangesproken kunt worden en waar je anderen op kunt aanspreken.

Noblesse oblige. De politie heeft een aantal bijzondere opsporingsbevoegdheden gekregen die haar in staat stellen om diep in een anders doorgaans verborgen werkelijkheid te kijken. Andere onderzoekers, zoals bijvoorbeeld wetenschappelijke onderzoekers, hebben die bijzondere bevoegdheden niet. Met die bijzondere bevoegdheden kan de politie proefboringen en inkijken organiseren in een anders ontoegankelijke wereld. Niet alles wat dan zichtbaar wordt, kan breed gedeeld worden, maar veel zaken wel. Dat delen kan intensiever gebeuren dan nu vaak het geval is, al was het alleen maar om te tonen dat de politie haar werk doet, maar ook om de samenleving te informeren over haar donkere achterkanten. Als de politie het niet doet, wie dan wel?

De specifieke taak van de politie is om de harde kern van de drugscriminaliteit op te sporen en aan te pakken, zo dunkt ons. Dat is een taak die onvervreemdbaar is en daarom niet bij anderen neergelegd kan worden. Burgemeesters zijn geen sheriff, de politie is dat wel. Als die specifieke taak adequaat wordt uitgevoerd (en er zijn successen; in steekwoorden: Otto, Reuvers, Taghi, Hansamarkt, Ennetcom, Encrochat), is het ook mogelijk om anderen op hun taak en functie aan te spreken. Zo is het primair de taak van de (lokale en centrale) overheid om de sociale voedingsbodem voor drugscriminaliteit weg te nemen, om zich te ontfemen over al die jongeren die zwichten voor de (ogenschijnlijke) aantrekkelijkheid van de drugswereld en om een serieus beleid te voeren gericht op ontmoediging en ‘denormalisering’ van drugsgebruik. De politie kan daar soms een ondersteunende rol in spelen, maar het is niet haar primaire verantwoordelijkheid.

Meer dan in het verleden heeft de politie (of breder: hebben de justitiële autoriteiten) nu de mogelijkheid om een overtuigend verhaal rond georganiseerde (drugs)criminaliteit in Nederland op te bouwen. De bijna grenzeloze informatie die beschikbaar is gekomen via onderschepte cryptocommunicatie tussen criminelen, stelt daartoe in de gelegenheid. Natuurlijk moet er voorzichtig en precies gehandeld worden om de grenzen van de rechtsstaat niet te overschrijden (en daar zal de komende tijd nog wel een flinke strijd over gevoerd worden), maar het inzicht in de binnenkant van de criminele drugswereld in

Nederland is groter dan ooit. Die informatie kan gebruikt worden om succesvolle rechtszaken op te bouwen (de situatie is veranderd van zaken op zoek naar bewijs, naar bewijs op zoek naar zaken, aldus het hoofd van de Landelijke Recherche), maar daarin en daarmee kan ook een breder inzicht en verhaal gecreëerd worden. Ook dat is politiewerk, in naam van een fatsoenlijke en rechtvaardige samenleving.



II.

Werk in uitvoering





## Online en offline eerge relateerd geweld

### Over niet zulke nieuwe problemen

*Janine Janssen*

*Een familielid komt aan een bureau vertellen dat zij zich grote zorgen maakt over een echtpaar in haar familie. De familie komt van oorsprong uit het Midden-Oosten. De vrouw wil graag scheiden, maar haar man heeft daar absoluut geen oren naar. Deze situatie duurt al een aantal jaren voort. De man gaat steeds verder in het controleren van zijn vrouw. Zo gaat hij haar gangen na door haar telefoon te hacken en via gps te achterhalen waar zij geweest is. Hij is voortdurend op zoek naar bewijzen van overspel door haar. Hij dreigt dat hij, zodra hij bewijzen gevonden heeft, die aan haar familie zal laten zien.<sup>1</sup>*

*Een jonge vrouw van Turkse komaf heeft tijdens haar verkering foto's van zichzelf in lingerie naar haar vriend gestuurd. Nu de verkering verbroken is, hoort ze van vriendinnen dat deze foto's in haar sociale omgeving en op internet circuleren. Haar moeder zijn deze verhalen ook al ter ore gekomen. Zowel moeder als dochter vreest de reactie van vader. Moeder probeert haar dochter te helpen door een beroep te doen op de moeder van de ex-vriend: kan zij haar zoon niet motiveren om die foto's te laten verdwijnen en te voorkomen dat de zaak verder escaleert?<sup>2</sup>*

Binnen de politie is veel fascinatie voor nieuw: nieuwe problemen, nieuwe bevolkingsgroepen, nieuwe techniek, enzovoort, enzovoort. Maar is er nou zoveel nieuws onder zon? Al jaren ben ik bezig met de bestudering van allerhande vormen van geweld in afhankelijkheidsrelaties. Dat is geweld gepleegd door een bekende dader. Denk maar eens aan huiselijk geweld, kindermishandeling en ook eerge relateerd geweld. Dit soort geweld met bekende daders is het meest voorkomende

1 Janssen, 2017.

2 Janssen, 2017.

in onze samenleving en doet zich in alle lagen van de bevolking voor.<sup>3</sup> Geweld gepleegd door intimi heeft inmiddels een modern jasje gekregen: ook online worden de nodige grenzen overschreden. Daar waar in de literatuur plastisch wordt gesproken over ‘oude wijn in nieuwe zakken’,<sup>4</sup> is het belangrijk om ons te realiseren dat online grensoverschrijding niet volledig offline delictpleging vervangt. De hiervoor gegeven voorbeelden, die zijn voorgelegd aan het Landelijk Expertise Centrum Eer Gerelateerd Geweld (LEC EGG) van de Nationale Politie, representeren de veelvuldig aan dit centrum voorgelegde casuïstiek waarbij online en offline misdragingen hand in hand gaan. Ik meen echter waar te nemen dat de neiging bestaat om dat online gedrag als apart en anders te zien. Waarom dat zorgelijk is, wil ik in deze bijdrage beargumenteren.

In de eerste paragraaf leg ik eerst kort uit wat onder eengerelateerd geweld wordt verstaan en hoe het zich online kan manifesteren. In de tweede paragraaf zoom ik in op de aandacht voor die online manifestaties bij de politie, en tot slot kom ik nog eens terug op mijn zorgen. Het kernpunt van mijn betoog is dat de aanpak van eengerelateerd geweld en online politiewerk nog niet goed op elkaar zijn aangesloten. Hier kunnen nog belangrijke stappen worden gezet om burgers in nood te helpen.

### Hoezo: eer online?!

De turkoloog Nauta introduceerde in 1978 het woord ‘eerwraak’. Daarmee doelde hij op zaken waarin de gekrenkte familie-eer werd gezuiverd door de toepassing van dodelijk geweld.<sup>5</sup> Tot op heden bestaat er echter debat over een definitie van wat eerwraak dan precies is. Aan de ene kant zijn er deskundigen die ervan uitgaan dat het ritueel aan een aantal absolute kenmerken moet voldoen, zoals fysieke aantasting van de eer (bijvoorbeeld het verlies van maagdelijkheid), die smet moet publiekelijk bekend zijn, en de schuldige dient gedood te worden door een dader die familie is of die in opdracht van de familie handelt.

3 Uit metingen uit 2017 blijkt dat onder de Nederlandse bevolking van 18 jaar en ouder één op de twintig (5,5%) volwassenen in een periode van vijf jaar naar eigen zeggen wel eens met fysiek en/of seksueel geweld in huiselijke kring te maken heeft gehad. Het gaat om 6,2% van de vrouwen en 4,7% van de mannen. Dit zijn in totaal circa 747.000 mensen van 18 jaar of ouder (Van Eijkern, Downes, & Veenstra, 2018).

4 Van der Wagen, Oerlemans & Weulen Kranenbarg, 2020.

5 Van Dijken & Nauta, 1978.

Bovendien is eerwraak gepland.<sup>6</sup> Aan de andere kant zijn er experts die ervan uitgaan dat lang niet altijd aan al deze kenmerken hoeft te zijn voldaan. Denk bijvoorbeeld aan een meisje dat nog maagd is, maar over wie zo sterk geroddeld wordt dat nu toch aan de familie-eer getwijfeld wordt. Ook komt het voor dat er al geweld gebruikt wordt voordat de hele gemeenschap op de hoogte is van de eeraantasting. Ook keert het geweld zich tegen niet-familieleden. Verder zijn er voorbeelden bekend van mislukte moordaanslagen, die vervolgens toch niet opnieuw worden uitgevoerd. Tot slot laat de praktijk zien dat er lang niet altijd sprake is van een stevige planning.<sup>7</sup>

Nu kent lang niet elke eerkwestie een fatale afloop. Om die reden wordt dan ook gesproken over ‘eerge relateerd geweld’.<sup>8</sup> In opdracht van de overheid is getracht om tot enige mate van afbakening te komen en is een werkdefinitie ontwikkeld: ‘[e]r gerelateerd geweld is elke vorm van geestelijk of lichamelijk geweld gepleegd vanuit een collectieve mentaliteit in reactie op een (dreiging van) schending van de eer van een man of vrouw en daarmee van zijn of haar familie waarvan de buitenwereld op de hoogte is of dreigt te raken’.<sup>9</sup> Deze werkdefinitie heeft een belangrijke rol gespeeld bij de afbakening van de bemoeienis van de Nederlandse overheid met zaken waarbij eer een belangrijk motief is. Er zijn tal van voorbeelden waarbij eer een rol speelt bij het ontstaan van geweld in de wereld van de sport, het leger of de (georganiseerde) misdaad, maar die vallen buiten de aandacht van het overheidsbeleid inzake eerge relateerd geweld. Dat beleid is met name gericht op eerkwesties in de kring van familie en op het gebied van zeden en seksualiteit.<sup>10</sup>

Dat accent in het overheidsbeleid heeft ook zijn weerslag op de rechtshandhaving en het werk van de politie. Bij de aanpak van eerge relateerd geweld wordt daar met name gekeken naar kwesties rondom zeden en seksualiteit in de familiekring. Met familie wordt hier niet het in westerse samenlevingen dominante ‘kerngezin’ bedoeld, dat bestaat uit een stel en eventuele kinderen. Bij familie gaat het om wat antropologen de *extended family* noemen: dat is het kerngezin plus opa’s, oma’s, ooms, tantes, (achter)neven en (achter)nichten. Schendingen van de goede naam van de familie kunnen zich in principe in de hele levensloop voordoen. Dat kan al beginnen met het verzet tegen het besnijden van jonge meisjes, seksualiteit buiten het huwelijk (denk aan het verlies

6 Nauta & Werdmölder, 2002.

7 Van Eck, 2003.

8 Janssen, 2017.

9 Ferwerda & Van Leiden, 2005.

10 Janssen, 2017.

van de maagdelijkheid bij jonge meisjes en vrouwen voor het huwelijk en aan buitenechtelijke relaties en zwangerschappen) en het kiezen en verlaten van partners. Hier speelt de problematiek van huwelijksdwang en die van kindhuwelijken een rol. Kenmerkend voor deze conflicten is dat een individu met groepsdruk van de familie te maken krijgt. Niet alleen vrouwen, maar ook mannen worden hier slachtoffer van. Dissident gedrag van individuele familieleden kan niet alleen met dodelijk geweld worden bestraft, maar ook met bedreigingen, mishandelingen en psychisch geweld. Conflicten worden niet alleen in Nederland beslecht, maar ook in landen van herkomst of in andere landen waar familie woont. Derhalve krijgt de politie ook regelmatig te maken met ontvoering en wederrechtelijke vrijheidsberoving. In dit verband speelt tevens de problematiek van 'achterlating'. Daarmee wordt bedoeld dat vrouw en/of kinderen in het buitenland bij familie worden achtergelaten zonder identiteitspapieren, zodat zij niet zelfstandig naar Nederland kunnen terugreizen. Door de familie kan als oneervol ervaren gedrag gesanctioneerd worden met zowel psychisch als fysiek geweld, uiteenlopend van bedreigingen met de dood tot en met moord en doodslag en van (dreiging met) sociale uitsluiting door verstoting tot en met achterlating in het buitenland.<sup>11</sup> Tabel 1 geeft een overzicht van verschijnselen die in verband worden gebracht met aantasting van de familie-eer in verschillende fasen van de levensloop.

Geweld uit naam van de familie-eer is helaas geen exotisch verschijnsel in de zin dat het amper voor zou komen in onze samenleving. Bij het LEC EGG<sup>12</sup> worden jaarlijks om en nabij de 500 complexe zaken voorgelegd door de lokale eenheden van politie, de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), de gespecialiseerde opvang,<sup>13</sup> Veilig Thuis<sup>14</sup> en het Knooppunt Huwelijksdwang en Achterlating.<sup>15</sup> In 2020 werden 569 zaken aan het centrum voorgelegd. In 2% van die zaken (n = 12) ging het om moord of doodslag. De meeste zaken gingen om bedreiging (31%, n = 178) en mishandeling (31%, n = 177). De casuïstiek speelde met name in een Turkse (19%, n = 110), Marokkaanse (13%, n = 73) en Syrische context (17%, n = 95). De casuïstiek speelt in verschillende fasen van migratie: eengerelateerd geweld komt voor onder eerstegeneratiemigranten,<sup>16</sup> maar ook onder reeds lang gevestigden.

11 Janssen, 2017.

12 [www.rijksoverheid.nl/contact/contactgids/landelijk-expertise-centrum-eengerelateerd-geweld](http://www.rijksoverheid.nl/contact/contactgids/landelijk-expertise-centrum-eengerelateerd-geweld).

13 Dit zijn Sterk Huis en Fier: [www.sterkhuis.nl/](http://www.sterkhuis.nl/) en [www.fier.nl/](http://www.fier.nl/).

14 <https://veiligthuis.nl/>.

15 [www.huwelijkswangenachterlating.nl/](http://www.huwelijkswangenachterlating.nl/).

16 Janssen & Sanberg, 2017.

Tabel 1 Issues die aan de familie-eer kunnen raken in de levensloop en mogelijke reacties<sup>17</sup>

Fase in de levensloop	Issues die aan familie-eer raken	Mogelijke reactie
Kindertijd 0-12 jaar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Buiten de echt geboren worden</li> <li>• Verzet tegen regels in het gezin</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Besnijdenis</li> <li>• Achterlating</li> <li>• (Dreiging met) geweld</li> </ul>
Pubertijd 12-18 jaar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verzet tegen regels in het gezin</li> <li>• Verlies maagdelijkheid</li> <li>• Buitenechtelijke zwangerschap</li> <li>• Verkrachting</li> <li>• Het kiezen van een partner</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gearrangeerd huwelijk</li> <li>• Huwelijksdwang</li> <li>• Achterlating</li> <li>• (Dreiging met) geweld</li> <li>• Zelfdoding</li> <li>• (Dreiging met) verstoting</li> </ul>
Jongvolwassenheid 18-24 jaar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verzet tegen regels in het gezin</li> <li>• Verlies maagdelijkheid</li> <li>• Buitenechtelijke zwangerschap</li> <li>• Verkrachting</li> <li>• Het kiezen van een partner</li> <li>• Echtscheiding en het opnieuw aangaan van een relatie, eventuele discussie over voogdij over de kinderen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gearrangeerd huwelijk</li> <li>• Huwelijksdwang</li> <li>• Huwelijksgevangenschap</li> <li>• Achterlating</li> <li>• (Dreiging met) geweld</li> <li>• Zelfdoding</li> <li>• (Dreiging met) verstoting</li> </ul>
Volwassenheid 24 jaar en ouder	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verlies maagdelijkheid</li> <li>• Buitenechtelijke zwangerschap</li> <li>• Het kiezen van een partner</li> <li>• Verkrachting</li> <li>• Gearrangeerde huwelijken</li> <li>• Echtscheiding en het opnieuw aangaan van een relatie, eventuele discussie over voogdij over de kinderen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Huwelijksdwang</li> <li>• Huwelijksgevangenschap</li> <li>• Achterlating</li> <li>• (Dreiging met) geweld</li> <li>• Zelfdoding</li> <li>• (Dreiging met) verstoting</li> </ul>

17 Janssen, 2017.

## Online schending en herstel van eer

Redenen voor het ontstaan van eercodes zoeken antropologen doorgaans op het platteland. Zonder expliciet naar de civilisatietheorie van Elias te verwijzen – die theorie gaat over de relatie tussen staatsvorming en de afname van interpersoonlijk geweld – lijkt hij hen wel mateloos te hebben geïnspireerd.<sup>18</sup> Zo blijkt uit een meta-analyse van 192 oudere studies dat geweld in de vorm van wraak tussen individuen vooral een rol speelde bij jagers en verzamelaars en dat eigenrichting in familiekring prominent was bij groepen waar een overheid geen gezag had.<sup>19</sup> Het idee is dat op het platteland de overheid minder aanwezig is en als er dan problemen ontstaan, zijn mensen op zichzelf en elkaar aangewezen. En bij wie kun je het beste aankloppen en heb je de minste kans dat hulp geweigerd wordt? Juist: de familie. Als die familie dan zo essentieel is als vangnet bij ziekte, armoede en andere tegenslagen in het mensenleven, dan moet er goed over nagedacht worden wie tot die familie toetreedt. Dus bemoeien families zich met keuzes die in het Westen als individueel worden gezien: het kiezen en verlaten van partners. Dat klinkt een aantal lezers wellicht hopeloos ouderwets in de oren, maar in grote delen van de wereld is dit nog steeds dagelijkse praktijk.<sup>20</sup> Sterker nog, door de economische malaise die de bestrijding van Covid-19 met zich brengt, wordt door organisaties als Unicef gevreesd dat mondiaal het uithuwelijken van minderjarige meisjes enorm zal toenemen.<sup>21</sup>

Het mag allemaal vreselijk antiek klinken, maar huwelijkspolitiek en daaraan gekoppelde opvattingen over hoe mannen en vrouwen zich horen te gedragen in het kader van familie-eer behoren dus alles behalve tot het verleden. De ophef rond het onlangs verschenen boek *Ik ga leven* van de hand van de Nederlands-Turkse Lale Gül (2021) maakt dat haarfijn duidelijk.<sup>22</sup> Eergerelateerd geweld kan niet alleen vanwege de frequentie waarmee het plaatsvindt tot het verleden worden gerekend. Het heeft ook moderne uitingsvormen gekregen. Bij schending en zuivering van familie-eer spelen het internet en sociale media tegenwoordig ook een belangrijke rol. Denk nog maar eens aan de verschijningsvormen van eergerelateerd geweld en de aanleidingen

18 Pinker, 2011.

19 Ericksen & Horton, 1992.

20 Janssen, 2020.

21 [www.unicef.org/press-releases/10-million-additional-girls-risk-child-marriage-due-covid-19](http://www.unicef.org/press-releases/10-million-additional-girls-risk-child-marriage-due-covid-19).

22 Er zijn overigens veel meer van dit soort persoonlijke ontboezemingen over de beklemming van familie-eer verschenen. Zie voor een overzicht en analyse: Janssen & Sanberg, 2010, 2014 en Sanberg & Janssen, 2018.

daartoe uit tabel 1. In de leefwereld van (ook niet zo) jonge mensen spelen sociale media en internet tegenwoordig een belangrijke rol bij het onderhouden van sociale contacten in het algemeen en bij het leggen van (ongeoorloofde) contacten met mogelijke partners en de beleving van seksualiteit in het bijzonder.<sup>23</sup> Daar waar eercodes een grote invloed hebben, kan het als oneervol worden ervaren als jonge of al gehuwde mensen online contact leggen met anderen met het oog op het aangaan van een (seksuele) relatie. Hier gelden dezelfde restricties die offline gelden. Daar waar vroeger sappige roddels over (vermeende) seksuele escapades bij de waterput werden uitgewisseld, gebeurt dat nu ook deels online. Het akelige van online roddels over bijvoorbeeld het verlies van maagdelijkheid of buitenechtelijke avonturen en daaruit voortvloeiende online en offline dreigementen, is dat ze zich razendsnel verspreiden.<sup>24</sup> Daarnaast speelt online communicatie een belangrijke rol bij het beïnvloeden van ongewenst gedrag van familieleden. Mensen worden niet alleen in het kader van het voorkomen van eerschendingen of eerherstel onder druk gezet of gechanteerd. We zien ook dat mensen onder dreiging van het schenden van de familie-eer worden aangezet om oneervolle activiteiten te beginnen of te continueren. In dit verband kan bijvoorbeeld gedacht worden aan mensenhandel in de vorm van gedwongen werk in de seksindustrie, waarbij ouders doelbewust slachtoffers kiezen uit families waarin eercodes een grote rol spelen.<sup>25</sup>

Hoewel er al langer aandacht is voor de relatie tussen online en offline gedrag,<sup>26</sup> beschikken we inmiddels toch ook over nieuwe termen voor een aantal online gedragingen op het gebied van zeden: denk maar eens aan ‘wraakporno’ en ‘sextortion’. Een nieuwe loot aan de boom van deze online taxonomie is verder het ‘exposen’ of, wie een minder parlementair vocabulaire wenst te bezigen, ‘slut shaming’. Bij de ontwikkeling van die nieuwe terminologie is het echter wel zaak om consequent voor ogen te houden dat het hier niet per se om nieuwe fenomenen gaat, maar vooral om de online variant van reeds lang bekende gedragingen, waarbij ouders zowel online als offline hun pijlen op een en hetzelfde slachtoffer kunnen richten. Ook bij eergerelateerd geweld gaan online en offline wangedrag vaak hand in hand.<sup>27</sup>

23 Kock & Janssen, 2019; Jonker, Van Berlo & Van Haastrecht, 2017.

24 Janssen, Sanberg & Van der Sluis, 2011; Janssen, 2015.

25 Janssen & Rasenberg, 2017.

26 Zie bijvoorbeeld Van Wilsem, 2010; Van der Broek, Van der Laan & Weijters, 2016; Leukfeldt & Weulen Kranenbarg, 2017; Coenen, 2020.

27 Ten Voorde, 2017; Janssen & Ten Voorde, 2019; Schram, De Jong & Eysink Smeets, 2020. In deze bijdrage wordt ervoor gewaarschuwd om bij online uitingen van geweld in afhankelijkheidsrelaties niet over het hoofd te zien dat daarbij ook dikwijls een offline com-



Naast de hier beschreven risico's van online gedrag moet tot slot echter een belangrijke nuancering worden gemaakt. Hoewel in deze bijdrage vooral kond is gedaan van narigheid, brengt online contact uiteraard ook zo zijn zegeningen mee: er kan informatie worden gevonden – denk bijvoorbeeld aan vragen rondom toegankelijkheid van organisaties in de veiligheidszorg –, maatschappelijke problemen en taboes kunnen worden geagendeerd, er kan contact met lotgenoten worden gezocht, en mensen met een migratieachtergrond worden erdoor in staat gesteld om op relatief eenvoudig wijze met familie en andere belangrijke contacten elders in de wereld te communiceren.<sup>28</sup>

### Aandacht voor (online) eerge relateerd geweld bij de politie

In Nederland staat bij de politiële aanpak van eerge relateerd geweld de 'methode LEC EGG' centraal. Die methode bestaat uit drie stappen. Stap 1 bestaat uit de herkenning van zaken waarbij eergevoel wellicht een rol speelt bij (dreigend) geweld; dat gebeurt door middel van 'rode vlaggen'. Sommige vlaggen hebben te maken met aanleidingen tot conflicten (provocaties, bedreigingen en dergelijke), andere met (veronderstelde) gevolgen van eerherstel (bijvoorbeeld moord, doodslag en suïcide, maar ook vermissingen), en tot slot zijn er rode vlaggen die verwijzen naar sociale achtergronden en culturele codes waaruit is af te leiden in welke mate individuen afhankelijk zijn van hun gemeenschap. Deze rode vlaggen zijn uitgewerkt in een elektronische zoekslag waarmee politiële informatiesystemen in de verschillende eenheden van de Nationale Politie dagelijks worden doorzocht. Dit elektronische sleepnet haalt zaken boven waarbij vragen leven over eer als motief. In stap 2 wordt voor die zaken vervolgens een 'checklist' ingevuld, dat wil zeggen een itemlijst met open vragen waarmee informatie over de sociale achtergronden van de betrokkenen wordt verzameld. Op basis van de verzamelde gegevens schakelt het LEC EGG eventueel een externe deskundige in, bijvoorbeeld een (cultureel) antropoloog of een arabist, die zijn of haar licht laat schijnen over mogelijke motieven voor (dreigend) geweld. De derde stap is het maken van een plan van aanpak. Bij eerder gepubliceerde versies van dit instrumentarium werd

ponent aanwezig is. Dat wil niet zeggen dat volledig online grensoverschrijdend gedrag waar het seksueel grensoverschrijdend gedrag betreft, onbekend is. Er is inmiddels overigens ook al literatuur verschenen over geweld in de intieme sfeer dat zich volledig online afspeelt: de virtuele verkrachting van avatars (Strikwerda, 2014).

28 Janssen & Sanberg, 2014; Janssen, 2015.

relatief weinig aandacht aan sociale media en internet besteed.<sup>29</sup> Maar inmiddels wordt zowel bij de uitleg van de rode vlaggen als bij de checklist aandacht gevraagd voor online gedrag. In het handboek voor het politieonderwijs over eengerelateerd geweld is bij de alertheid op roddel als rode vlag het volgende voorbeeld bijgevoegd. Nadat hun relatie op de klippen is gelopen, maakt een verbolgen ex een Facebookaccount aan op naam van zijn voormalige vrouw. Op Facebook doet hij het met behulp van weinig aan de verbeelding overlatende foto's voorkomen dat zijn ex-vrouw in ruil voor geld seksuele diensten aanbiedt. Familieleden van de vrouw die in het Midden-Oosten wonen, hebben deze Facebookpagina's bekeken en zijn zeer boos geworden: de vrouw heeft de familie-eer aangetast. Een oom heeft haar te kennen gegeven dat als zij er niet voor zorgt dat deze infame teksten en beelden van het internet verdwijnen, hij niet zal aarzelen haar te doden.<sup>30</sup> Bij de uitleg van de checklist is in datzelfde handboek bij achtergrondvragen naar personalia inmiddels ook de volgende vraag toegevoegd: vraag ook naar het gebruik van namen op internet. Denk bijvoorbeeld aan gebruikersnamen en *nicknames*.<sup>31</sup> Kortom: vanuit de specialistische aanpak van eengerelateerd geweld wordt getracht rekening te houden met de online dimensie. Maar hoe zit dat dan omgekeerd? Wordt vanuit de cyberexpertise ook rekening gehouden met offline uitingen van problemen die zich online manifesteren?

De nationale politie kent specialistische teams die zich richten op transnationale en nationale cyberzaken, waarbij innovatie, technische complexe zaken, nationaal belang en specifieke vormen van cybercriminaliteit centraal staan. Deze teams komen in feite niet in beeld bij de aanpak van eengerelateerd geweld. Daarvoor moeten we gaan kijken wat er op lokaal niveau speelt. Sinds 2019 bestaan er cyberteams.<sup>32</sup> Op dit niveau moeten we verder kijken. Eengerelateerd geweld komt namelijk vaak via de basispolitiezorg in beeld. Inmiddels hebben we in Nederland ook een digitaal wijkagent. De beschrijving van de activiteiten van de digitaal wijkagent op de site van de politie is bemoedigend, maar roept ook vragen op.<sup>33</sup> Enerzijds wordt de digitaal wijkagent gepresenteerd als complementair aan de reguliere wijkzorg. Anderzijds wordt de functie toch uitdrukkelijk gepresenteerd als exclusief gericht op datgene wat online gebeurt. Het complementerende aspect spreekt mij aan, maar de belangrijke vraag wie dan online en offline signalen

29 Zie bijvoorbeeld Janssen, 2006.

30 Janssen, 2017.

31 Janssen, 2017.

32 Oerlemans, 2020.

33 [www.politie.nl/themas/wijkagent.html#alinea-title-de-digitaal-wijkagent](http://www.politie.nl/themas/wijkagent.html#alinea-title-de-digitaal-wijkagent).

naast elkaar legt, is niet zo makkelijk te beantwoorden. Wat leert de literatuur? In recent onderzoek is aan teamchefs van basisteams gevraagd naar hun redenen om een digitaal wijkagent aan te stellen: verbinding met burgers en dan vooral met jongeren wordt genoemd. Daarnaast gaat het om het actief betrekken van burgers bij het politiewerk, denk in dit verband aan het oproepen van getuigen om zich te melden. Verder wordt de digitaal wijkagent door teamchefs gezien als een middel om de ‘digitale transitie’ binnen het basisteam te stimuleren. Concreet voeren deze agenten de volgende taken uit: online surveilleren en monitoren van open bronnen, aanpak van criminaliteit (voorlichting en soms ook opsporingsonderzoek), communiceren met burgers via het web (en hen betrekken bij politiewerk), stimuleren en coachen van collega’s op het gebied van digitaal werken, afhandelen van incidenten, en de rol van operationeel coördinator vervullen. In de praktijk blijken zich echter nogal wat verschillen voor te doen, waar het de betrokkenheid bij de opsporingstaak betreft.<sup>34</sup> Hoewel deze studie de taken van de digitaal wijkagent in belangrijke mate heeft geconcretiseerd, wordt de vraag hoe de samenwerking verloopt bij de aanpak van delicten die zowel een online als een offline kant hebben, niet helemaal duidelijk: moet die bijvoorbeeld meer gestalte gaan krijgen door de ‘digitale transitie’ die de teamchefs noemen?

### Relatie tussen digitale expertise binnen de politie en het LEC EGG

Het LEC EGG ondersteunt lokale eenheden bij de aanpak van complexe zaken waarin een geschonden eergevoel als motief voor (dreigend) geweld wordt vermoed. Die ondersteuning bestaat onder meer uit het maken van analyses en het bijdragen aan het opstellen van een plan van aanpak. Ook worden wel verhoren uitgevoerd of andere opsporingshandelingen verricht. Maar de operationele verantwoordelijkheid is altijd lokaal. In de dossiers die bij het LEC EGG op basis van de checklist worden aangeleverd, worden ook WhatsApp-berichten en andere communicatie en beelden die via sociale media zijn verspreid, aangetroffen. Om inzicht te krijgen in de achtergronden doen medewerkers van het LEC EGG zelf online openbronnenonderzoek.<sup>35</sup> Maar dat alleen is lang niet altijd voldoende. De eerproblematiek speelt zich af in gesloten gemeenschappen en om tot een inschatting te komen van wat mensen daar beweegt, is het buitengewoon naïef om te denken

<sup>34</sup> Boulens & Landman, 2021.

<sup>35</sup> Zie ook Zuurveen & Stol, 2020.

dat dit met een online search in beeld kan worden gebracht. (Jarenlang) fysiek netwerken in die gemeenschappen is dan ook een belangrijke taak van het LEC EGG in de aanpak van eerge relateerd geweld.<sup>36</sup> Vanuit zijn positie kan het LEC EGG echter niet overzien hoe in alle zaken, dus ook in die zonder tussenkomst van dit centrum, al dan niet met digitale expertise binnen de politie wordt samengewerkt. Tot op heden zijn ook nooit rechtstreeks vragen vanuit de digitale hoek aan dit centrum voorgelegd. Maar zou in een samenwerking met de 'digi's' toch geen interessante winst te behalen zijn?

### Tot slot

In dit betoog is uitgelegd hoe geweld in naam van de familie-eer, dat voor velen niet alleen als een gevaarlijke maar ook als een gedateerde praktijk aandoet, zich online manifesteert. Vanuit de expertise over eorzaken geredeneerd werkt het enigszins bevreedend dat op cybergebied bij de politie niet direct herkenbaar gewerkt wordt aan de aanpak van fenomenen die zich zowel online als offline manifesteren, zoals bij geweld met bekende daders in de intieme sfeer helaas vaak het geval is. Door ons niet alleen blind te staren op alles wat nieuw is of nieuw lijkt, maar ook oog te hebben voor dit veelvoorkomende geweld met online aspecten, kunnen veel burgers in nood geholpen worden. Dit is dan ook een van de eerste thema's die ik als kersverse lector aan de Politieacademie ga oppakken: samen met collega's wil ik een poging wagen om deze black box open te breken en na te gaan hoe betrokkenheid van digitale expertise al dan niet bij kan dragen aan (1) het tijdig ontdekken van mogelijkheden om eorzaken te herkennen, en (2) de verdere analyse van die zaken. Van mijn collega's bij het LEC EGG en de taakaccenthouders eerge relateerd geweld in de lokale eenheden weet ik in ieder geval dat we hen met dit initiatief een groot plezier zouden doen. Collega's betrokken bij de aanpak van andere vormen van geweld in afhankelijkheidsrelaties staan ook te trappelen, want bij huiselijk geweld en mensenhandel speelt in de praktijk ook deze discrepantie tussen online en offline politiewerk. Om als lector iets voor slachtoffers, daders en andere betrokkenen bij geweld in familieverband te kunnen betekenen, ben ik ervan overtuigd dat ik me niet alleen op de bestudering van fenomenen moet richten, maar mijn energie vooral dien te besteden aan de uitvoering van het politiewerk. Daar zijn niet alleen collega's maar vooral slachtoffers uiteindelijk het meest bij gebaat.

## Literatuur

- Boulens, M., & Landman, W. (2021). *Pionieren in gebiedsgebonden politiewerk. Een onderzoek naar de digitaal wijkagent in het basisteam*. Amersfoort: Politie Nederland/Twijnstra/Gudde.
- Broek, T.C. van der, Laan, A.M. van der, & Weijters, G. (2016). Bedreiging via internet. Verschillen in risicofactoren tussen jongeren die online en offline bedreigen. *Panopticon*, 37(2), 90-105.
- Coenen, E. (2020). Een eerste blik op online delinquentie. Verkennend onderzoek bij Vlaamse jongeren en vergelijking met offline delinquentie. *Tijdschrift voor Criminologie*, 2-3, 130-152.
- Dijken, P. van, & Nauta, A.H. (1978). Bloed- en eerwraak onder Turken in Nederland. *Algemeen Politieblad*, 127, 227-231.
- Eck, C. van (2003). Critiek die geen houdt snijdt. *Tijdschrift voor Criminologie*, 4, 413-414.
- Eijkern, L. van, Downes, R., & Veenstra, R. (2018). *Slachtofferschap van huiselijk geweld. Prevalentieonderzoek naar de omvang, aard, relaties en gevolgen van slachtoffer- en plegerschap*. Den Haag: WODC.
- Ericksen, K.P., & Horton, H. (1992). 'Blood feuds': cross-cultural variation in kin group vengeance. *Behavioral Science Research*, 26, 57-85.
- Ferwerda, H., & Leiden, I. van (2005). *Eerwraak of eerge relateerd geweld? Naar een werkdefinitie*. Arnhem: Beke.
- Gül, L. (2021). *Ik ga leven*. Amsterdam: Prometheus.
- Janssen, J. (2006). *Je eer of je leven? Een verkenning van eierzaken voor politieambtenaren en andere professionals*. Den Haag: Elsevier.
- Janssen, J. (2011). *Schering en inslag. Enkele wenken voor politieambtenaren en andere professionals voor opbouw en onderhoud van netwerken in de multi-etnische samenleving*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Janssen, J. (2015). De stekker eruit? Over de relatie tussen cybercrime en geweld in afhankelijkheidsrelaties. *PROCES*, 5, 318-328.
- Janssen, J. (2017). *Focus op eer. Een verkenning van eierzaken voor politieambtenaren en andere professionals*. Den Haag: Boom criminologie.
- Janssen, J. (2020). Eercodes op reis: de trek van het platteland naar de stad. In M. Malsch & J.W. Sap (red), *Orde en verwarring in de stad. De veilige stad 2* (p. 181-193). Den Haag: Boom criminologie.
- Janssen, J., & Rasenberg, M. (2017). Dangerous liaisons. Over de relatie tussen eerge relateerd geweld en mensenhandel. *PROCES*, 6, 438-447.
- Janssen, J., & Sanberg, R. (2010). Sterke vrouwen, sterke verhalen. Over (auto)stigmatisering in egodocumenten over eer gerelateerd geweld en aanverwante thema's. *PROCES*, 4, 251-263.
- Janssen, J., & Sanberg, R. (2014). Nog meer sterke verhalen. Verhalen over eer en geweld zoals verteld op internet en zoals verteld door mannen. *PROCES*, 6, 395-407.

- Janssen, J., & Sanberg, R. (2017). Eer op de vlucht. Over eerge relateerd geweld in Nederlandse asielzoekerscentra. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 2/3, 55-72.
- Janssen, J., Sanberg, R., & Sluis, D. van der (2011). Virtual honour: violating and restoring family honour through the internet. *Cahiers Politiestudies*, 3(20), 275-293.
- Janssen, J., & Voorde, J. ten (2019). Het digitale jasje van eerge relateerd geweld. Strafrechtelijke mogelijkheden en beperkingen. *PROCES*, 3, 227.
- Jonker, M., Berlo, W. van, & Haastrecht, P. van (2017). Seksueel gedrag online: leuk of risico? *PROCES*, 6, 398-406.
- Kock, M., & Janssen, J. (2019). Jongeren en de dilemma's in hun online leefwereld. In F. Koenraadt, K. 't Lam & M. Lancel (red.), *Internet en sociale media. Een complexe realiteit in de forensische psychiatrie en strafrechtspleging* (p. 147-155). Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- LEC EGG (2021). *Terugblik op 2020. Jaarverslag van het Landelijk Expertise Centrum Eer Gerelateerd Geweld*. Den Haag: LEC EGG.
- Leukfeldt, R., & Weulen Kranenbarg, M. (2017). Kroniek De menselijke factor in cybercrime. *Tijdschrift voor Criminologie*, 3, 283-290.
- Nauta, A., & Werdmölder, H. (2002). Onderzoek naar kenmerken van eerwraak. *Tijdschrift voor Criminologie*, 4, 367-373.
- Oerlemans, J.J. (2020). Cybercriminaliteit en opsporing. In W. van der Wagen, J.J. Oerlemans & M. Weulen Kranenbarg (red.), *Basisboek cybercriminaliteit. Een criminologisch overzicht voor studie en praktijk* (195-258).
- Pinker, S. (2011). *The Better Angels of our Nature. A History of Violence and Humanity*. Londen: Penguin Books.
- Sanberg, R., & Janssen, J. (2018). The spectacle of the feminine other: Reading migrant women's autobiographies about honour-based violence. *Women's Studies International Forum*, 68, 55-64. Geraadpleegd van [www.sciencedirect.com/science/journal/02775395](http://www.sciencedirect.com/science/journal/02775395).
- Schram, K., Jong, M. de, & Eysink Smeets, M. (2020). *Exposen exposed. De gevolgen van online slut-shaming voor jonge vrouwen met een migratieachtergrond in het hoger beroepsonderwijs*. Z.p.: In Holland.
- Strikwerda, L. (2014). Present and Future Instances of Virtual Rape in Light of Three Categories of Legal Philosophical Theories on Rape. *Philosophy & Technology*, doi:10.1007/s13347-014-0167-6.
- Valkengoed, Th. van (2020). Cybercrimekennis in de opsporing: we kennen het niet en weten dat. Een verkenning van de vereiste en huidige kennis voor cybercrimeopsporing. *Cahiers Politiestudies*, 57, 187-209.
- Voorde, J. ten (2017). Digitale seksuele delicten in het straf- en strafprocesrecht. *PROCES*, 6, 407-421.

- Wagen, W. van der, Oerlemans, J.J., & Weulen Kranenbarg, M. (2020). Cybercriminaliteit in criminologisch perspectief. In W. van der Wagen, J.J. Oerlemans & M. Weulen Kranenbarg (red.), *Basisboek cybercriminaliteit. Een criminologisch overzicht voor studie en praktijk* (21-53).
- Wilsem, J. van (2010). Digitale en traditionele bedreiging vergeleken. Een studie naar risicofactoren van slachtofferschap. *Tijdschrift voor Criminologie*, 1, 73-87.
- Zuurveen, R., & Stol, W.Ph. (2020). *Benutten van digitale sporen*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.

## De politie als anticiperende en adaptieve organisatie

### De criminele context en politie-interventies beter begrijpen en beïnvloeden

*Wendy Schreurs, Pascal Martens*

*In de Griekse mythologie is Hydra een veelkoppig monster. Elke keer wanneer de held Herakles er een kop met zijn zwaard afslaat, groeien er weer twee nieuwe koppen bij. Uiteindelijk helpt Iolaüs hem door direct na het afslaan van een kop, de nek dicht te Schroeien en zo te verhinderen dat er een nieuwe kop aan kan groeien. Meerdere vormen van criminaliteit worden vergeleken met dit monster. Innovatieve technologieën en strategieën van de politie om beter om te gaan met de complexer wordende samenleving leiden ongewild tot slimmere criminele organisaties. De politie zou moeten toewerken naar slimme interventies die het adaptief vermogen van criminele organisaties overstijgen. De politie blijft weg bij naïef interventionisme en weet welke consequenties er aan gekozen methodieken vast zitten.*

Criminelen worden steeds inventiever. Cybercriminelen gebruiken bijvoorbeeld steeds ingewikkeldere methoden om mensen gegevens en geld afhandig te maken. Daarnaast blijkt uit onderzoek naar criminele syndru-organisaties dat de pakkans hier klein is en er veel langs de politie heen gaat.<sup>1</sup> Een mogelijke verklaring voor de ondoorgronde-lijkheid van deze systemen is volgens Tops et al.<sup>2</sup> dat er binnen deze criminele organisaties een soort georganiseerde anarchie heerst. In dit systeem bestaan permanente stromen van aanbieders en afnemers. Criminele sleutelfiguren knopen de onderdelen van het logistieke proces aan elkaar door gebruik te maken van tal van specialisten en loopjongens. Dit proces is betrekkelijk ondoorgronde-lijk voor buitenstaanders. ‘Door deze makkelijk te vervangen figuren in de organisatie kunnen ze snel schakelen en zich aanpassen als de overheid barrières opwerpt. Wanneer een criminele actie wordt geblokkeerd door door de

1 Tops, Van Valkenhoef, Van der Torre & Van Spijk, 2018.

2 Tops et al., 2018.



overheid opgeworpen barrières, ervaren criminelen dit niet zozeer als het einde van een actie, maar meer als een waarschuwing dat ze hun werkwijze dienen te veranderen. Door de manier van organiseren, kunnen criminelen ook tijdelijk parallelle werkwijzen die reeds operationeel zijn gebruiken.<sup>3</sup>

Deze beschrijving van de criminele syndru-organisatie toont overeenkomsten met een eigenschap van organisaties die Nassim Nicholas Taleb beschrijft in zijn boek als antifragiliteit.<sup>4</sup> Antifragiliteit maakt het mogelijk om met het onverwachte en onbekende om te gaan. Een systeem dat antifragiel is, zal sterker worden bij een zekere mate van stress of spanning. Dit is onder andere te zien bij bacteriën die resistent worden na blootstelling aan antibiotica. Een soortgelijk proces kan zich afspelen bij criminele organisaties. Een bepaalde mate van stress door interventies van de politie levert een aanpassing van het criminele systeem op, waardoor het beter bestand is tegen die interventies. Het is een soort evolutionair proces. Het adaptief, of lerend, vermogen van de criminele organisaties is bepalend of een interventie effectief is en bijdraagt aan de legitimiteit van de politie.

De vraag is nu of de politie zich bewust is van de effecten van haar interventies op het adaptief vermogen van criminele systemen. De politie zou namelijk onbedoeld de criminele systemen kunnen versterken door onwetendheid over de effecten van de eigen (innovatieve) interventies. Juist hier lijkt innovatie op het gebied van kennis en intelligentie onontbeerlijk.

Door meer inzicht te krijgen in de samenhang tussen interventies en de daaruit volgende effecten op criminaliteit wordt het mogelijk om interventies te ontwikkelen waarmee beoogde effecten (zoals het onmogelijk maken van herstel van criminele organisaties) kunnen worden gerealiseerd.

In dit essay worden de volgende vragen verkend:

- Hoe zou de politie het adaptief vermogen van criminele systemen beter kunnen begrijpen zodat de interventies van de politie de antifragiele processen van criminele systemen tenietdoen, en niet onbedoeld versterken?
- Wat kan de politie als organisatie zelf leren van de antifragiele processen van criminele systemen teneinde zelf optimaal anticiperend en adaptief te zijn?

3 Tops et al., 2018, hoofdstuk 9.

4 Taleb, 2012.

### Hypothese

Antifragiele processen versterken criminele organisaties en dienen beter begrepen te worden door de politie om daadwerkelijk legitieme interventies in te kunnen zetten en effectiever te opereren.

### Onbedoeld stimuleren van criminaliteit?

Als we concluderen dat criminele organisaties snel leren van de interventies die de politie uitvoert en hierdoor onbedoeld slimmer worden, is het verstandig om te begrijpen hoe dat lerend vermogen precies werkt. Je zou kunnen zeggen dat de criminele organisaties snel leren omdat ze antifragiele eigenschappen bezitten. Ze vertonen namelijk dezelfde kenmerken als andere antifragiele systemen. Ze vertonen een patroon dat te vergelijken is met de evolutie van organismen. Hoe beter een systeem zich weet aan te passen aan de veranderende en dreigende omgeving, hoe beter het zich kan handhaven. Het is een duurzame strategie die vaak blind en onbedoeld een toename in complexiteit en intelligentie van het systeem oplevert.

Het aanpassen van strategieën, het verschuiven van rollen en het vervangen van individuele leden zijn zinnige eigenschappen van een adaptieve en wendbare organisatie. In criminele organisaties is geen sprake van remmingen of beperkingen ten aanzien van het omgaan met de leden. Elk lid kan vervangen worden zonder dat de criminele organisatie daaraan ten onder gaat. Daarnaast zijn de rollen die vervuld worden binnen criminele organisaties bijzonder veelzijdig. Hierdoor kan snel van strategie gewisseld worden, maar kan een criminele organisatie die als geheel toch te fragiel blijkt te zijn ook direct worden overgenomen door een andere criminele organisatie die in dat gat stapt met een aangepaste strategie. Een criminele organisatie, en vooral criminaliteit in het algemeen, heeft over het geheel genomen antifragiele eigenschappen omdat sommige delen ervan juist fragiel zijn. Dat betekent dat ze makkelijk afstand doen van kenmerken, elementen of onderdelen van hun organisatie of aanpak. Juist dit snelle aanpassen levert dat hoog adaptieve vermogen op.

Door het hoge adaptieve vermogen van criminele systemen kunnen interventies, ingezet om criminaliteit tegen te gaan, onbedoeld averechtse effecten hebben. Als de politie intensief gebruikmaakt van getuigenverklaringen, kan dat leiden tot een toename van bedreigingen en een verharding van crimineel gedrag. Waarbij de meest onverschrokken criminelen overeind blijven als de anderen terugdeinzen

voor het inzetten van zwaarder geweld en een verhoogde pakkans. Een verhoogde pakkans kan daarnaast ook afnemen als de inzet van innovatieve technologieën, die beter DNA-sporen kunnen vinden en vastleggen, onbedoeld zorgen voor slimme tegenmaatregelen zoals contaminatie van een plaats delict met DNA van andere bekende criminelen die daar bewust zijn achtergelaten door daders. Een versterking van de lokale of landelijke politie zal teweeg kunnen brengen dat criminaliteit zich verplaatst naar het buitenland of deels wordt gepleegd vanuit het buitenland. Dat is ook te zien in de toename van cybercriminaliteit. De digitale wereld is een plaats waar de politie relatief minder actief is dan in het openbare publieke domein. Dus verbeterde strategieën door de politie in de offline wereld kunnen onbedoeld een toename van criminaliteit teweegbrengen in de online wereld, maar ook innovatieve strategieën van criminele organisaties teweegbrengen in de offline wereld. Als er geïnvesteerd wordt in het afpakken van crimineel vermogen, worden de criminele organisaties slimmer in het verstoppertje van crimineel geld, bijvoorbeeld door het onnavolgbaar wit te wassen, gefragmenteerd te bewaren op buitenlandse rekeningen of moeilijker te traceren cryptovaluta in te zetten.

Onder druk passen criminele organisaties zich dus aan, en niet alleen op één manier. De beschikbare strategieën, rollen en betrekken wisselen elkaar snel en makkelijk af om succesvol te blijven onder de vernieuwde omstandigheden. De vraag blijft dan hoe hiermee omgegaan moet worden door de politie.

### Antifragiele eigenschappen als aanknopingspunt

Systemen die ruimschoots beschikken over antifragiele eigenschappen hebben attributen die zorgen voor dat hoog adaptieve vermogen. Kennis over die attributen kan mogelijk leiden tot een aanpak die het systeem fragiel en kwetsbaar maakt. Dit zou dan ook mogelijk moeten zijn bij criminele organisaties. Maar wat zijn dan die attributen van een antifragiel systeem?

Antifragiele systemen profiteren van schokken; ze gedijen en groeien als ze worden blootgesteld aan volatiliteit, willekeur, wanorde, stressoren, risico en onzekerheid. Dit komt doordat antifragiele systemen over twee attributen beschikken: redundantie en optionaliteit. Redundantie houdt in dat een systeem capaciteiten heeft die in een stabiele situatie overbodig zijn, maar in een bedreigende context als vangnet kunnen fungeren. In het menselijk lichaam geldt redundantie bijvoorbeeld voor het hebben van twee nieren. In een stabiele gezonde

situatie worden beide nieren gebruikt, maar is er eigenlijk sprake van overcapaciteit. Wanneer er een risicovolle situatie ontstaat, en bijvoorbeeld door ziekte één nier niet meer gebruikt kan worden, heeft de overgebleven nier voldoende capaciteit om het bloed adequaat te zuiveren. Redundantie vindt in criminele netwerken bijvoorbeeld plaats als criminelen (tijdelijk) parallelle werkwijzen opzetten die op elk moment gebruikt kunnen worden. Het verdwijnen van een van die werkwijzen levert geen disruptie op binnen de keten. De anderen vangen het namelijk op en vormen daarmee een vangnet.

Het tweede attribuut is optionaliteit. Optionaliteit betekent dat er altijd alternatieven te vinden zijn die een verandering mogelijk maken. Het vermogen om een andere strategie, andere rollen en andere betrokkenen te kiezen is een fundamentele voorwaarde voor een antifragiel systeem. Hierdoor kan criminaliteit op basis van prikkels snel veranderen en leren. Het vraagt echter wel enige intelligentie en rationaliteit om snel de beste optie te kiezen. Als een samenleving over een grote hoeveelheid criminelen beschikt, kan een vorm van 'trial-and-error' binnen de criminaliteit ook leiden tot vernieuwing en verbetering. Dit is echter een minder efficiënte manier van leren dan het intelligent afwegen van opties. De decentrale organisatie en fluïde netwerken die voortkomen uit de twee attributen leiden dan tot een groot adaptief vermogen. Criminaliteit is in de kern simpel opgezet, maar vormt als geheel een complex systeem dat zich impulsief en onvoorspelbaar lijkt te gedragen. De individuele delen, en zelfs individuele organisaties, zijn daarbij relatief kwetsbaar. Maar het geheel kan goed omgaan met het verlies van delen. En hoe hoger de druk op het geheel is, des te sterker de prikkel om snel te leren van fouten. Waardoor ook het lerend vermogen zelf snel toeneemt.

Als criminaliteit over deze twee attributen beschikt, kunnen dat mogelijk aanknopingspunten zijn om criminele organisaties meer kwetsbaar te maken. Daarnaast zijn, in tegenstelling tot natuurlijke antifragiele systemen, menselijke organisaties juist behept met een min of meer robuuste kern, namelijk motivatie. Mensen besluiten om zich op een bepaalde manier te gedragen vaak onbewust en op de automatische piloot. Dit gedrag wordt sterk gedreven door een onderliggende motivatie. Bijvoorbeeld materialisme en het hebben van status in de eigen groep zijn belangrijke motivaties die criminelen aanzetten tot het plegen van delicten. Dit zou een achilleshiel van criminele organisaties kunnen zijn doordat de motivatie om crimineel gedrag te laten zien zich in veel gevallen niet zo snel laat aanpassen, waarmee het dus niet een antifragiele eigenschap is en waardoor het criminele gedrag toch deels voorspelbaar blijft.

Het benutten van de kennis over redundantie en optionaliteit in criminaliteit kan tot een aantal richtinggevende principes leiden die in de kern zorgen voor een afname van het effectief benutten ervan. Het aanpakken van redundantie betekent mogelijk het terugbrengen van het aantal parallel opererende criminele activiteiten, mogelijk door een vorm van gedoogbeleid op één of meerdere stappen binnen de keten. Gedoogbeleid kan namelijk leiden tot atrofie of verslapping van een onderdeel binnen de keten van criminele activiteiten. Het uitblijven van prikkels (stressoren) leidt tot verminderde alertheid en fragiliteit. Het menselijk lichaam vertoont dit effect ook. Als spieren niet worden belast, neemt de kwantiteit en kwaliteit ervan af. Dit is zichtbaar bij patiënten met bepaalde aandoeningen waardoor ze immobiel zijn, maar ook bij astronauten die een tijd gewichtloos hebben geleefd. Door verslapping binnen de criminaliteit is er door de politie meer zicht en controle op mogelijk, maar kan er ook gericht geïntervenieerd worden. Daarnaast is het ook mogelijk om juist de meest kwetsbare (minst redundante) elementen te zoeken binnen de keten van criminele activiteiten. Hierdoor kan wellicht gericht gebruik worden gemaakt van natuurlijke fragiele aspecten van een criminele keten, zoals de motivatie van criminelen. Deze aanpak heeft een meer preventief karakter en overstijgt grotendeels de invloedssfeer van de politie omdat het betrekking heeft op de sociale context, scholing en meer maatschappelijke en politieke aspecten. Daar zou het overigens juist zinvol zijn om uiteenlopende alternatieven en opties beschikbaar te stellen ten gunste van positief gedrag, bijvoorbeeld door een toekomstperspectief te bieden op het gebied van huisvesting, werk en een positief sociaal netwerk.

Als er gekeken wordt naar het benutten van optionaliteit, dan kan er op meerdere manieren ingestoken worden. Het wegnemen van opties is er één uiteraard, maar het bemoeilijken van het selectieproces om tot een andere optie te komen ook. De snelheid van interventies kan worden verhoogd, waardoor het selecteren van een mogelijke andere optie te langzaam gaat bijvoorbeeld. Daarnaast kan ervoor gekozen worden om een interventie in te zetten die dusdanig ontwrichtend is dat het criminele systeem geen alternatieven (opties) kan ontwikkelen of aanwenden. Daarmee is ze overstijgend aan het adaptief vermogen van criminele organisaties. De richtinggevende principes vragen mogelijk om de sensoren en het communicatiesysteem van een criminele organisatie specifiek aan te pakken. Deze beide kunnen namelijk zorgen voor een snelle reflex op gepleegde interventies door de politie. Hierin investeren door criminele organisaties te misleiden, met bijvoorbeeld slimme en gerichte mediastrategieën, kan dan zinvol zijn. Samenvattend: (1) het wegnemen van leerprikkels, (2) het uitbuiten van kwetsbare aspecten binnen een criminele keten, (3) een hoog operationeel

tempo van opvolgende interventies, en (4) een disruptieve impact van individuele interventies.

Als de interventies van de politie gebaseerd zouden zijn op die richtinggevende principes, dan is het fundamenteel van belang dat ze weet wat de effecten zijn van de gepleegde interventies. Specifieke intelligentie op het vlak van de uitwerking van het politioptreden wordt dan van groot belang om de interventies tijdig bij te kunnen stellen. Binnen het Flexibele Interventie Team (FIT) van de Landelijke Eenheid wordt een concept ontwikkeld waarmee op dit vlak geëxperimenteerd kan worden. Zij beogen de leerprikkels van criminelen duurzaam te verstoren door een operationeel tempo te realiseren dat overstijgend is aan de drempelwaarde van het herstel. Maar om die drempelwaarde te meten is veel analysecapaciteit nodig. De werkelijkheid is zeer complex, en vooraf inschatten wat de effecten van interventies van de politie zijn, zeker als ze innovatief zijn, is wellicht te moeilijk om te realiseren. Toch weten we inmiddels dat ‘predictive policing’ gebruik kan maken van statistische voorspellingen om te kunnen anticiperen op criminele incidenten.<sup>5</sup> Dit is onder andere te zien in het Criminaliteit Anticipatie Systeem (CAS) dat ontwikkeld is bij politie Amsterdam-Amstelland. Inmiddels zijn er ook al ideeën om daarop verder te ontwikkelen, zoals het TNO beschrijft in zijn rapport over ‘prescriptive policing’: ‘Prescriptive Policing gaat een stap verder dan Predictive Policing. De voorspelling wordt namelijk voorzien van een advies over de best passende interventie. De achtergrond van dit advies is een voorspelling van de effectiviteit van mogelijke interventies.’<sup>6</sup> Hierbij is het wel van belang dat het advies geen sturend mechanisme wordt en flexibiliteit en contextgedreven werken hierin worden geïntegreerd.

Hiermee wordt een deur geopend die het mogelijk maakt om intelligente interventies duurzaam in te gaan zetten en innovatie intensief te stimuleren. De vraag is echter of de politie zelf voldoende adaptief en lerend is ingesteld om dit effectief te kunnen doen.

### Wat kan er van criminele systemen geleerd worden?

Naast dat de politieorganisatie veel baat zou hebben bij het verkrijgen van inzicht in de effecten van hun interventies op criminele organisaties met hun antifragiele eigenschappen, is antifragiliteit ook iets waar we zelf van zouden kunnen leren. Door als politieorganisatie

5 Doeleman & Willems, 2014.

6 TNO, 2016, p. 65.

ook antifragiele eigenschappen te ontwikkelen kunnen we effectiever optreden en voor criminelen onvoorspelbaarder worden. Zoals Taleb het zelf verwoordt: ‘We moeten ons niet gedragen als controlfreaks, maar een voorbeeld nemen aan flaneurs, die openstaan voor het onverwachte. Door te doen alsof we alles kunnen beheersen, ontstaat schijnstabiliteit – en die is juist gevaarlijk.’<sup>7</sup>

Door alles gecentraliseerd en gereguleerd vast te leggen, met het doel te optimaliseren en zo efficiënt mogelijk te zijn, wordt het voor criminelen ook voorspelbaarder wat de politie gaat doen en hoe ze dit kunnen omzeilen. We zullen hier een hypothetisch voorbeeld van schetsen. De politie heeft het CAS in verschillende basisteams geïntroduceerd om inbraken te kunnen voorspellen en de pakkans te vergroten. Wanneer inbrekersbendes na verloop van tijd kennis hebben over hoe het CAS werkt, en dat de politie extra gaat surveilleren daar waar de afgelopen weken vaak is ingebroken, wordt het voor hen ook makkelijker om bewust op die plaatsen niet weer een inbraak te plegen. In plaats daarvan kunnen ze elders inbraken plegen, waar door de verschuiving van capaciteit van het CAS juist minder agenten aanwezig zijn. Met het mogelijke resultaat dat de pakkans van inbrekers op heterdaad niet groter wordt, maar wellicht zelfs daalt. Nu is het uiteraard de vraag of de gemiddelde crimineel zo slim is, maar dit zou vooraf getest kunnen worden, en als dit het geval blijkt, is het verstandig een extra onvoorspelbaar, antifragiel element toe te voegen aan het CAS door ook willekeurig gekozen (maar wel relevante) gebieden toe te voegen aan het surveilleerschema. Hierdoor anticipeert het systeem niet alleen op criminaliteit, maar is het ook adaptief aan de realiteit en context van de gevolgen van het invoeren van zo’n systeem.

Antifragiliteit betekent bij voorkeur dat er niet één uniform handelingskader voor het gehele korps is. De context kan verschillen per eenheid, district, wijk of probleem, of per agent, burger of verdachte. Door niet of minder vast te houden aan volledig gestandaardiseerde handelingskaders, maar ruimte te laten voor contextgedreven werken en uit te kunnen gaan van de professionaliteit en het vakmanschap van collega’s, zal bureaucratie verminderd worden, wat ertoe leidt dat er effectiever en efficiënter opgetreden kan worden.

Maar wat kunnen we dan leren van antifragiele systemen zoals criminele organisaties? De kern van antifragiele systemen is dat ze leren van verstoring omdat ze door redundantie en optionaliteit beter met het onverwachte om kunnen gaan. Het is niet zo dat in een antifragiel systeem alles antifragiel moet zijn, maar dat het antifragiele

7 Ivkovic, 2014; Taleb, 2010.

eigenschappen zou moeten bezitten.<sup>8</sup> Antifragiliteit vergt de bereidheid om binnen organisaties aspecten die niet meer houdbaar zijn op te geven en om nieuwe manieren van werken te ontwikkelen. Hierbij verandert de essentie van het werk en de organisatie niet. De kernwaarden en basisprincipes van de politie zijn ondanks contextuele veranderingen niet aan verandering onderhevig, maar zijn juist de backbone van de organisatie.

Met het oog op verantwoording aan het publiek en de politiek zou het ondoenlijk zijn om de hele organisatie als zelfsturende onderdelen te laten functioneren. Maar een combinatie van fragiele en antifragiele elementen kan toch leiden tot een antifragiel systeem. Zoals eerder omschreven, zou een antifragiel systeem aan twee kerneigenschappen moeten voldoen: redundantie en optionaliteit.<sup>9</sup> Om redundante eigenschappen te creëren zou de organisatie capaciteiten tot haar beschikking moeten hebben die in een stabiele situatie overbodig zijn. De politieorganisatie bezit ook zeker al redundante elementen; denk bijvoorbeeld aan de Vrijwillige Politie, de eerder genoemde Flexibele Interventie Teams en de Dienst Speciale Interventies. Bij evenementen of crises, zoals een terroristische aanslag, kan zo'n groep politieagenten een snelle en adequate respons geven, naast het reeds gangbare en reguliere politietoetreden. Optionaliteit houdt in dat de organisatie capaciteit en middelen zo strategisch plant, dat je altijd opties open houdt. Als een observatieteam niet beschikbaar is om een verdachte te observeren, zou het een mogelijkheid moeten kunnen zijn om een verdachte te laten volgen door een drone, bijvoorbeeld. Of juist af te stappen van het fysiek volgen, maar vertrouwen op een digitaal spoor middels zendmasten en mobiele telefoons. Door het uitdenken en testen van verschillende opties zal ook het lerend vermogen van de organisatie vergroten.

Mede door de groei in samenwerking met ketenpartners, netwerken en burgerinitiatieven wordt het ook steeds moeilijker om als politieorganisatie volledig in controle te blijven. De vraag is echter of dit nodig is, want zolang de maatschappelijke politiefunctie op het gebied van veiligheid wordt uitgevoerd, is het onbelangrijk of de politie als organisatie daar de controle over heeft. Je zou ook kunnen zeggen dat juist de maatschappelijke politiefunctie antifragiel zou moeten zijn, waarbij de partners die op een specifiek moment in een specifieke context toevallig de capaciteit en kennis hebben om taken uit voeren dit ook kunnen doen, zonder vast te houden aan een vooraf vastgestelde taakverdeling. Zolang de essentie van de politiefunctie, de kernwaarden, maar

8 Van 't Hek & Van Oss, 2019.

9 Taleb, 2010.



in stand blijft. Dit zou betekenen dat de verhouding tussen politie en ketenpartners, maar ook tussen overheid en burger, gaat veranderen. Het is belangrijk duidelijk te hebben wie waarvoor verantwoordelijk is, en dat de kernwaarden van de maatschappelijke politiefunctie geborgd zijn.

Indien een organisatie antifragiele eigenschappen wil benutten, zou de focus moeten liggen op decentralisatie, uitgegaan moeten worden van de lokale context, de handelingsruimte voor professionals moeten worden vergroot, waarbij ruimte is voor creativiteit, en zou de organisatie open moeten staan voor toeval en het maken van fouten.<sup>10</sup> Ondanks dat de politieorganisatie al antifragiele eigenschappen bezit, zijn wij van mening dat bij de politieorganisatie de kans om de anti-fragiliteit van criminele organisaties als wapen tegen hen in te zetten nog te veel onbenut wordt gelaten.

Deze omslag vraagt een mentaliteitsverandering van top-downsturing naar meer gedecentraliseerde, flexibele en adaptieve sturing die ruimte geeft aan creatieve en onverwachte oplossingen. Dit staat echter haaks op de huidige inrichting van de Nationale Politie. Naast antifragiele eigenschappen van de politieorganisatie is het nog steeds belangrijk dat er een robuuste backbone blijft bestaan die als kapstok dient voor de uiteenlopende innovatieve ontwikkelingen en die de zuiverheid van de maatschappelijke politiefunctie weergeeft. Dat vraagt om landelijk beleid en centraal gestuurde waarden en normen. Er zouden echter naast deze kern meer antifragiele eigenschappen toegevoegd kunnen worden. Bijvoorbeeld door teams te organiseren die leren wat de effecten zouden kunnen zijn van hun mogelijke arsenaal aan innovatieve interventies, die snel en adequaat ingezet kunnen worden als de context dit vraagt, maar die ook andere werkzaamheden kunnen verrichten of ontbonden kunnen worden op momenten dat hun diensten op korte dan wel lange termijn niet meer nodig zijn. Waar criminele organisaties zich meer als impulsieve flaneurs gedragen en voor een optie kiezen omdat dit de meest voor de hand liggende is, zou de politieorganisatie hier deels van kunnen leren door een scherpe intelligence-structuur toe te voegen en daarmee een meer rationele flaneur kunnen worden. De optionaliteit van verschillende interventies vergt dat er een rationele en intelligente keuze gemaakt moet worden om tot de meest gunstige uitkomst te komen. De politieorganisatie gaat dan adaptief om met de context, maar op het moment dat er zich een situatie voordoet die om actie vraagt, zal er intelligent een keuze gemaakt moeten worden uit de beschikbare opties om tot de beste interventie te komen.

10 Van 't Hek & Van Oss, 2019.

In tijden van (gepercipieerde) schaarste is het wellicht geen populair idee om redundante elementen toe te voegen aan de organisatie. Bijvoorbeeld wanneer twee teams klaarstaan om een probleem aan te pakken terwijl er op het moment van actie maar één team nodig is. Als deze ruimte van het extra team echter benut wordt om flexibiliteit, creativiteit, lerend vermogen en maatwerk te faciliteren, kunnen er intelligente interventies bedacht en getest worden die in de toekomst leiden tot een meer effectieve en duurzame aanpak.

### De publieke opinie: leiden of geleid worden

Voor de politieorganisatie is de ervaren legitimiteit door het publiek van groot belang. De publieke opinie staat onder invloed van kortetermijneffecten die mogelijk door naïeve interventies worden ondersteund. Politiewerk en ook politiegeweld worden buitenproportioneel blootgesteld aan de media, waarbij vaak niet het volledige beeld van een situatie wordt weergegeven. De beeldvorming in de media van criminaliteit en politiewerk heeft een groot effect op de (niet vanzelfsprekend realistische) veiligheidsgevoelens van het publiek en de gepercipieerde politielegitimiteit. Daarnaast is er een roep in het maatschappelijke debat om een harde responsieve aanpak van criminaliteit.<sup>11</sup> Doordat het mandaat voor de politie beïnvloed wordt door het maatschappelijke debat en de politiek, kan dit leiden tot symboolpolitiek, met als resultaat dat er eerder voor gekozen wordt om harde maar minder effectieve interventies uit te voeren dan mildere duurzame interventies.<sup>12</sup> Dit kortetermijneffect weegt zwaarder in de gepercipieerde legitimiteit dan uitgebalanceerde en duurzame interventies op de lange termijn. Uitgebalanceerde en duurzame interventies zijn dan ook lastiger aan het publiek uit te leggen, omdat er niet altijd een direct effect kan worden gepresenteerd.

Het is echter wel mogelijk door transparantie, hoogwaardige (slimme en effectieve) communicatie en zichtbaar bewijs om verantwoording af te leggen over de meer effectieve interventies die tot een verhoging van de daadwerkelijke én gepercipieerde legitimiteit zullen leiden. In de communicatie met burgers is het belangrijk om transparant te zijn en de dialoog aan te gaan. Ook al blijft misdaadbesteding voor burgers van belang, er vindt een verschuiving plaats van het verantwoord van misdaadcijfers en kwantitatieve doelen naar

<sup>11</sup> Van Gestel, 2013.

<sup>12</sup> Chermak & Weiss, 2005.

meer kwalitatieve verantwoording over het besluitvormingsproces. Er kan rijker verantwoord worden naar partners en het publiek door het proces, de complexiteit en de langetermijneffecten van misdaadbesteding uit te leggen. Niet door cijfers te delen, maar door beeldend de context en complexe dilemma's te duiden.<sup>13</sup> En niet alleen die inhoud wordt dan rijker verantwoord, ook de gekozen communicatievormen kunnen dan rijker zijn. Net zo goed als de interactie en de relatie met de burger, die kunnen dan meer vanuit dialoog plaatsvinden waarbij de burger geen toeschouwer is, maar betrokkene.<sup>14</sup> Door kwalitatieve ambities en doelen te communiceren en burgers op die manier mee te nemen in het besluitvormingsproces zullen zij zich eerder gerespecteerd voelen en de politie meer vertrouwen en als legitieme organisatie zien.<sup>15</sup> De keuze om voor een antifragiele aanpak te gaan zou zo uitgelegd kunnen worden dat het voor de burger duidelijk is wat de achtergrond van deze beslissing is. En dat misdaadbesteding en het creëren van een veiligere samenleving niet uit het oog verloren worden, maar juist belangrijk zijn. Hierdoor kan er ook voor een antifragiele aanpak draagvlak gecreëerd worden.

### In naam der 'wat': praktische implicaties

Als de politie zelf positieve effecten van een adaptieve organisatie wil realiseren, om daarmee de samenleving duurzaam veilig te houden, zal ze dus antifragiele eigenschappen moeten gaan ontwikkelen of versterken om daarmee de kwetsbare effecten van doorgesloten efficiency-denken, specialisaties, ingewikkelde afhankelijkheidsrelaties en kortetermijndenken<sup>16</sup> te beperken of zelfs te doen kenteren. Dit kan gedaan worden door het mandaat laag te beleggen waar aandacht is voor contextgedreven werken, aan te sturen op een explorerende organisatie waarin variatie mogelijk is, en mensen in de gelegenheid te stellen om te blijven leren. Om een organisatie te zijn die de antifragiele eigenschappen intensief benut dient de politie vooral fragiele elementen te bezitten waar ze gemakkelijk (tijdelijk) afstand van kan doen. Dit kan op het vlak van strategie, rollen en betrokkenen.

De politie kan op het gebied van strategie zorgen voor snelle wijzigingen, en een set aan mogelijke interventies (conform 'prescriptive

13 Nap & Vos, 2018.

14 Nap, Vos & Los, 2020.

15 Van Dijk & Van Veen, 2015.

16 Houben, 2015.

policing') ontwikkelen die naast elkaar kunnen bestaan en afhankelijk van context kunnen worden ingezet. De redundantie van politiekundige strategieën en de ruimte om uitwisselbare en gelijkwaardige alternatieven te benutten maken het handelen effectiever. Dat wil niet zeggen dat daarmee geen uitdagingen te bedenken zijn op het vlak van analyse en coördinatie. Die zullen er wel degelijk zijn en vragen mogelijk om passende sensoren en communicatie die dit kunnen optimaliseren.

Een tweede manier om antifragiele eigenschappen te creëren is door meer ruimte te geven om redundantie binnen de rollen bij de politie te laten bestaan en sneller veranderende taken te kunnen toewijzen aan de medewerkers. Dit levert mogelijk ook uitdagingen op het gebied van coördinatie op. Het biedt echter wel mogelijkheden om snel en adaptief in te spelen op de operationele context, en stimuleert de organisatie om een daadwerkelijk lerende organisatie te zijn.

De betrokkenen binnen de politie zijn van oudsher loyaal aan de organisatie, en de organisatie is loyaal naar hen toe. Deze loyaliteit is onderdeel van de politiecultuur. Dit maakt de personele organisatie echter eerder robuust, en mogelijk kwetsbaar, in plaats van antifragiel, omdat het aanzet tot inflexibiliteit. Een hogere mate van horizontale en verticale verplaatsingen tussen functies kan zorgen voor het ontwikkelen van nieuwe competenties door medewerkers, een frisse blik op werkzaamheden en een lerende organisatie. Naast een kleine vaste organisatorische kern zou er een grotere flexibele schil van politie-medewerkers moeten zijn die snel in en uit kan voegen, afhankelijk van de operationele context. Iets soortgelijks is al in werking bij de landelijke deskundigheidsmakelaars van de Landelijke Eenheid. Zij trekken externe specialisten met unieke expertise aan en voegen die gericht toe aan een politieonderzoek. De standaardketenpartners van de politie zijn daarnaast ook betrokkenen. Meer flexibiliteit door redundantie en optionaliteit van deze groep levert mogelijk ook winst op. Korte- en langetermijnsamenwerking met gelegenheidspartners en ketenpartners wordt dan mogelijk. Wat dat vraagt van het onderlinge vertrouwen en de daarmee gepaard gaande communicatie is niet duidelijk, maar enige inefficiency is ook daar te verwachten.

Als er innovatieve technologieën en strategieën worden ingezet, blijft het belangrijk dat de backbone van de organisatie, namelijk de kernwaarden en basisprincipes, in stand blijft. Ook als bepaalde vormen van de politiefunctie uitgevoerd worden door ketenpartners of burgers. Een manier om dit te kunnen bewerkstelligen is door het instellen van een ombudsman, gelijkwaardig aan de HM Inspectorate of Constabulary in het Verenigd Koninkrijk. Deze ombudsman kan onafhankelijk de politieorganisatie en de politiefunctie beoordelen

door vragen te stellen die burgers zouden stellen. Zo'n ombudsman zou kunnen dienen als een vorm van ethische toetsing om te voorkomen dat burgers onjuist behandeld worden en we bijvoorbeeld richting een surveillancestaat gaan. Hiermee kan ook de vertrouwenspositie van de politieorganisatie en de maatschappelijke politiefunctie van de burger versterkt worden.

## Conclusie

Criminaliteit en criminele organisaties hebben iets weg van het veelkoppige monster Hydra, waar Herakles en Iolaüs in de oude Griekse mythologie tegen vochten. Elke interventie lijkt te worden opgevolgd door een vernieuwd en lastiger aan te pakken probleem.<sup>17</sup> De politie kan het adaptief vermogen van criminele organisaties beter begrijpen als ze antifragiliteit als fenomeen beter zou gaan begrijpen. Hierdoor kan voorkomen worden dat interventies van de politie niet onbedoeld criminaliteit versterken in plaats van bestrijden. Met name begrip rondom redundantie en optionaliteit kan leiden tot interventies die het adaptief vermogen van criminele organisaties overstijgen of verstoren. De politie zou daarmee de leerprikkels kunnen wegnemen, de kwetsbare aspecten binnen een criminele keten kunnen uitbuiten, een hoog operationeel tempo van opvolgende interventies kunnen inzetten, en interventies kunnen uitvoeren met een echt disruptieve impact. Uiteraard met behoud, of zelfs versterking, van daadwerkelijke en gepercipieerde legitimiteit. De politieorganisatie kan zelfs leren van criminele organisaties door zelf meer ruimte te geven aan redundantie en optionaliteit teneinde zelf optimaal anticiperend en adaptief te zijn. Dit vermogen kan dan een bijdrage leveren aan de bestrijding van criminele organisaties die ruim beschikken over antifragiele eigenschappen. Als de politie de controlereflex kan weerstaan en enige inefficiency durft te omarmen, kan ze zichzelf daarmee duurzaam effectief maken door daadwerkelijk een adaptieve en lerende organisatie te zijn.

17 Van der Ven & Corsel, 2019.

## Literatuur

- Chermak, S., & Weiss, A. (2005). Maintaining legitimacy using external communication strategies: An analysis of police-media relations. *Journal of criminal justice*, 33(5), 501-512.
- Dijk, T. van, & Veen, M. van (2015). Vertrouwen in de politie: communicatie, wederkerigheid en crime-fighting. *Tijdschrift voor de Politie*, 77(7), 33-36.
- Doelman, R., & Willems, D. (2014). Criminaliteits Anticipatie Systeem: Predictive Policing - Wens of werkelijkheid. *Tijdschrift voor de Politie*, 76, 39-42.
- Gestel, B. van (2013). Media en de roep om een harde aanpak van criminaliteit. *Het debat geopend*, 77.
- Hek, J. van 't, & Oss, L. van (2019). Antifragiliteit als systeemeigenschap. In B. Kessener & L. van Oss (red.), *Meer dan de som der delen* (p. 629-640). Deventer: Vakmedianet.
- Ivkovic, I. (2014). *Schijnstabiliteit*. Geraadpleegd van [www.filosofie.nl/nl/artikel/32637/schijnstabiliteit.html](http://www.filosofie.nl/nl/artikel/32637/schijnstabiliteit.html).
- Houben, M.F. (2015, 16 september). Antifragiel. *Militaire Spectator*, 184(9), 402-403. Geraadpleegd van [www.militairespectator.nl/sites/default/files/teksten/bestanden/MS%209-2015%20Tegenwicht.pdf](http://www.militairespectator.nl/sites/default/files/teksten/bestanden/MS%209-2015%20Tegenwicht.pdf).
- Nap, J., & Vos, J. (2018). Rijker verantwoord: wat is de bedoeling? *Tijdschrift voor de politie*, 80(4), 6-11.
- Nap, J., Vos, J., & Los, C. (2020). *Rijker verantwoord*. Politieacademie/ RONT Management Consultants/Politie Eenheid Rotterdam.
- Taleb, N.N. (2010). *Over robuustheid: Nadere filosofische en empirische bespiegelingen over de zwarte zwaan*. Amsterdam: Nieuwezijds.
- Taleb, N.N. (2012). *Antifragiel: Dingen die baat hebben bij wanorde*. Amsterdam: Nieuwezijds.
- TNO (2016). *Van predictive naar prescriptive policing: Verder dan vakjes voorspellen*. Geraadpleegd van [www.bdvc.nl/images/Rapporten/TNO-2016-van-Predictive-naar-Prescriptive.pdf](http://www.bdvc.nl/images/Rapporten/TNO-2016-van-Predictive-naar-Prescriptive.pdf).
- Tops, P., Valkenhoef, J. van, Torre, E. van der, & Spijk, L. van (2018). *Waar een klein land groot in kan zijn. Nederland en synthetische drugs in de afgelopen 50 jaar*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Ven, M. van der, & Corsel, M. (2019, 23 oktober). *Wat de ondermijningsaanpak kan leren van Herakles, Iolaüs en het veelkoppige monster*. Geraadpleegd van [www.nrc.nl/nieuws/2019/10/23/herakles-iolaus-en-de-hydra-a3977800](http://www.nrc.nl/nieuws/2019/10/23/herakles-iolaus-en-de-hydra-a3977800).



## Burgeropsporing

Waar ondernemende burgers en politie elkaar versterken!?

*Nicolien Kop, Jérôme Lam*

WhatsApp-buurtgroepen, buurtwachten, het Veteranen Search Team, allemaal voorbeelden van (eigen) burgerinitiatieven. De inmiddels bekende voorbeelden halen uitgebreid de media: de beruchte burgerwacht van Kootwijkerbroek, waar burgers over eigen middelen zoals een helikopter, speurhonden en een alarmcentrale beschikken om zelf hun buurt veilig houden; de vermissing van Anne Faber, waar een burger-SGBO parallel aan de politie-SGBO werkte (SGBO: Staf Groot-schalig en Bijzonder Optreden); en Bellingcat, een burgerjournalistiek netwerk dat onderzoek doet op basis van open bronnen. De verhouding tussen overheid en burger in het veiligheidsdomein is duidelijk aan het veranderen. Burgers zijn niet alleen slachtoffer, aangever of dader, maar steeds vaker ook participant en regisseur in de realisatie van hun eigen veiligheid.

Door technologisering en de beschikbaarheid van het internet is de autonomie van burgers enorm vergroot. Kennis is volop voorhanden en kan snel en adequaat worden opgedaan, ook specifieke deskundigheid is makkelijk te vinden op allerlei fora, op kanalen als YouTube en via online masterclasses. Digitalisering en technologie spelen een duidelijke rol bij de (eigen) initiatieven van burgers, waarbij de fysieke en digitale wereld steeds meer versmelten. Het Centraal Bureau voor de Statistiek berekende dat in 2017 87% van de volwassen Nederlanders wel eens gebruikmaakt van sociale media. Onze maatschappij wordt voortdurend geconfronteerd met de effecten van deze technologie, die kansen biedt voor zowel criminaliteit als de bestrijding ervan voor opsporingsinstanties en de (steeds meer) gedigitaliseerde burger. Het is overigens niet alleen in Nederland dat burgers participeren in de opsporing, ook internationaal is deze trend zichtbaar en wagen steeds meer burgers zich aan 'opsporing' als zij worden geconfronteerd met strafbare feiten, begrijpelijk gezien de beschikbare mogelijkheden. Voorbeelden hiervan zijn groepen pedo-jagers in Amerika of Engeland,



een fenomeen dat recentelijk ook sterk in Nederland zichtbaar is geworden, of de Amerikaanse vigilante app, een app die burgers de mogelijkheid biedt om videobeelden van incidenten vast te leggen en real time te delen.

Het is lang niet altijd vanzelfsprekend dat de politie wordt betrokken bij de initiatieven die burgers tonen. Kop en Van Duin signaleerden in 2016 de trend dat burgers steeds meer leidend en bepalend zouden zijn.<sup>1</sup> Zij benoemden toen met enige voorzichtigheid een mogelijke ontwikkeling van burger- naar politieparticipatie. Een ontwikkeling waarbij een verschuiving plaatsvindt van de ondersteunende rol van burgers onder regie van de politie (burgerparticipatie) naar een initiërende rol van burgers waar de politie mogelijk bij aanhaakt (politieparticipatie). De discussie die steeds meer vorm krijgt, gaat een stap verder dan dat. Nu wordt in de volksmond gesproken over burgeropsporing, waarbij burgers het heft in handen nemen en zelf (een bijdrage leveren aan) opsporen. De regie kan daarbij buiten het bereik van de politie liggen. Een interessante ontwikkeling, met de nodige consequenties voor de politie en het Openbaar Ministerie.

De zichtbare tendens van burgers die zelf zaken oppakken, past in de maatschappelijke ontwikkeling van zelfredzaamheid die we zien. Zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid van burgers krijgen de laatste jaren veel (politieke) belangstelling. In onze maatschappij wordt van burgers een steeds actievere rol verwacht om onze samenleving (onder andere) veiliger te maken. Dat is overigens geen nieuwe ontwikkeling; de rol van burgers in de veiligheidszorg staat al zo'n veertig jaar op de politieke agenda vanuit het besef dat veiligheidszorg niet alleen een zaak is van de overheid. Een integrale aanpak van veiligheids- en leefbaarheidsproblemen kwam al in 1984 aan de orde bij de commissie-Roethof, met expliciet aandacht voor de betrokkenheid van burgers. De adviezen van deze commissie werden tot overheidsbeleid benoemd in de eerste Integrale Veiligheidsrapportage van 1993.

In hetzelfde jaar verscheen 'Op eigen kracht onveiligheid de baas' van politiepsycholoog Frans Denkers. Zijn ideeën zijn van grote invloed geweest op de rol van burgers als partners in veiligheid. Hij noemde dit 'zelfredzaamheid': burgers moeten zelf verantwoordelijkheid nemen voor hun veiligheid, al was het maar om tegenwicht te bieden aan de groeiende invloed van de overheid op burgers. Hij stond kritisch tegenover een almaar uitdijend repressief systeem en bepleitte een normatief actieve samenleving. De zorg voor veiligheid werd in die periode ook door beleidsmakers steeds minder beschouwd als alleen de verantwoordelijkheid van de overheid. De rol van de overheid en de politie in de

1 Kop & Van Duin, 2016.

zorg voor veiligheid verbreedde zich zo verder naar burgers. Daar waar voorheen de invloed van burgers beperkt was tot inspraak en lobby's, is het steeds meer opgeschoven naar interactieve beleidsvorming en coproductie, waarbij burgers zowel meepraten als ook daadwerkelijk meedoen. De werkwijze van de Buurt Bestuurt is hier een voorbeeld van: bewoners en professionals (onder andere samen met politie en stadstoezicht) bepalen welke problemen op het gebied van veiligheid en leefbaarheid in de buurt met prioriteit moeten worden aangepakt.<sup>2</sup> Een vergelijkbaar ander voorbeeld is G1000: 'op weg naar een andere democratie', een landelijk burgerinitiatief voor en door burgers met als motto 'we bepalen samen wat we belangrijk vinden voor onze wijk, ons dorp, onze stad, onze provincie of ons land'.<sup>3</sup> Burgers, overheid en professionals gaan hierover met elkaar in gesprek en nemen vervolgens beslissingen.

Wat sociale veiligheid betreft is dat van toepassing bij leefbaarheidsproblemen en 'kleine' criminaliteit, maar inmiddels worden burgers ook steeds actiever in grotere opsporingsonderzoeken, tot oorlogsmisdaden aan toe. In een groeiend aantal gevallen wordt het initiatief ingegeven door een volgens de burger tekortschietende politie. Burgers denken dat de politie hun verwachtingen niet kan waarmaken en besluiten tot waarheidsvinding en rechtspreking. Op basis van literatuuronderzoek komt grofweg een drietal typen van motieven naar voren: (1) burgers worden actief vanuit eigenbelang, (2) omdat het participeren op zich waarde heeft, of (3) omdat burgers willen bijdragen aan een algemeen (veiligheids)belang. Een combinatie van deze motieven is ook mogelijk. Uit onderzoek is bekend dat bij burgers grote bereidheid is om de politie te helpen en ondersteunen bij (strafrechtelijke) onderzoeken. Door deze betrokkenheid van burgers, gecombineerd met specifieke kennis en deskundigheid, neemt de kracht van de opsporing alleen maar verder toe. Zo bekijken gepensioneerde politiemensen opsporingsdossiers opnieuw, en gaan hogescholen en universiteiten met een frisse blik met oude opsporingszaken aan de slag. Deze inbreng van buiten de politieorganisatie heeft drie voordelen: ten eerste versterking van de politiecapaciteit, ten tweede de andere perspectieven, invalshoeken en creativiteit waarmee een zaak wordt benaderd, en ten derde de kennis en expertise die de politie zelf niet altijd voorhanden heeft, worden ingebracht. Denk bijvoorbeeld aan digitale vaardigheden van burgerexperts. Kortom, ondernemende burgers bieden volop kansen voor de opsporing. Daarbij dient wel gerealiseerd te worden dat de belangen van burgers en politie niet altijd parallel lopen.

2 Schuilenburg, 2016.

3 <https://g1000.nu>.

## Ondernemende politie?

De politie in het algemeen, specifiek de opsporing, wordt dagelijks met dergelijke ontwikkelingen geconfronteerd. Er is inmiddels ervaring opgedaan in zaken waar politie en burgers samen optrekken. Mooie voorbeelden hiervan zijn deskundigen die via de landelijke deskundigheidsmakelaar of de Snelle Kennis Mobilisatie aan (strafrechtelijke) onderzoeken worden gekoppeld om hun deskundigheid en specifieke kennis in te brengen bij een zaak. Denk aan het Team Grootschalig Opsporing Venne,<sup>4</sup> waarbij een actueel opsporingsonderzoek direct online werd geplaatst en burgers mee konden denken over scenario's of onderzoek. Of aan Tromie, een afpersingszaak van een bedrijf waarbij door de dreiger een groot bedrag in bitcoins werd geëist. Door de samenwerking tussen het betreffende bedrijf, Deloitte en de politie wisten ze de afperser op te sporen. Het laatste is een voorbeeld waarbij de samenwerking tussen politie en burgers duidelijk waarde had en leidde tot een resultaat: de dreiging stopte, de verdachte werd ontmaskerd en aangehouden.

De combinatie van actieve en mondige burgers, moderne technieken en de ontvankelijkheid van politie en justitie voor maatschappelijke druk plaatst de opsporing voor een breed spectrum aan uitdagingen en kansen. Voorheen was de rol van burgers veelal beperkt tot de start van het opsporingsproces. Tegenwoordig spelen burgers een actieve rol en kunnen zij voorafgaand, tijdens en na het politieke opsporingsproces onderzoek doen. Daarbij kunnen zij zowel directe invloed uitoefenen door zelf actie te ondernemen als indirecte invloed uitoefenen via (sociale) media. Zij beïnvloeden opsporingsonderzoeken veelal op controlerende en/of agenderende wijze. Dit betekent dat de politie haar rol dient te ontwikkelen binnen de trend waarbij steeds meer burgers en (sociale) media op allerlei wijzen en bij allerlei misdrijven participeren of handelen in politietaken. Dit vraagt om een heroriëntatie of zelfs herpositionering van de opsporing.

Een aantal jaren geleden drong de potentie (en voor sommigen wellicht bedreiging) van deze ontwikkeling door en is er een zogeheten 'burgeropsporingslab' opgericht, bestaande uit deelnemers van binnen en buiten de politie en van het Openbaar Ministerie. Het doel van dit lab is tweeledig: ten eerste het ontwikkelen van leidende principes van burgeropsporing en het geven van handelingskaders, en ten tweede experimenteren met verschillende vormen van burgeropsporing. Hiervoor zijn in samenwerking met TNO apps ontwikkeld, bijvoorbeeld 'mijn onderzoek', waarbij de app burgers instructies geeft bij het

4 Sollie & Kop, 2013.

uitvoeren van een eigen strafrechtelijk onderzoek, en ‘Sarea: samen zoeken’, een app die burgers ondersteuning biedt bij vermissingen en zoekacties. De betrokkenen bij het burgeropsporingslab erkennen dat het maken van een beweging noodzakelijk is. Burgers zullen immers verdergaan met hun (opsporings)acties en initiatieven, of het nu met of zonder de politie is. Het standpunt vanuit het lab is dan ook ‘dat de opsporing open zal moeten staan voor nieuwe modaliteiten en sturing om legitimiteit van handelen te houden’.

Grofweg zien wij drie manieren waarop de politie kan reageren op deze ontwikkeling: blijven optrekken met burgers zoals gewend, waarbij de politie een leidende rol vervult, een stap verder gaan in gelijkwaardige samenwerking, of burgers zelfstandig bepaalde taken laten verrichten. Deze varianten bevinden zich op een glijdende schaal waarbij de invloed van burgers steeds groter wordt en die van de politie steeds kleiner (zie figuur 1).

Figuur 1 Samenwerking politie – burgers met daarbij behorende strategie/rol politie

Politie leidend	Samen optrekken	Burger leidend
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Invloed burger: laag</li> <li>● Invloed politie: hoog</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Invloed burger: hoog</li> <li>● Invloed politie: hoog</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Invloed burger: hoog</li> <li>● Invloed politie: laag</li> </ul>
Strategie: traditioneel en regisserend	Strategie: collaboratief	Strategie: faciliterend en responsabiliserend

Afhankelijk van diverse aspecten, zoals het type zaak, de belangen, de betrokken burgers en de maatschappelijke impact, moet steeds worden afgewogen welke rol de politie kan, wil en moet innemen. Daar hangt de keuze van de in te zetten strategie vanaf. Hierbij kunnen vijf strategieën en rollen worden onderscheiden: traditioneel, regisserend, collaboratief, faciliterend en responsabiliserend.

### Een traditionele en regisserende politie

De eerste is de traditionele strategie. Hierbij doet de politie alles zelf omdat zij over specifieke middelen, ervaring en expertise beschikt. De rol van de burger is dan voornamelijk die van aangever, getuige of slachtoffer. Ten opzichte van burgers wordt er nauwelijks informatie gedeeld en mocht contact nodig zijn, dan vraagt de politie om informatie en geven burgers hierop een antwoord. Het gaat vooral om

eenzijdige communicatie vanuit de politie richting de burger in de vorm van het oproepen van getuigen, het informeren en waarschuwen van burgers (over bijvoorbeeld risicovol vuurwerk of kwaadaardige software), of raadplegen (zoals bij Burgernet, Opsporing Verzocht). Andere werkwijzen die hierbij passen zijn werkvormen die zich specifiek achter de politieke schermen afspelen, zoals politieke infiltratietrajecten of de afscherming van getuigen. Dit speelt zich buiten het gezichtsveld van burgers af.

De tweede is de regisserende strategie; daarbij onderkent de politie de behoefte aan bepaalde kennis en expertise. Burgers adviseren hierbij de politie op basis van hun deskundigheid. Vaak gaat het hierbij om meer abstracte vraagstukken waarbij niet direct opsporingsinformatie met burgers of private partijen wordt gedeeld. Een voorbeeld hiervan is een brandonderzoek in de eenheid Midden-Nederland waarbij door mensen uit de branche de oorzaak zeer snel herleid kon worden tot het betreffende type verwarmingsketel. Maar bijvoorbeeld ook medische vragen, zoals of het fysiek mogelijk is dat een slachtoffer zich een bepaalde afstand verplaatst na in het hart te zijn gestoken.

Deze twee strategieën zijn inmiddels erkend en worden als waardevol gezien, maar de samenwerkingsmogelijkheden tussen politie en burgers krijgen hier een beperkte invulling. Als de politie het werk goed doet en zaken oppakt, dan voldoen deze strategieën. De rol en de legitimiteit van de politie komen echter onder druk te staan wanneer vanwege capaciteit keuzes moeten worden gemaakt of als de politie expertise mist waarover burgers wel beschikken. Een aandachtspunt bij deze strategieën is de snelheid waarmee burgers worden betrokken bij een zaak. In de praktijk gebeurt dit veelal in een (ver) gevorderd stadium van het onderzoek, als uiterste redmiddel. Door burgers eerder te betrekken, actief te bevragen of te informeren kort na een incident wordt de (heterdaad)kracht vergroot, dat scheelt uiteindelijk politiecapaciteit.

### Een collaboratieve politie

Bij de collaboratieve strategie hebben politie en burgers of private partijen een gezamenlijk overstijgend belang; eenieder heeft een unieke bijdrage en voegt die toe door samenwerking. Als politie en burgers samen en gelijkwaardig optrekken, kan wederzijdse expertise optimaal worden benut. Deze strategie is waardevol vanuit de gedachte dat burgerparticipatie niet meer weg te denken is uit de moderne samenleving; het 'tegenhouden' van burgers en burgerinitiatieven is immers

een achterhaald perspectief. Dit vraagt echter wel om een cultuuromslag, waarin wordt beseft dat burgerparticipatie een onderdeel van het politiewerk is. Dit betekent echter niet dat de politie alle burgerinitiatieven klakkeloos moet goedkeuren; sommige burgeracties zijn waardevol, andere kunnen juist onwenselijk zijn vanuit bijvoorbeeld ethisch of juridisch perspectief, of omdat ze een bedreiging vormen voor het opsporingsonderzoek. Dat dient steeds zorgvuldig afgewogen te worden.

Een vermissingszaak waarbij burgers een goed lopend burgeropsporingsteam bleken te zijn, was de vermissing van Anne Faber. Politied medewerkers hebben hierbij zelf van nabij de kracht van een burgerteam mogen ervaren, politiemensen die soms in het begin helemaal niet zo positief tegenover de ‘bemoeienis’ van burgers in de zaak stonden. Verrast door de professionaliteit van het burgerteam kantelden deze gedachten. De essentie van de geformuleerde lessen uit deze zaak is om niet tegen burgerinitiatieven te ‘vechten’, maar ze juist te omarmen, samen de juiste kant op te bewegen en waar nodig te leiden. Dit is in het onderzoek ‘Schouder aan schouder’ participatie-judo tussen politie en burgers genoemd; hiermee wordt bedoeld: maak contact, beweeg mee en leid waar nodig.

In een dergelijke samenwerking gaat het om coproduceren (ook wel cocreatie genoemd); de politie en de burger delen een probleemopvatting, waarna ze gezamenlijk naar oplossingen kunnen zoeken. Zoals bijvoorbeeld het vinden van Anne Faber. Ook in de eerdergenoemde zaak Tromie is dat op indrukwekkende wijze gedaan. In deze zaak deelde de politie informatie uit een opsporingsonderzoek met burgers/bedrijven, zodat zij mee konden denken in de betreffende zaak. Er ontstond interactie op gelijk niveau. Verder was uniek in deze zaak dat het afgeperste bedrijf tevens lid was van de SGBO.

De waarde van het gelijkwaardig optrekken ligt in het feit dat de rollen van burgers en politie (en ook andere partners) elkaar aanvullen en versterken. Dit kan niet alleen achteraf in de opsporing, maar ook proactief effect hebben in de zin dat bepaalde delicten voorkomen kunnen worden. Dit betekent overigens niet per definitie dat alle informatie ‘op straat’ moet komen te liggen, maar wel dat in het opsporingsbelang informatie gericht met burgers wordt gedeeld.

### **Een faciliterende en responsabiliserende politie**

Expertise van betrokken partijen benutten en elkaar versterken kan nog een stap verder dan hiervoor beschreven. Namelijk door delen uit

handen te geven vanuit de gedachte dat de politie in de breedte van de organisatie specifieke kennis en deskundigheid ontbeert, waardoor deze niet voor iedere zaak beschikbaar is; denk aan expertise op het gebied van cybercriminaliteit of fraudevormen. Er is zoveel deskundigheid beschikbaar en vele burgers en bedrijven zijn bereid om met de politie mee en samen te werken. In de faciliterende strategie neemt de politie een ondersteunende rol in, bijvoorbeeld door het geven van advies, training of gelegenheid, maar het uitvoerende en regisserende deel van het werk ligt bij burgers en/of externe partijen.

In het kader van vernieuwende en innovatieve werkwijzen organiseerde BlueM Amsterdam een vijftal hackathons over bijvoorbeeld cold cases en voortvluchtige(n). Een hackathon is een evenement waarbij teams in een relatief korte tijd proberen om vernieuwende en innovatieve oplossingen te vinden voor problemen of thema's. Gedurende twaalf uur werkten politiemensen samen met medewerkers van defensie, private partijen zoals KPN en TNO en (cyber)vrijwilligers in verschillende gemengde gelegenheidsteams aan diverse zaken. Naast het forceren van een doorbraak stond ook het leren en experimenteren met betrekking tot publiek-private samenwerking in een opsporingsonderzoek centraal. De meningen hierover waren positief, net als het resultaat. Tijdens de hackathon werden onder andere vijftien voortvluchtigen op adresniveau getraceerd, en de dagen daarna konden tien personen worden aangehouden. Het delen van informatie bleek onder deze omstandigheden gewoon te kunnen.

Doordenkende over de hackathon zou bijvoorbeeld het digitaal zoeken naar voortvluchtigen door burgers opgepakt kunnen worden. Het delen van informatie is hier minder complex, aangezien het hier mensen betreft die reeds onherroepelijk zijn veroordeeld door de rechter. Het maatschappelijk belang is dat voortvluchtigen hun straf niet ontlopen door onder te duiken of te vluchten naar het buitenland. Dit gaat richting een meer responsabiliserende strategie van de politie. Hierbij ligt het sociale veiligheidsvraagstuk buiten de expertise of verantwoordelijkheid van de politie; het gaat primair om anderen zelfstandig verantwoordelijk maken voor bepaalde taken, met het doel criminaliteit te voorkomen. Illustratief hierbij is het Kijkshop-voorbeeld. De politie is dagelijks veel tijd kwijt met het afhandelen van winkeldiefstal. Programmadirecteur Toekomstbestendig Opsporen en Vervolgen Wim van Amerongen stelt dat in het verleden de Kijkshop door haar winkel formule nooit last had van winkeldiefstal. De vraag die dit oproept is in hoeverre de politie of de branche zelf verantwoordelijk is voor dergelijke problematiek. Op het gebied van de openbare orde wordt een responsabiliserende strategie al toegepast, bijvoorbeeld de beveiliging bij uitgaansgelegenheden, evenementen of voetbalwedstrijden.

Een dergelijke responsabiliserende strategie is ook zeker denkbaar met betrekking tot de opsporing. In sommige gevallen gebeurt dit ook al, zoals het opsporen en sanctioneren van fraude door verzekeringsmaatschappijen. Het gaat om het vergroten van de maatschappelijke weerbaarheid. Samen verantwoordelijk zijn voor een veilige samenleving, waarbij iedereen vanuit de eigen mogelijkheden en professionaliteit een bijdrage levert. Zowel in het voorkomen van onveiligheid als het opsporen en vervolgen van delicten. Vanuit haar responsabiliserende rol richt de politie zich op het beschermen van de waarden van de rechtsstaat, zij functioneert vanuit deze rol als het ware als hoeder van de samenleving.

In tabel 1 zijn de vijf besproken strategieën en de kern van handelingwijze ten opzichte van burgers weergegeven.

Tabel 1 Vijf politie strategieën

Strategie politie				
Politie leidend		Samen optrekken	Burger leidend	
Traditioneel	Regisseren	Collaboratief	Faciliteren	Responsabiliseren
Informereren Raadplegen Waarschuwen	Laten informeren door deskundigen	Burgers 'omarmen' Samen en gelijkwaardig werken	Ondersteunen en adviseren burgers Delen van het werk uitbesteden aan deskundigen	Gezamenlijke uitvoer en verantwoordelijkheid voor veiligheid Bewustzijn vergroten

Over de ontwikkelingen die gaande zijn is het laatste woord nog niet gezegd en geschreven. Het is bijvoorbeeld de vraag of burgers de rol van de politie als 'hoeder van de veiligheid' zullen blijven accepteren nu zij zelf over steeds meer kennis en mogelijkheden beschikken. Het accepteren heeft te maken met onder andere de legitimiteit van en de transparantie in de keuzes die worden gemaakt. Dat burgers gevraagd en ongevraagd zelf onderzoek doen, is inmiddels duidelijk. Voor de politie betekent dit de noodzaak van een burgeropsporingstrategie, om in te schatten welke rol de burger kan en mag spelen in specifieke zaken. De keuze om al dan niet samen te werken met burgers wordt steeds weer afgewogen, duidelijke regels en afspraken dienen hieraan ten grondslag te liggen. Samenwerken met burgers die criminele activiteiten plegen is bijvoorbeeld onwenselijk.

De Vries en anderen hebben een afwegingsmodel ontwikkeld dat de politie kan gebruiken om burgers beter te begeleiden, maar ook te



stoppen of beschermen in hun onderzoeksactiviteiten als dat nodig is.<sup>5</sup> Zij hebben een app met professionele begeleiding getoetst om te leren van wederzijdse verwachtingen en ervaringen. De conclusie is dat burgers zeker begeleiding nodig hebben bij hun onderzoeksactiviteiten, maar nog belangrijker is dat ze een zekere mate van wederkerigheid verwachten in de samenwerking met de politie bij het strafrechtelijk onderzoek. Een handelingskader wat juridisch wel en niet mag is bijvoorbeeld onderdeel van die wederkerigheid. Iedereen wordt geacht de wet te kennen, dat is algemeen bekend. Maar betekent dat ook dat iedereen de inhoud van alle wetten moet kennen? Er zijn duizenden wetten, die vaak weer zijn uitgewerkt in nadere regelgeving. Daar liggen dus uitdagingen, maar ook kansen.

Met name over het juridisch-ethische vraagstuk moet het debat nog verder worden gevoerd. Doordat onderzoek door burgers niet binnen dezelfde wettelijke en beleidskaders valt als de kaders waarbinnen de politie en het Openbaar Ministerie zich bewegen, kan er behalve kansen in de praktijk ook wrijving ontstaan. Een reëel risico is eigenrichting, dus dat burgers voor eigen rechter gaan spelen. Dat gezochte mensen die nog niet zijn veroordeeld of onterecht worden verdacht te schande worden gemaakt, waardoor de privacy in het geding komt. Dat dit onwenselijk is in onze rechtsstaat moge duidelijk zijn. Helaas zijn hier inmiddels tal van voorbeelden van: denk aan de coronarellen, aan de onterecht verdacht gemaakte klusjesman in de Deventer moordzaak, of aan onschuldige burgers die worden belaagd omdat zij dezelfde naam hebben als een gezochte verdachte. Of dat mensen vanuit verkeerde motieven, zoals afpersing of publiciteit, overgaan tot het achterhalen van iemands identiteit; denk daarbij aan de mishandelingen gepleegd door pedojagers. Of dat het werk van hulpverleners en politie wordt belemmerd: dat sporen bewust worden vernietigd of getuigen geïntimideerd. Dit zijn allemaal voorbeelden van onwenselijke eigenrichting; de politie als rechtshandhavende instantie dient dergelijke zaken te voorkomen. Het eerdergenoemde burgeropsporingslab stelt dan ook dat ‘de wederkerigheid in de relatie, de rechtsstatelijkheid en de veiligheid van alle betrokkenen altijd voorop staan’. Dat is een duidelijk uitgangspunt voor de te voeren discussie.

5 De Vries, Wemmers, Duijf & Kallen, 2020.

## Hoe samenwerking versterken?

De geschetste ontwikkelingen maken duidelijk dat burgers en politie elkaar kunnen versterken. Het onderzoek 'Schouder aan schouder' leert de politie vier belangrijke lessen: laat de regie los, burgerinitiatieven omarmen maakt beheersbaar, benut extra ogen en oren, en tot slot benut de (aanvullende) kennis en expertise. Dit betekent dat het slechts redeneren vanuit de koker van de politie niet past in de huidige tijd en dat voor een wendbare en flexibele opsporing de input van de maatschappij en burgers meer kan en moet worden benut.

(Mee) beslissen en (mee) opsporen zijn de hoogste mate van (burger)participatie in de opsporing. Waarschijnlijk zullen actieve derden van buiten de strafrechtsketen een steeds grotere rol gaan vervullen in het agenderen van misstanden en wellicht het oplossen van misdrijven. Met de diversiteit aan initiatieven ligt eigenrichting op de loer. Dit kan nog extra versterkt worden door de rol (druk) en positie (massa verzamelen) die media (soms) innemen. Behalve deze vormen van eigenrichting zit er nog een addertje onder het gras. Het betreft een vraag die is opgeworpen door Terpstra: bestaat er maatschappelijke consensus over publieke veiligheid?<sup>6</sup> Het antwoord op deze vraag is belangrijk, omdat het mobiliseren van burgers op basis van de strijd tegen criminaliteit en onveiligheid verschillen en conflicten juist kan versterken. Hiermee bedoelt Terpstra dat burgerparticipatie in de veiligheidszorg niet goed kan worden begrepen als zij alleen in instrumentele termen wordt benaderd. In hun maatschappelijke betekenis spelen veel meer elementen een rol bij burgerparticipatie dan alleen hun mogelijke bijdrage aan de reductie van criminaliteit. Terpstra geeft aan dat het niet alleen om activiteiten gaat die 'netjes' zijn, doelgericht zijn of zich goed laten inpassen in het perspectief van de politie. Burgerparticipatie in de veiligheidszorg is meer dan de vaak door formele instanties in de veiligheidszorg geïnitieerde of gesteunde activiteiten als Burgernet of buurtwacht. Niet alle activiteiten van burgers laten zich op deze wijze instrumentaliseren, aldus Terpstra. Hij waarschuwt dat een deel van de burgerparticipatie is overgenomen door groepen die doelbewust uit zijn op het verminderen van gastvrijheid, medemenselijkheid en tolerantie onder het motto van het belang van veiligheid. Dat is onwenselijk en ondermijnt onze democratische rechtsstaat.

Als er consensus is over de betekenis van publieke veiligheid, leidt dat vervolgens tot de vraag wie verantwoordelijk is voor deze veiligheid. Dat zijn we in de kern als samenleving allemaal, maar toch zit er een duidelijk accentverschil in taken, verantwoordelijkheden en plichten

6 Terpstra, 2016.

van politie en burgers. Omdat burgers steeds meer politietaken op zich (kunnen) nemen, vindt er een verschuiving plaats. Behalve (wettelijke) richtlijnen en consensus tussen overheid (politie) en burgers over welke partij verantwoordelijk is voor welke taken en plichten, moet dit ook geaccepteerd worden door de samenleving. Er moet immers worden gehandhaafd in een rechtsstaat, net zoals er opvolging moet worden gerealiseerd als er delicten worden gepleegd. De acceptatie van het recht, van de inzet van middelen (als dwang) en van het politieke gezag is nodig. Het geweldsmonopolie, de (bijzondere) opsporingstaken en de mogelijkheid tot vervolging en bestraffing maken de politie (en het Openbaar Ministerie) uniek. De politie heeft een specifieke functie van incident tot vervolging, maar tegelijkertijd vervult de politie een brede maatschappelijke functie, namelijk het beschermen en in goede banen leiden van burgeropsporing en andere gerelateerde initiatieven. Voor een deel is dit (grond)wettelijk bepaald: denk aan gelijkheid, rechtsbescherming enzovoort. Voor een ander deel staat dit open ter onderhandeling. Legitimiteit kan onder druk komen te staan als er niet langer consensus is over de verantwoordelijkheid of de middelen die daarvoor ingezet mogen worden. In feite is door de ontwikkeling op technologisch gebied de onderhandeling gestart over een nieuw sociaal contract tussen burgers en politie.

De veranderende verhouding vraagt om een fundamentele herbezinning van de exclusieve taak en waarde van de politie in de moderne samenleving. Die fundamentele herbezinning gaat over het bewust worden van het gezamenlijke maatschappelijke doel, de unieke positie en consensus van de politie, en het maatschappelijk onderhandelen met de rest van de samenleving. Wouter Stol bepleit in deze bundel een nieuwe rol voor de politie als 'autoriteit fatsoenlijke rechtshandhaving'. Hiermee bedoelt hij dat de politie zich meer dienend (in plaats van directief) opstelt en meer gericht is om anderen te helpen hun taken goed te laten doen (in plaats van deze taken zelf uit te voeren). Bij deze herbezinning dient de politie niet vast te houden aan oude principes, maar moet zij juist het voortouw nemen. De politie zal in de toekomst steeds meer opschuiven van een uitvoerende naar een meer hoedende organisatie. Deze verschuiving zal vooral plaats (moeten) vinden binnen politieleiderschap. Hoe hoger je op de politieleiderschapssladder komt, hoe meer je de rol van hoeder op je zult moeten nemen.

## Tot slot

Er is de afgelopen jaren veel gezegd en geschreven over de noodzaak om de opsporing bij de politie te ontwikkelen. De stapel rapporten is groot en de beelden wijzen allemaal één kant uit: zorg voor een opsporing die aansluit bij de behoefte aan rechtvaardigheid in de samenleving en maak daarbij gebruik van de kwaliteit van de mensen die het werk doen en van de inbreng en bijdrage van alle partners. Daarbij wordt de beschikbare kennis van vormen van criminaliteit actief benut om vanuit een gezamenlijke probleemanalyse afgestemde interventies in te richten. De opsporing voert zelf uit, heeft de regie of sluit aan om steun te geven. Dit vraagt om nieuwe werkwijzen en ander gedrag. Naast opsporen wordt opvolgen vormgegeven, gericht op voorkomen of 'laten ophouden'. Dit vraagt om een continu zicht op ontwikkelingen in de maatschappij, om het duiden van die ontwikkelingen en het actief delen van kennis en inzichten. Het bewaken van de waarden van de rechtsstaat maakt de rol van de politie uniek.

Hoewel het heel vanzelfsprekend lijkt om burgers te betrekken bij de opsporing, moet worden onderkend dat de ontwikkeling (nog) traag verloopt. Het aantal politiemensen dat betrokken is bij het burgeropsporingslab en dat in de eenheden met burgers samenwerkt, neemt toe. Helaas wordt als standaardreactie het veelgehoorde argument 'nee, die informatie mogen we niet delen' vaak genoemd. Een argument dat niet (meer) past bij een adaptieve en wendbare organisatie waar een toekomstbestendige opsporing naar streeft. Zoals een politiecollega in de zaak Anne Faber zei: 'Als je geen informatie wilt delen, dan ben je wat mij betreft niet meer geschikt voor je werk.' Wat een dappere collega, en wat heeft ze gelijk. Het moet nu eens afgelopen zijn met het denken in beperkingen wat er allemaal niet kan, hier liggen kansen. Een politie die zo druk bezig is om te bedenken waarom er geen informatie kan worden gedeeld, mist de verbindingsslag met burgers. Burgers die doorgaan met het vergroten van veiligheid, burgers die digitaal deskundig zijn en zelf op het internet feilloos (strafrechtelijk) onderzoek uitvoeren. Politie, dit is het moment om de verbinding te zoeken; het tegenhouden van deze ontwikkeling is een illusie en bovendien onwenselijk. De kern is om verbinding te maken zonder naïef te zijn, zonder de democratische waarden van de rechtsstaat uit het oog te verliezen.

Op basis van dit artikel kunnen vijf conclusies worden getrokken. Ten eerste: burgeropsporing is niet meer weg te denken uit de moderne samenleving en het tegenhouden ervan heeft geen enkele zin. Dit vraagt echter wel om een cultuuromslag bij de politie, waarbij beseft wordt dat deze expliciete rol van burgers een onderdeel van het politiewerk is. Ten tweede moet worden nagedacht over een omkering van de

thematiek. Vaak kijkt de politie primair vanuit haar eigen organisatie naar de rol en betekenis van burgerparticipatie. Het zou goed zijn om deze thematiek vanuit burgers te vatten, zij zijn dan leidend en bepalen de maat der dingen. Anderen zoals politie, gemeenten en hulporganisaties participeren op gezette tijden en sluiten zich aan bij de maatschappelijke ontwikkelingen. Ten derde: benut capaciteit en deskundigheid, verrijk elkaar en geef burgers goede en duidelijke instructies mee voor een zo goed mogelijk ‘opsporingsproces’, zodat de politie het kan overpakken en over kan gaan tot vervolging. Ten vierde: neem kennis van mooie initiatieven, ga in gesprek met het besef dat er mogelijkheden zijn, ga de uitdaging aan, deel de ervaringen en vraag (nee, niet bepaal) waar opsporende burgers behoefte aan hebben. Versterk, stuur bij en begren, dat is in ieders belang. Tot slot: de politie moet niet alle burgerinitiatieven klakkeloos goedkeuren. Sommige burgeracties zijn waardevol, andere juist onwenselijk vanuit ethisch en/of juridisch perspectief en die vormen daardoor een bedreiging voor de samenleving. Blijf in gesprek en stuur bij waar nodig. Met de genoemde kansen en kritische kanttekeningen in het achterhoofd ligt er een uitdaging om de rol van burgers invulling te geven zonder tegenstellingen te creëren in de samenleving of de centrale waarden van de rechtsstaat te ondermijnen.

Terpstra is van mening dat er een beperkt en te rooskleurig beeld van burgerparticipatie ontstaat als de fixatie op de instrumentele functie ligt en alleen beperkt is tot de vormen van burgerparticipatie die in het straatje van de overheid passen.<sup>7</sup> Deze kritische kanttekening benadrukt de voortdurende zoektocht naar balans. Als de politie kiest en prioriteert, dan zijn het wellicht voornamelijk de instrumentele vormen van burgerparticipatie die geen of beperkt recht doen aan de verschillende waarden en opvattingen die leven in de samenleving. Aan de andere kant, als burgers of media prioriteren, dan zullen mogelijk emotioneel gedreven keuzes worden gemaakt, spelen onderliggende belangen een rol of ligt de aandacht voornamelijk op de korte termijn. Dat gaat schuren met de waarden van de rechtsstaat. Uiteindelijk is ook veiligheid een onderdeel van onze democratie. Niet iedereen hoeft het met elkaar eens te zijn, verschillende belangen mogen naast elkaar bestaan binnen de grenzen van rechtsstatelijkheid. Zolang de overheid zelf niet bij machte is om het gewenste handhavingsniveau te bereiken zal de noodzaak voor gevraagde en ongevraagde bijdragen door derden aan de opsporing blijven voortbestaan. Moerman stelt dat dit gegeven, in combinatie met technische ontwikkelingen, ertoe leidt dat de over-

7 Terpstra, 2016.

heid in de nabije toekomst kleur zal moeten bekennen over de rol van de burger in het digitale tijdperk.<sup>8</sup>

Alles overziend en overdenkende verschijnt het beeld van een politie die in de toekomst opschuift van een uitvoerende organisatie naar een meer hoedende. De uitvoerende rol zoals die nu wordt ingenomen past op een zeker moment niet meer. Om dat te expliciteren in de graag gebruikte voetbalmetafoor: de politie komt minder als voetballer maar meer als scheidsrechter op het veld te staan. Kortom, burgeropsporing: waar ondernemende burgers en politie elkaar versterken!

## Literatuur

- Bekkers, V., & Meijer, A. (2010). *Cocreatie in de publieke sector: een verkennend onderzoek naar nieuwe, digitale verbindingen tussen overheid en burger*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Duijf, S. (2018). *Modern Sherlock Holmes. How will the police respond? A multiple case study into forms of police participation in citizen criminal investigation*. Apeldoorn: Canterbury Christ Church University/ Politieacademie.
- Garland, D. (1996). The limits of the sovereign state: strategies of crime control in contemporary society. *British Journal of Criminology*, 36(4), 445-471. doi.org/10.1093/oxfordjournals.bjc.a014105.
- Kop, N. (2016). Burgerparticipatie in de opsporing: kunnen we een treetje hoger? *Tijdschrift voor de Politie*, 78(7), 27-31.
- Kop, N. (2017). Naar een toekomstbestendige opsporing: leren van publiek-private samenwerking in een afpersingszaak. *Tijdschrift voor de Politie*, 79(7), 12-16.
- Kop, N., Brinkhoff, S., & Halderen, R.C. van (red.) (2020). *Burgeropsporing: kansen en uitdagingen in een snel ontwikkelende praktijk*. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 19(2-3), 3-7.
- Kop, N., & Duin, M. van (2016). Burgerparticipatie. In W. Stol, C. Tielenburg, W. Rodenhuis, E. Kolthof, M. van Duin & S. Veenstra (red.), *Basisboek integrale veiligheid* (p. 185-198). Den Haag: Boom criminologie.
- Lam, J., & Kop, N. (2020). *Schouder aan schouder: Burger- en politieparticipatie tijdens de vermissing van Anne Faber*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Lam, J., Kop, N., Bruin, A. de, & Jonge, S. de (2020). Boeven vangen met slimme burgers. *Tijdschrift voor de Politie*, 81(5), 18-20.

8 Moerman, 2019.

- Lam, J., Kop, N., & Houtman, C. (2020). De invloed van technologische ondersteuning op burgerzoekacties naar vermiste personen. In N. Kop, S. Brinkhoff & R.C. van Halderen (red.), *Tijdschrift voor Veiligheid: Burgeropsporing*, 19(2-3), 29-44.
- Lam, J., Kop, N., & Plancken, C. (2019). Leren van de vermissing van Anne Faber. *Tijdschrift voor de Politie*, 81(6/7), 12-20.
- Lam, L., & Steen, M. (2020). *Waarom burgers meedoen in het veiligheidsdomein*. Geraadpleegd van <https://ccv-secondant.nl/platform/article/waarom-burgers-meedoen-in-het-veiligheidsdomein#:~:text=Beter%20inzicht%20in%20de%20motieven%20van%20burgers%20is%20nodig%20om,ook%20omdraaien%20en%20politieparticipatie%20organiseren>.
- Land, M. van der, Stokkom, B. van, & Boutellier, H. (2014). *Een inventarisatie van burgerparticipatie op het domein van de sociale veiligheid*. Den Haag: VU/WODC.
- Moerman, E. (2019). Burgers in het digitale opsporingsdomein. *Nederlands Juristenblad*, 2, 112-118.
- Politie, & Openbaar Ministerie (2020). *Leidende principes Burgeropsporing*. Intern document.
- Schreurs, W. (2019). *Crossing lines together: how and why citizens participate in the police domain*. Enschede: Universiteit Twente.
- Schuilenburg, M.B. (2016). Overheidsparticipatie in burgerprojecten. Over Buurt Bestuurt, Hillesluis en Schrödingers kat. *Justitiële verkenningen*, 42(5), 11-26.
- SCP (2014). *Burgermacht op eigen kracht? Een brede verkenning van ontwikkelingen in de burgerparticipatie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Sollie, H., & Kop, N. (2013). *Burgerparticipatie bij opsporingsonderzoek Venne. Ervaringen van politie eenheid Zeeland-West-Brabant & de mening van burgers*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Terpstra, J. (2016). Tussen Heumensoord en Winschoten. Over de tegenstrijdige betekenis van burgerparticipatie in de veiligheidszorg. *Justitiële verkenningen*, 42(5), 80-88.
- Vries, A. de, & Smilda, F. (2014). *Social media: het nieuwe DNA*. Amsterdam: Reed Business Education.
- Vries, A. de, Wemmers, S., Duijf, S., & Kallen, V. (2020). Naar een afwegingsmodel voor de politie in de omgang met burgers die zelfstandig onderzoek doen. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 19(2-3), 61-77.

## Internet

[https://hetccv.nl/onderwerpen/burgerparticipatie-en-veiligheid/  
praktijkvoorbeelden/beleidsbeïnvloeding/](https://hetccv.nl/onderwerpen/burgerparticipatie-en-veiligheid/praktijkvoorbeelden/beleidsbeïnvloeding/)  
[www.rotterdam.nl/wonen-leven/buurt-bestuurt/](http://www.rotterdam.nl/wonen-leven/buurt-bestuurt/)  
<https://g1000.nu>





## De politie een zorg (voor later?)...

*Teun-Pieter de Snoo, Sander Wennekes, Annika Smit*

We weten het allemaal: politie, zorg en onderwijs kampen met stevige personeelstekorten.<sup>1</sup> Door toenemende krapte op de arbeidsmarkt wordt het steeds lastiger om voldoende en goed opgeleid personeel te vinden. Doordat deze organisaties en sectoren tegelijkertijd geconfronteerd worden met steeds meer nieuwe en ingewikkelde maatschappelijke problemen neemt de druk op de toch al schaarse capaciteit van deze organisaties enorm toe. Het resultaat: zieke medewerkers en/of onvoldoende dienstverlening en zorg richting burgers. Zonder een paradigmashift in het denken rond veiligheid, zorg en onderwijs blijven deze problemen groeien. De auteurs van dit artikel pleiten voor een andere manier van sturen op de politie vanuit kabinet, ministeries en het gezag. Een benadering waarin de maatschappelijke problematiek en de (impact op de) burger meer centraal staan, en er meer gewerkt wordt vanuit een integrale aanpak samen met andere uitvoeringsinstanties. Met als doel: een gezonde en veilige leefomgeving waarin burgers zich kunnen ontwikkelen en ontplooien. Een op het onderliggende maatschappelijke vraagstuk gerichte benadering vanuit de politie kan wellicht het verschil gaan maken.

De media confronteren ons dagelijks met maatschappelijke problemen die (semi)overheidsorganisaties allemaal tegelijk raken, zoals: de effecten van de Covid-19-pandemie, wapenbezit en -geweld onder jongeren, de impact van criminele families op gemeenschappen, en 'overlast' door verwarde personen. Het zijn taai vraagstukken die niet op te lossen zijn door alleen politie, zorg of onderwijs. Het vertrouwde repertoire schiet tekort en er moet extra capaciteit ingezet worden om de status quo te kunnen handhaven. Extra capaciteit die er door de grote personeelstekorten en de naweeën van reorganisaties en bezuinigingen van het afgelopen decennium nagenoeg niet is. Het water staat de uitvoeringsorganisaties aan de lippen: hoge werkdruk, overuren, hoog ziekteverzuim, vergrijzing en wachtlijsten.

<sup>1</sup> Met dank aan Frank Hoogewoning.

Elke sector of instantie probeert het hoofd boven water te houden door (tijdelijke) maatregelen te treffen. Deze maatregelen zijn vooral gericht op de instroom van nieuw personeel en het voorkómen van vroegtijdige uitstroom. In sommige gevallen wordt ook besloten bepaalde taken anders of geheel niet meer uit te voeren. De grote vraag bij dat laatste is wie bepaalt of een zekere taak anders of niet meer uitgevoerd gaat worden en wat de impact van die beslissing op andere processen en instanties is. Er is sprake van een wederzijdse afhankelijkheid tussen sectoren en instanties als het gaat om de aanpak van maatschappelijke problemen. Vanuit een maatschappelijk perspectief zijn het communicerende vaten. Het capaciteitsvraagstuk kan ook als zodanig gezien worden.

### Capaciteitstekort Nederlandse politie

De korpsleiding, de minister en het lokaal bestuur zijn duidelijk: de politie heeft een capaciteitsprobleem. Er zijn te weinig mensen om de uitstroom van gepensioneerden te compenseren. Daarnaast is de vraag naar inzet van de politie groter en anders geworden, bijvoorbeeld door het bewaken en beveiligen van advocaten, politici en hulpverleners en de toename van cybercriminaliteit.

Het capaciteitsprobleem wordt door alle betrokkenen als zeer urgent en belangrijk ervaren. Een taskforce is in het leven geroepen voor snelle vervanging van personeel en het inkorten van de basispolitieopleiding. Deze is van drie jaar teruggebracht naar twee jaar. Ook wordt – onder druk van de vakbonden – gesproken over herprioritering van taken. Evenals andere organisaties in de publieke sector werkt de politie op drie manieren aan een oplossing van het capaciteitsprobleem: het versnellen van de instroom van extra personeel, het vertragen van de uitstroom, en een herverdeling van capaciteit, inclusief heroriëntatie op de eigen kerntaken. Wat naar ons beeld ontbreekt, is een gedegen verkenning van wat aan de acuut ervaren problematiek ten grondslag ligt.

### Wederzijdse afhankelijkheden

Overheidsinstanties worden geconfronteerd met maatschappelijke problemen die binnen de afzonderlijke sectoren niet meer opgelost kunnen worden. Punch noemt in dit kader: criminele ondermijning, de opvang en omgang met kwetsbare en verwarde personen, huiselijk geweld,

seksueel misbruik, mensenhandel en uitbuiting, drugs- en alcoholproblematiek, geweld op straat, wapenbezit bij jongeren en/of drill-(rap)problematiek, sextortion, (cyber)pesten enzovoort.<sup>2</sup> De lijst lijkt eindeloos. Een groeiend aantal maatschappelijke vraagstukken vraagt beleid, inzet, specialistische kennis, middelen of bevoegdheden vanuit zorg, onderwijs, politie en gemeenten. Hoewel, vanuit eigen missies om de samenleving te dienen, raken werkgebieden van verschillende instanties elkaar voortdurend. Daarmee helpt het niet als sectoren of instanties als gevolg van bezuinigingen, reorganisaties en gebrek aan capaciteit zich verder terugtrekken op hun zogenoemde ‘kerntaken’. De hete aardappel wordt dan al snel doorgeschoven naar anderen. Indirect leidt het doorschuiven van (sociaal) ingewikkelde problematiek tot maatschappelijk onaanvaard gedrag dat, weliswaar soms pas vele jaren later, weer in het ‘afvoerputje’ van de politie terechtkomt. Dit heeft niet alleen grote consequenties voor uitvoeringsorganisaties, maar vooral ook voor (kwetsbare) burgers en uiteindelijk voor de maatschappij.<sup>3</sup>

De noodzaak om meer integraal te werken wordt de laatste jaren steeds meer onderkend. Zo is door de staatssecretaris van Volksgezondheid in 2018 met meer dan zeventig maatschappelijke organisaties het Nationaal Preventieakkoord gesloten, gericht op problemen veroorzaakt door roken, overgewicht en problematisch alcoholgebruik. Er zijn echter veel meer maatschappelijke problemen die om een integrale benadering vragen en waarbij de politie en zorg meer samenwerken. In andere landen zijn daar aansprekende voorbeelden van te vinden. In onze optiek dient veel meer vanuit een integrale blik op preventie naar de taakuitvoering van de verschillende organisaties en sectoren gekeken te worden.

### Internationaal perspectief op volksgezondheid: hoe het anders kan

In een aantal landen nemen uitvoeringsorganisaties de maatschappelijke vraagstukken en het perspectief van (kwetsbare) burgers als uitgangspunt. Het gaat daarbij niet louter om het opnieuw verdelen van taken, maar om een gezamenlijke verkenning van maatschappelijke vraagstukken. Daar waar samenwerking tussen sectoren tot bloei komt, valt op dat vooral de verbinding tussen politie en zorg grote belangstelling heeft. Dat is geen toeval. Veel van de maatschappelijke problemen die capaciteit van de politie vragen, vinden hun oorsprong in (sociale)

<sup>2</sup> Punch, 2019.

<sup>3</sup> Punch, 2019.

gezondheidsproblematiek of leiden tot gezondheidszorgproblematiek. De in aantal deelnemers sterk groeiende internationale conferentie Law Enforcement and Public Health<sup>4</sup> stond in de afgelopen edities dan ook in het teken van initiatieven waarin politie en zorg – samen met wetenschap – maatschappelijke problemen integraal hebben aangepakt. Een paar voorbeelden:

1. Recente analyses uit Engeland en Schotland wijzen op de effectiviteit van integrale geweldsaanpak, die gericht is op het voorkómen van geweld.<sup>5</sup> Effectieve interventies worden met verschillende instanties tegelijk gestart vanuit volksgezondheidsperspectief en met aandacht voor de oorzaken van geweld.
2. Studies uit Engeland en Wales tonen een sterke samenhang aan tussen geweld en trauma's in de kindertijd (Adverse Childhood Experiences of ACE's), variërend van verwaarlozing en misbruik tot ouderlijke verslaving en psychische problemen.<sup>6</sup> Volgens berekeningen uit die studies zou de aanpak van ACE's het plegen van geweld terug kunnen brengen met 52%<sup>7</sup> en 60%.<sup>8</sup>
3. In Schotland staat ACE hoog op de beleidsagenda van overheid, politie, zorg en onderwijs. Van de incidenten die door de Schotse politie worden afgehandeld, is slechts 20% aan misdaad gerelateerd. Een toenemend aantal incidenten komt van mensen die in een of andere vorm van crisis zijn geraakt. Vaak betreft dit verwarde personen, dakloosheid, huiselijk geweld en verslaving. De Schotse politie gaat nieuwe preventieve aanpakken ontwikkelen gericht op jongeren met ACE's.<sup>9</sup>
4. Het politiekorps van Philadelphia (Verenigde Staten) heeft de intelligence unit gevraagd het toenemend vuurwapengeweld epidemiologisch te duiden door data van verschillende overheidsinstanties te koppelen.<sup>10</sup> Uit deze studie blijkt dat alle incidenten waar een vuurwapen bij betrokken was, de stad in 2017 in totaal 579,4 miljoen dollar heeft gekost (476,6 miljoen dollar door de dodelijke slachtoffers en 102,8 miljoen dollar door de gewonden). Die kosten omvatten inzet van politie, het openbaar ministerie, rechtbank, het gevangeniswezen, medische kosten en het verlies aan economische activiteit. Vuurwapengeweld is niet alleen een veiligheidsprobleem, maar ook een groot gezondheidsprobleem en een enorm sociaal en

4 Global Law Enforcement and Public Health Association Inc., 2020.

5 McNeill & Wheller, 2019; Scotisch Government, 2019.

6 Bellisi et al., 2015; Felitti et al., 1998; Bellis, Hughes, Leckenby, Perkins & Lowey, 2014.

7 Bellis et al., 2014.

8 Bellisi et al., 2015.

9 Scotland Police, 2020.

10 Washington, 2019.

financieel-economische probleem voor de stad en zijn belastingbetalers. Investerings in de opsporing door de politie maakt het verhaal duurder, maar lost de oorzaak van het probleem niet op. Dat inzicht maakte de weg vrij om meer te investeren in gezamenlijke preventie en campagnes tegen het vuurwapengeweld.

5. In een gezamenlijke verklaring van het College of Policing, de National Police Chiefs Council en Public Health England<sup>11</sup> wordt gepleit voor een gemeenschappelijke zorggerichte benadering van politiewerk met focus op populaties in plaats van individuen, en focus op de oorzaak, met aandacht voor preventie, slim gebruik van data, informatie en (wetenschappelijk) bewijs. Samenwerking tussen organisaties en gemeenschappen is daarbij cruciaal volgens de verklaring.

### Nederlandse politie

Terug naar de Nederlandse situatie. Zeggen de missie en visie van de Nationale Politie iets over haar opvatting van rol en taak in maatschappelijke problematiek en de samenwerking met andere partijen?

De missie van de politie luidt: ‘Onveranderd is de politie “waakzaam en dienstbaar aan de waarden van de rechtsstaat”. Deze missie vervult de politie door afhankelijk van de situatie gevraagd en ongevraagd te beschermen, te begrenzen of te bekrachtigen.’

Opvallend is dat de Nationale Politie haar functie niet formuleert in termen van wat zij (maatschappelijk) beoogt, maar hoe zij te werk gaat. De missie ‘waakzaam en dienstbaar aan de waarden van de rechtsstaat’ houdt vooral een ‘hoe’ in en slechts een algemene, breed uitlegbare ‘waar(naar)toe’. Feitelijk blijft wat beoogd wordt impliciet. Evenals ‘waakzaam en dienstbaar’ in de missie gaan de kernwaarden betrouwbaar, moedig, verbindend en integer over de houding van de politie, de manier waarop zij werkt. Missie en kernwaarden zijn instrumenteel van aard en gericht op hoe de politie zich opstelt, en niet waartoe zij zich op die manier opstelt. Bovendien verwijst de politie in haar missie naar zichzelf (haar eigen houding). Een instrumentele focus op zichzelf vormt een dubbele handicap bij maatschappelijke problematiek die in een grijs gebied ligt tussen organisaties en sectoren in: inspanningen van de politie zijn niet gericht op het ontdekken van een schijnbaar

<sup>11</sup> College of Policing, 2021.

ontbrekend gedeeld belang. En als sterke arm van de wet zeker niet direct op de zorg.

Natuurlijk zijn er verschillen tussen beleidsdocumenten, de organisatorische inrichting, en de werkelijkheid op straat. Politiemensen werken over het algemeen vanuit een maatschappelijk belang en hebben daarbij de publieke veiligheid en het welzijn van burgers in het vizier. Tegelijkertijd zien we dat veel politiemensen niet (meer) weten waar de visie en de missie van de politie voor staan, en hoe die zich verhouden tot hun dagelijkse werk. Wat is de bedoeling van hun werk bij de politie? Hoe wordt het politiewerk aangestuurd en uitgevoerd? Van Dijk, Hoogewoning en Punch onderscheiden in hun boek *What Matters in Policing?* twee paradigma's die aan politiewerk ten grondslag liggen: dat van control (beheersing) en consent (instemming).<sup>12</sup> Bij de (papier) inrichting van de Nationale Politie was het consentparadigma uitgangspunt: maatschappelijk verankerd, vooral in de vorm van een fijnmazige organisatiestructuur en aanwezigheid in de wijken. Men zou verwachten dat het dagelijkse politiewerk dan ook gericht is op de relatie met zorg en onderwijs. Deze auteurs concluderen echter dat in de aansturing en uitvoering van het dagelijkse werk – onder invloed van bezuinigingen en de ervaren dreiging van terroristische acties – veel nadruk ligt op control: misdaadbestrijding, ordehandhaving, contraterrorisme. Aandacht voor de politie als maatschappelijk geïntegreerde instantie, vanuit het consentparadigma, lijkt de afgelopen jaren verslapt zonder dat openlijk afstand genomen is van dit streven.<sup>13</sup>

Hoe gedreven ook, individuele politiemensen kunnen een verkerd systeem gericht op control niet ombuigen naar een sectoroverstijgende aanpak van maatschappelijke vraagstukken. Toch zijn er hoopgevende initiatieven en bewegingen. In de aanpak van huiselijk geweld wordt samengewerkt door politie en Veilig Thuis, net als op het gebied van criminaliteit in de 'top 600'-aanpak van Amsterdam en andere steden. Ook interessant zijn de veiligheidshuizen en de wijk-GGD'er in Amsterdam en Vught.<sup>14</sup> De wijk-GGD'er werkt als verbindingsofficier in het netwerk van veiligheid en zorg. Mensen met verward gedrag worden tijdig opgezocht, en in samenspraak met ketenpartners wordt een aanpak bepaald. De les is telkens opnieuw dat een integrale benadering van veiligheid en gezondheid cruciaal is voor een succesvolle aanpak.<sup>15</sup> Daarbij is aandacht voor andere competenties van

12 Van Dijk, Hoogewoning & Punch, 2015.

13 Van Dijk et al., 2015.

14 Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, 2020.

15 Van Dijk, Hoogewoning & Ter Woerds, 2014.

de politie, zoals vroegsignalering, netwerkvaardigheden en samenwerking in multidisciplinaire sociale wijkteams en in veiligheidshuizen.<sup>16</sup>

### Het capaciteitsprobleem beter in beeld

Als we naar het capaciteitsprobleem bij de politie kijken, verschijnen sector-overstijgende maatschappelijke vraagstukken die grote uitdagingen inhouden op het gebied van de volksgezondheid. Veel capaciteit is de politie kwijt in de aanpak van overlast door gedrag dat wordt veroorzaakt door persoonlijke en/of sociale 'crises'. Met een op handhaving gerichte controlbenadering worden slechts symptomen aangepakt. Toch ligt het voor de politie niet direct voor de hand om gedeelde opgaven met partners in de zorg te formuleren, gegeven de visie, missie, werkwijzen en processen van 'de sterke arm van de wet'. Evenzo zullen zorginstanties zich niet direct buigen over toenemende (criminele) overlast.

Een maatschappelijk probleem dat (ook) op het bord ligt van anderen zal bij instanties die over eigen kerntaken en schaarste discussiëren snel van tafel worden geschoven. Het probleem komt in een soort niemandsland terecht. De meest complexe en sectoroverstijgende problematiek blijft daarmee liggen. Op die manier worden capaciteitstekorten voor de toekomst gecreëerd, omdat de onderliggende oorzaken op het domein van het niemandsland liggen en zich (jaren later) manifesteren als groeiende uitdaging voor individuele organisaties zoals de politie. Zolang maatschappelijke problematiek door betrokken instanties louter vanuit de eigen koker wordt geduid in termen van capaciteitstekort, zullen de problematiek en het capaciteitstekort blijven toenemen.

De politie dient dus voorbij haar eigen organisatie(belang) en dominant criminologische perspectief te kijken. Maatschappelijke vraagstukken zullen epidemiologisch geduid moeten worden, wil men aan de voorkant van de problemen komen. Wat wellicht een dilemma vormt voor (de strategische top van) de politie, is dat effecten van preventie zich niet goed laten meten. Dit kan leiden tot situaties waarin perverse afwegingen gemaakt moeten worden tussen organisatiebelang en maatschappelijk belang. De financiering van de politie-inzet wordt immers bepaald in een politiek-bestuurlijke arena. Hoe effectiever de preventieve werking, hoe minder problemen, hoe minder geld voor de politie. Hoe groter de maatschappelijke onrust en criminaliteit, hoe meer geld er vanuit de politiek wordt vrijgemaakt voor de politie.

<sup>16</sup> Lakerveld, Gussen & Paridon, 2018; Lakerveld, Gussen, Stoutjesdijk & Tönis, 2017.



## Perspectief voor de toekomst

Wellicht kan het ook anders. Omdat de meest prangende maatschappelijke vraagstukken meerdere sectoren bestrijken, dient het antwoord niet vanuit losse sectoren te komen. Dit is een belangrijk punt voor de landelijke politiek: het doel mag niet zijn om dienders, docenten of maatschappelijk werkers bezig te houden, maar om de samenleving te dienen. De verwevenheid tussen sectoren is niet alleen een belangrijke verklaring, maar biedt ook een oplossingsrichting voor het capaciteitstekort. Omdat maatschappelijke problemen versnipperd, verdeeld over gescheiden sectoren, worden aangepakt in termen van capaciteit(stekort), komen onderliggende patronen onvoldoende in beeld. Dit maakt dat sector-overstijgende problematiek onvoldoende wordt begrepen en ook niet integraal, met verschillende sectoren samen, wordt aangepakt. Naar analogie van het voorbeeld uit Philadelphia kan met het inzichtelijk maken van de economische impact van maatschappelijke problematiek de return on investment van preventie berekend worden. Ook een Australische longitudinale studie naar de return on investment van preventie van huiselijk geweld toont aan dat preventie op de lange termijn loont.<sup>17</sup>

Wat kost het de staat als er niets structureels gebeurt? Wat levert het op als het probleem systematisch en sectoroverstijgend wordt aangepakt? Het geld kan vanuit integraal zicht op de onderliggende problematiek verdeeld worden over individuele sectoren. Dit is geen makkelijke opgave, want een collectieve preventieve inzet roept allerlei vragen op over financiering, aansturing en verantwoording.

Het appèl aan de politieorganisatie is om niet alleen op lokaal niveau verbindingen te faciliteren tussen professionals in sectoroverstijgende samenwerking.<sup>18</sup> Microsamenwerking op individueel gedragsniveau levert niet hetzelfde op als macrosturing vanuit zicht op onderliggende maatschappelijke problematiek. Als maatschappelijke vraagstukken doorgrond worden op het niveau van de aansturing, resulteert dat niet zozeer in herverdeling van taken of combinaties van inzetten, maar in andere interventies – waarin uiteraard dan professionals uit verschillende sectoren ook samen moeten werken. De opdrachten zullen veranderen – niet alleen in de vorm (samenwerking), maar vooral ook naar de inhoud (wat ze samen beogen, waar de inspanning op gericht is).

Nu is de tijd om op strategisch niveau allianties met de zorg en andere partners aan te gaan en te verbinden vanuit wat men precies

<sup>17</sup> Heerde et al., 2018.

<sup>18</sup> Zie voor een uitwerking van deze lokale opgave het essay 'Tussen bastion en open huis' in deze bundel.

beoogt, en het nieuwe kabinet te bewegen hierin te faciliteren. Essentieel is dat de maatschappelijke opgave centraal staat en gemeenschappelijk wordt aangepakt. Dit lijkt wellicht op het eerste oog extra werk te creëren, maar uiteindelijk levert de verbinding met gezondheidszorg ook de politie iets op. Juist zolang de politie capaciteitsbeheersing in de eigen organisatie centraal stelt, blijft ze met tekorten werken aan groeiende problemen.

## Literatuur

- Bellis, M., Hughes, K., Leckenby, N., Perkins, C., & Lowey, H. (2014). National household survey of adverse childhood experiences and their relationship with resilience to health-harming behaviors in England. *BMC Medicine*, 72. Geraadpleegd op 4 maart 2020.
- Bellisi, M.A., Ashton, K., Hughes, K., Ford, K., Bishop, J., & Paranjothi, S. (2015). *Adverse Childhood Experiences and their impact on health-harming behaviours in the Welsh adult population*. Cardiff: Public Health Wales NHS Trust.
- Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (2020). *De wijk-GGD'er is er voor personen met verward gedrag*. Geraadpleegd van <https://hetccv.nl/onderwerpen/veiligheid-en-zorg/wijk-ggder/>.
- College of Policing (2021, 25 februari). *Our approach to public health*. Geraadpleegd van [www.college.police.uk/about/public-health](http://www.college.police.uk/about/public-health).
- Dijk, A. van, Hoogewoning, F., & Punch, M. (2015). *What Matters In Policing? Change, Values And Leadership In Turbulent Times*. Bristol: Policy Press.
- Dijk, A.J. van, Hoogewoning, F., & Woerds, S. ter (2014). Op het snijvlak van veiligheid en zorg: samenwerking in uitvoering. *Tijdschrift voor de Politie*, 76(9), 14.
- Felitti, V., Anda, R., Nordenberg, D., Williamson, D., Spitz, A., Edwards, V., ... Marks, J. (1998). Relationship of childhood abuse and household dysfunction to many of the leading causes of death in adults. The Adverse Childhood Experiences (ACE) Study. *American journal of preventive medicine*, 245-258.
- Global Law Enforcement and Public Health Association Inc. (2020). Geraadpleegd van [gleapha.wildapricot.org](http://gleapha.wildapricot.org).
- Heerde, J., Toumbourou, J., Hemphill, S., Le, H., Herrenkohl, T., & Catalano, R. (2018). Prevent crime and save money: Return-on-investment models in Australia. *Trends and Issues in Crime and Criminal Justice*, 1-18.

- Lakerveld, J. van, Gussen, I., & Paridon, Y. van (2018). *Visies op de politiefunctie*. Leiden: Universiteit Leiden/Plato.
- Lakerveld, J. van, Gussen, I., Stoutjesdijk, F., & Tönis, I.Z. (2017). *Maatschappelijke ontwikkelingen en hun implicaties voor Gebiedsgebonden politiewerk*. Leiden: Universiteit Leiden/Plato.
- McNeill, A., & Wheller, L. (2019). *Knife crime. Evidence Briefing*. Coventry: College of Policing.
- National Police Chiefs Council (2018, februari). *Policing, Health and Social Care consensus: working together to protect and prevent harm to vulnerable people*. Geraadpleegd van [www.npcc.police.uk/Publication/NEW%20Policing%20Health%20and%20Social%20Care%20consensus%202018.pdf](http://www.npcc.police.uk/Publication/NEW%20Policing%20Health%20and%20Social%20Care%20consensus%202018.pdf).
- Newsroom, the (2019, 29 januari). *Scots officers being trained understand impact toxic childhoods*. Geraadpleegd van [www.scotsman.com/regions/scots-officers-being-trained-understand-impact-toxic-childhoods-145567](http://www.scotsman.com/regions/scots-officers-being-trained-understand-impact-toxic-childhoods-145567).
- Punch, M. (2019). *Law Enforcement and Public Health: An Overview*. Den Haag: Politieonderwijsraad.
- Rohmensen, G.J. (2019, 21 november). Ultimatium bonden: 'Politie mensen zijn door een rietje aan het ademen'. *Trouw*.
- Scotisch Government (2019). *Violence Knife crime*. Geraadpleegd van [www.gov.scot/policies/crime-prevention-and-reduction/violence-knife-crime/](http://www.gov.scot/policies/crime-prevention-and-reduction/violence-knife-crime/).
- Scotland Police (2020). *Annual Policing plan 2020-2021*. Geraadpleegd van [www.scotland.police.uk/media/lijjn5tz2/annual-policing-plan-2020-21-signoff.pdf](http://www.scotland.police.uk/media/lijjn5tz2/annual-policing-plan-2020-21-signoff.pdf).
- Vermaak, H. (2015). *Plezier beleven aan taaie vraagstukken, werkingsmechanisme van vernieuwing en weerbaarheid*. Management Impact.
- Washington, R. (2019). *Roadmap to a safer Philadelphia: a public health approach to stop everyday 'mass shootings'*. Edinburgh: Philadelphia Department of Public Health.

III.

De organisatie



## De schaduwzijde van loyaliteit

*Ricardo Lanza*

‘Als ze binnen zien dat ik aardig doe tegen dat Marokkaanse meisje, heb ik de komende tijd geen leven.’

Dit schokkende citaat komt elke keer bij mij binnen als de Nationale Politie negatief in beeld komt. En dat betekent in de praktijk dat ik de afgelopen jaren meerdere malen terug heb moeten denken aan deze woorden. Woorden die een jaar of zeven geleden uitgesproken werden door een beginnend leidinggevende aan bureau Hoefkade in Den Haag. Woorden opgetekend door een collega die buiten met haar student een sigaretje stond te roken toen een huppelend Marokkaans meisje van een jaar of acht contact maakte. De student hield zich krampachtig afzijdig. Eenmaal bevraagd over het waarom, rolde eerder geciteerde uitspraak naar buiten, mijn collega perplex achterlatend.

Laten we de uitspraak eens onder de loep leggen. Met ‘ze binnen’ wordt verwezen naar de collega’s van de werkvloer. Met ‘de komende tijd geen leven’ wordt een cultuur van straffen en uitsluiting geduid. En ‘Marokkaans meisje’ staat symbool voor ‘de Marokkanen’, de vijand waar niet mee geheuld mag worden.

Het citaat is doordrenkt van voorbeelden van de manier waarop de politiecultuur tot uiting komt. Als we die cultuur proberen te duiden aan de hand van politiecultuurstudies, is het opvallend dat in veel publicaties de nadruk gelegd wordt op saamhorigheid, betrokkenheid en loyaliteit.<sup>1</sup> Deze eigenschappen komen we ook tegen in recent onderzoek naar politiecultuur, onder het kopje ‘Familie’.<sup>2</sup> Er zijn echter ook keerzijden verbonden aan een familiecultuur, zoals verregaand wij/zij-denken en uitsluiting.

Dit wij/zij-denken is een fenomeen dat in zijn algemeenheid onmiskenbaar zijn stempel drukt op het menselijke bestaan.<sup>3</sup> We delen onze

1 Muller et al., 1999.

2 Van Koetsveld et al., 2016.

3 Berreby, 2005.

omgeving constant op in categorieën die elkaar soms uitsluiten, maar vaak ook overlappen. Denk aan leeftijd, huidskleur, voetbalclub, nationaliteit, ras, geloof, muziekvoorkeur, opleiding, haarkleur, lichaamsgewicht enzovoort.

Ondanks de prominente plek die saamhorigheid inneemt in de politieorganisatie zien we tegelijkertijd een ver doorgevoerd wij/zij-denken. In een ver verleden zagen we dit al in de sterke scheiding tussen de rijkspolitie en de gemeentepolitie. Maar ook ten tijde van de korpsen werd de samenwerking slechts met de mond beleden en waren rivaliteit en concurrentie eerder schering en inslag. Het is de vraag of er nu op eenheidsniveau veel veranderd is. Binnen de eenheden hebben we in ieder geval het aloude verschil tussen 'blauw' en de recherche, tussen de ondersteunende diensten en de wijkagenten, tussen teams onderling (stad en platteland) en tussen de werkvloer en de leiding. Daarnaast wordt er met wantrouwen naar zij-instromers en beginnende hbo'ers gekeken.

'Voor zij-instromers is het niet makkelijk om een plek te verwerven. Dit varieert van een soort ontgroening aan het begin tot langdurig het gevoel houden er niet echt bij te horen.'

Naar buiten toe is er het stereotiepe onderscheid tussen de politie en de burgers en is er een scherpe beoordeling van buitenstaanders, mensen die niet tot de politiecultuur behoren. Denk hierbij bijvoorbeeld aan politici, journalisten, wetenschappers, advocaten en rechters. Het algemene oordeel is dat dit soort mensen zich snel een oordeel aanmatigt over hoe de politie functioneert terwijl ze geen idee hebben wat de politiepraktijk inhoudt. Overigens hoor je ditzelfde argument vaak terug als men vanuit de werkvloer kritiek uit op de huidige korpsleiding in Den Haag.

Het kenmerk loyaliteit lijkt naadloos voort te vloeien uit het saamhorigheidsgevoel dat binnen de politiecultuur heerst. Maar ook aan loyaliteit zit een schaduwzijde. 'De vuile was buiten hangen' is niet acceptabel. Zeker als we dit fenomeen belichten vanuit de beleving dat de buitenwereld toch geen begrip heeft voor de problematiek waarmee de politiemens dagelijks geconfronteerd wordt. Daarnaast wordt ook vaak het argument gehanteerd dat het beeld van de politie geen beschadigingen op mag lopen, aangezien dit de positie van de Nationale Politie meer kwaad dan goed zal doen. Ook op lager niveau in de organisatie wordt het aan de kaak stellen van misstanden niet op prijs gesteld. Hoe kun je vertrouwen hebben in een collega als deze bij het minste of geringste aan de bel gaat hangen?

Dit beeld werd onlangs bevestigd door de uitkomsten van een onderzoek dat werd uitgevoerd door KPMG in opdracht van Jannine van den Berg, politiechef bij de Landelijke Eenheid. Aanleiding voor het onderzoek waren aanhoudende klachten binnen de Dienst Landelijke Informatie Organisatie over machtsmisbruik, vriendjespolitiek, onprofessioneel gedrag van leidinggevend en discriminatie. Bij de dienst heerst een angstcultuur, waarbinnen collega's en leidinggevend elkaar niet durven aan te spreken. 'Binnen een familiecultuur is het moeilijk om kritisch op elkaar te zijn, uit angst de goede relatie met collega's op het spel te zetten en daardoor buiten de groep te vallen.' Van den Berg vermoedt dat dit probleem niet alleen binnen deze dienst speelt en wil hierover het gesprek aangaan met anderen binnen de Nationale Politie.<sup>4</sup>

Het niet steunen dan wel het 'verlinken' van collega's wordt in politieland nog steeds als een van de grootste halsmisdaden beschouwd. De 'verlinker' raakt snel geïsoleerd en komt er feitelijk alleen voor te staan. Het gevolg van dit soort acties is dan ook vaak een al dan niet vrijwillig ontslag, schorsing of overplaatsing. De gebeurtenissen uit eind 2019 rond Fatima Aboulouafa, teamchef uit Leiden, die 'lekte' over misstanden bij bureau Hoefkade, bevestigen dit beeld. Nadat zij via sociale media discriminerende tendensen naar buiten bracht, reageerden collega-teamchefs in de Haagse regio met de mededeling dat zij niet verder met haar wilden samenwerken omdat het vertrouwen geschaad was. Nadat zij op non-actief was gesteld, heeft ze ondanks pogingen van de Nationale Politie haar binnenboord te houden, besloten de eer aan zichzelf te houden en op te stappen.

Samenvattend kunnen we dus stellen dat de familiecultuur, de saamhorigheid en de horizontale loyaliteit een belangrijke rol spelen binnen de politiecultuur,<sup>5</sup> maar dat er ook keerzijdes zijn. Uitsluiting en andere eerdergenoemde uitwassen komen vaker voor dan gedacht. Anderzijds moet gesteld worden dat een sterke politiecultuur een belangrijk goed is en dat deze cultuur mede een geloofwaardig en voorbeeldig werkend korps kan bewerkstelligen. Het is dus zaak om de eisen die gesteld worden aan integer gedrag uitputtend onder woorden te brengen. Het gaat hier niet alleen om duidelijke regels. Veel meer zal het gaan om een bewustwordingsproces. In de praktijk is geweldstoepassing een van de meest in het oog springende facetten van de politiepraktijk waarbij ethiek en integriteit om de hoek komen kijken. De opkomst van de Black Lives Matter-beweging zet ook in Nederland het geweldgebruik van de politie in de schijnwerpers. En dan met name

4 *De Volkskrant* 2 augustus 2020.

5 Hoogenboom, 2017, p. 281.



de incidenten waarbij er ogenschijnlijk sprake is van niet-proportioneel geweld. Ook hier geldt als regel dat het niet acceptabel is in dit soort situaties om collega's te laten vallen, intern aan te spreken of om kritiek naar buiten te brengen. Ook al blijkt uit cijfers dat in Nederland de politie in minder dan 1% van alle politiemeldingen geweld toepast,<sup>6</sup> staat het buiten kijf dat ook in deze gevallen men gebonden is aan het proportionaliteitsbeginsel.

Ook in de dagelijkse praktijk van bevragingen en controles staat het integer handelen onder druk. De beschuldigingen van etnisch profileren naar aanleiding van de incidenten met Kenneth Vermeer en Typhoon hebben geleid tot veel aandacht in de media en de politiek. Uit een recent onderzoek naar de werking van een technisch hulpmiddel dat bij moest dragen aan een verbetering van de kwaliteit van het proactief controleren, was een interessante bijvangst te constateren. Aan mensen uit een team was gevraagd om aan de hand van een handelingskader zichzelf en de collega's een cijfer te geven voor het gedrag op straat bij een controle of een bevraging. Dit handelingskader bevatte vier onderdelen: selecteren, uitleggen, bejegenen en reflecteren. Opvallend was dat het onderdeel reflecteren er relatief zeer bekaaid afkwam. En dan werd met reflecteren niet het vermogen bedoeld om te reflecteren op het gedrag van henzelf of de collega's. Daar waren ze uitstekend toe in staat! Dit onder de aandacht brengen van de collega's was een ander verhaal. Met name als dit zou leiden tot het aanspreken van collega's op ongewenst gedrag.

Feedback, en dan met name de confronterende feedback, wordt gezien als een doorbreking van de solidariteit, als een niet loyaal zijn, als een aantasting van het onderlinge vertrouwen. Met uitsluiting tot gevolg.

'Ook is het voor elkaar opkomen een dusdanig sterke reflex dat het soms kritiekloos wordt. Het sterke saamhorigheidsgevoel staat openheid van spreken in de weg.'

'Feedback geven op een collega wordt al snel gezien als het geven van een oordeel.'<sup>7</sup>

Uit het onderzoek naar het proactief controleren kwam ook naar voren dat verschillende collega's aangaven dat zij bij de selectie naast afwijkend gedrag ook vaak afgingen op hun onderbuikgevoel. Dat dit

6 [www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/eerste-landelijke-overzicht-geweld-door-politie-216-keer-onprofessioneel-handelen-b96bd7bo/](http://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/eerste-landelijke-overzicht-geweld-door-politie-216-keer-onprofessioneel-handelen-b96bd7bo/).

7 Van Koetsveld, 2016.

onderbuikgevoel zich kan manifesteren op een manier die als bijzonder kwetsend wordt ervaren, blijkt onder andere uit een serie interviews in de Volkskrant onder het kopje van ervaringen van zwarte sportmensen in overwegend witte sporten. In een van de interviews komt de hockey-international Terrance Pieters aan het woord:

‘Toen ik nog bij mijn ouders woonde, reed ik na trainingen en wedstrijden bij Almere op mijn scooter naar huis. Hoe vaak ik door agenten niet staande ben gehouden of gefouilleerd? Gingen ze checken of die scooter niet gestolen was. Of dat ik in mijn hockeytas misschien spullen had die ik had gepikt? Ik was verdacht met “hockeystick op een scooter...”. Natuurlijk zegt een politieagent nooit: ik houd je aan omdat je een andere huidskleur hebt. Toch krijg je altijd het gevoel dat het de enige reden is.’<sup>8</sup>

Dat intuïtie bij professionals vaak een belangrijke rol speelt, is een bekend gegeven.<sup>9</sup> Daniel Kahneman wijst ons erop dat intuïtie te vertrouwen is als aan twee basisvoorwaarden is voldaan:

- een omgeving die voldoende regelmatig is om voorspelbaar te zijn;
- gelegenheid om deze regelmatigheden door langdurige oefening te leren.<sup>10</sup>

Het mag duidelijk zijn dat er in de politiepraktijk niet of nauwelijks sprake is van een voorspelbare omgeving. De enige manier om in onvoorspelbare situaties dan toch nog te komen tot de ontwikkeling van een betrouwbare intuïtie is het creëren van een cultuur waarin het geven en kunnen ontvangen van feedback mogelijk is. Voormalig korpschef Erik Akerboom onderschrijft dit in een interview:

‘Korpschef Akerboom vindt het juist belangrijk dat mensen elkaar durven aan te spreken. Hij ziet dat ook als een punt waar aan gewerkt moet worden. “De leiding moet daarin het voortouw nemen. Het is belangrijk om dat aanspreken zichtbaar op de werkvloer te doen.” Hij wil naar eigen zeggen de “ongemakkelijke dialoog” stimuleren. Daarbij gaat het volgens hem om diversiteit, maar ook om integriteit en geweldtoepassing. “Als er uitspattingen zijn of zaken gebeuren die niet kunnen binnen onze cultuur, moet dat worden begrensd.”<sup>11</sup>

8 [www.volkskrant.nl/sport/terrance-pieters-over-racisme-in-het-hockey-het-is-klaar-nu-ik-durf-de-confrontatie-aan-te-gaan-bcc4e017/](http://www.volkskrant.nl/sport/terrance-pieters-over-racisme-in-het-hockey-het-is-klaar-nu-ik-durf-de-confrontatie-aan-te-gaan-bcc4e017/).

9 Gladwell, 2007.

10 Kahneman, 2017.

11 <https://nos.nl/artikel/2161039-jacht-op-divers-politietalent-is-geopend-maar-willen-ze-ook-blijven.html>.

Aan het begin van de coronacrisis leek de samenleving iets socialer te zijn geworden, maar de laatste maanden van de pandemie slaat de polarisatie toe. Demonstraties van de Black Lives Matter-beweging hebben het onderwerp institutioneel racisme hoog op de agenda geplaatst, met heftige discussies tot gevolg. De viruswaaninzinbeweging zoekt met haar demonstraties de randen van onze rechtsstaat op. Beschuldigingen van politiegeweld en etnisch profileren door politie en overheid zijn aan de orde van de dag. De kunst is om hier niet verkrampd op te reageren, maar te kijken naar de zaken die goed en fout zijn gegaan en daarbij transparantie te betrachten. We kunnen om te beginnen vaststellen dat de Nationale Politie in haar algemeenheid tot de beste van de wereld wordt gerekend. En dat is met name te danken aan het feit dat de politie tot in de haarvaten van de gemeenschap is geworteld. De politie kent haar burgers en weet wat er speelt. ‘Community policing’ is voor de Nationale Politie de gewoonste zaak van de wereld en zit in de genen van de organisatie. Daarnaast is de politie voor haar legitimiteit sterk afhankelijk van het door de burgers gestelde vertrouwen. Het besef dat je – ook na geweldsmisbruik – altijd met elkaar verder moet is diepgeworteld. Waar gaat het dan mis?

Om te beginnen kan gesteld worden dat de Nationale Politie nog steeds een overwegend witte organisatie is, alle pogingen om meer diversiteit in huis te halen ten spijt. Signalen over discriminatie werden niet herkend en daardoor niet serieus genomen. Of het werd gezien als kritiek, waarop de rijen gesloten werden. Daarnaast is de combinatie van verreгаande opsplitsing in groepen binnen de politie en het onvermogen om om te gaan met kritiek een dodelijke cocktail. Ook al functioneert een eenheid in zijn algemeenheid met al zijn teams uitstekend, dan nog kan in een team een kleine groep collega’s met normafwijkend discriminerend gedrag zich onder het oog van diverse leidinggevenden jarenlang op ongewenste wijze manifesteren zonder dat dit leidt tot maatregelen. Ik herhaal, het gevolg van een cultuur waarbinnen het geven van kritiek zowel binnen de groep als door leidinggevenden taboe is. Laat staan dat dit ongewenste gedrag zou leiden tot maatregelen. Dit lijkt vreemd, maar in nog steeds niet helemaal verdwenen tijden was het binnen een familie ook gewoon om die ene oom te tolereren, de man die je net iets te ongepast zoende en zijn hand op plekken legde waar hij feitelijk ongewenst was. Maar ja, dat was oom...

De Nationale Politie is al jaren bezig met thema’s zoals diversiteit en discriminatie. Daarnaast zijn er programma’s zoals ‘Blauw Vakmanschap’ en ‘Professionele Ruimte’, waarin het goede gesprek over professioneel handelen als politieambtenaar centraal staat. De familiecultuur en het verreгаande wij/zij-denken laten echter nog steeds geen fundamentele kritiek toe. Ook bij de Nationale Politie is de eerste reactie er

vaak nog een van verdediging. Daarin staat zij helaas niet alleen. Ook in Duitsland staat de rol van de politie onder druk, met name naar aanleiding van beschuldigingen dat er extreemrechtse netwerken actief zijn. Kenmerkend zijn de reacties van de Duitse politievakbonden en de Duitse minister van Binnenlandse Zaken. Structurele problemen zouden er niet zijn, er was hooguit sprake van incidenten en men moest voorzichtig zijn met het verdacht maken van de politie.<sup>12</sup>

In dat licht zijn de laatste ontwikkelingen bij onze Nationale Politie hoopgevend. Naast de eerdergenoemde reactie van Jannine van den Berg naar aanleiding van de misstanden binnen de Landelijke Eenheid (zij vermoedt dat cultuurproblemen ook elders binnen het politiekorps heersen) kwam ook de korpschef, Henk van Essen, met een uitspraak op de Nederlandse televisie die in helderheid niets te wensen overliet. Hij wil racisme bestrijden bij de Nationale Politie en stelt:

‘Etnisch profileren gebeurt bij ons en dat is niet professioneel.’<sup>13</sup>

De openheid en de wil om in deze gevoelige materie duidelijkheid te creëren lijken me een prachtige eerste stap. Maar om de weerbarstigste praktijk te veranderen zal er meer nodig zijn. Als een eenheidsleiding signalen krijgt van misstanden binnen een team kan zij niet volstaan met het aanstellen van een voortvarende teamchef. Te vaak heb ik in de praktijk gezien dat zo’n chef geïsoleerd raakt en het onderspit delft. Koffiekamers die stilvallen als de teamchef binnenstapt... Dit is een proces dat de werkvloer en alle leidinggevendenden aangaat, vanaf de wijkagent en de operationeel expert tot aan de teamchef. Daarbij dient opgemerkt te worden dat meer diversiteit alleen ook niet de oplossing is zolang de nieuwe aanwas gedwongen wordt zich te conformeren aan de oude cultuur. En dat één zwaluw nog geen zomer maakt: te vaak raakt een leidinggevende met een migratieachtergrond geïsoleerd binnen een overwegend witte omgeving.

De eenheidsleiding moet natuurlijk zelf ook het goede voorbeeld geven. Wat we buiten op straat laten zien – in de woorden van Jan Nap: beschermen, begrenzen en bekrachtigen –, moeten we ook binnen laten zien. Het beschermen van onze klokkenluiders, het beschermen van onze medewerkers en het beschermen van onze integriteit door het daadwerkelijk begrenzen van de misstappen en het bekrachtigen van onze intenties. Dus duidelijk optreden tegen discriminatie en exclusie, daadwerkelijk bijdragen aan een cultuur waarin we elkaar aan kunnen spreken op gedrag. In dat licht zijn de laatste ontwikkelingen in de

12 *De Volkskrant* 24 augustus 2020.

13 *Nieuwsuur* 12 augustus 2020.

eenheid Den Haag hoopgevend. Men heeft daadwerkelijk ingegrepen in team Hoefkade, de rotte plekken weggesneden en op verschillende posities mensen met verbindende kwaliteiten aan het roer gezet. Want natuurlijk moeten de leidinggevenden binnen de Nationale Politie in verbinding blijven met wat er speelt op de werkvloer en in de wijk. Pas dan zullen we in staat zijn de kloof tussen werkvloer en leiding te beslechten en tegelijkertijd in de wijk een verbindende positie te creëren. De eerste geluiden uit de Schilderswijk wijzen op die tendens.

Ook in de beste families vallen soms harde woorden en moeten er minder populaire maatregelen genomen worden. Daarnaast is het goed een cultuur te creëren waarin alles wat speelt op tafel mag komen. Een cultuur waarin iedereen zich veilig en gezien voelt en waarin het aan eenieder duidelijk is wat wel en wat niet getolereerd wordt. Maar natuurlijk ook een cultuur waarin binnen redelijke marges fouten gemaakt mogen worden. Ik denk dat we daar in de toekomst ons voordeel mee kunnen doen en dat we daarmee als familie nog beter uit de verf zullen komen.

### Literatuur

- Berreby, D. (2005). *Us and Them*. New York: Little, Brown and Company.
- Gladwell, M. (2007). *Blink: the power of thinking without thinking*. Z.p: Bay books.
- Hoogenboom, B. (2017). *Politie en liefde in tijden van onveiligheid*. Den Haag: Boom criminologie, p. 281.
- Kahneman, D. (2017). *Ons feilbare denken*. Z.p: Business contact.
- Koetsveld, R. van et al. (2016). *Politiecultuur in Beweging*. Den Haag: WODC.
- Muller, E.R. et al. (red.) (1999). *Politie. Studies over haar werking en organisatie*. Deventer: Kluwer.

## Tussen bastion en open huis

### Over een andere uniformiteit

*Annika Smit, Teun Meurs<sup>1</sup>*

In 2014 kreeg de agent een nieuw geelblauw uniform aangemeten en dat zit inmiddels vertrouwd. Op dit moment zien wij een meer fundamentele verandering dan de uiterlijke verschijningsvorm: de politie lijkt op zoek naar andere uniformiteit. Politiek-bestuurlijke verhoudingen zijn met de Nationale Politie gewijzigd, diverse andere organisaties en bedrijven begeven zich op het domein van beveiliging en handhaving, steeds meer verbanden ontstaan met uiteenlopende organisaties, en relaties met burgers in een multiculturele samenleving vormen een uitdaging. Enerzijds vraagt dit om een vorm van uniformiteit die houvast biedt – de politie probeert zich in de maatschappij eenduidig te positioneren – en tegelijkertijd is ruimte nodig. Daar waar de politie vroeger gesloten bleef voor de buitenwereld, wil ze nu openstaan voor eenieder in de maatschappij en streeft ze naar een heterogenere samenstelling van het korps zelf. Dat betekent nogal wat.

De kwaliteit van verbinding staat centraal in de positioneringsopgave van de politie en dat is niet alleen van belang bij het maken van keuzes in strategie, humanresourcesbeleid of onderwijs. Deze opgave geldt voor iedere politieagent die zich als persoon en professional begeeft in een complexe, politieke en mediagevoelige omgeving. De duidelijke herkenbaarheid van handhavers in het blauwe politieuniform is aan het verschuiven naar diverse samenwerkingen, waarin verschillende types dienders zich verhouden tot steeds beter en anders geïnformeerde burgers en partners. De politieagent moet verbinden met partijen van zeer diverse pluimage. Deze ongelijksoortige anderen zitten bovendien niet alleen in de buitenwereld, maar ook steeds meer binnen de eigen organisatie. Een organisatie die daarmee allesbehalve uniform aan het worden is. Een nieuwe uniformiteit dient daarom

1 De auteurs bedanken Bert Jan Kreulen en Luuk van Spijk voor het kritisch meedenken tijdens het schrijfproces.

zowel open te staan voor diversiteit in verbindingen als herkenbare houvast te bieden. Een zeer complexe opgave, die met horten en stoten verloopt.<sup>2</sup>

In dit essay bespreken wij de worsteling van de politie en schetsen waar haar huidige benadering naar ons beeld inadequaat is. Wij pleiten voor een ontwikkelperspectief dat de invulling van andere uniformiteit lokaliseert op teamniveau. Het team als samenhangend geheel dat gericht is op lokale opgaven in de buitenwereld – en niet als een optelling van individuele functies ingedeeld in taken en verantwoordelijkheden. Uniformiteit wordt op deze manier niet top-down vastgesteld of afgebakend, maar kan alleen al doende in lokale praktijken ontwikkeld worden. Dat dit geen eenvoudige opgave is, beseffen wij; ontwikkelen zit niet echt in het blauwe bloed van de politie. In dit essay beschrijven we een aantal aanknopingspunten voor verandering in uniformiteit.

### Balanceren tussen openheid en geslotenheid

De politie had lange tijd veel weg van een middeleeuws bastion, inclusief ondoordringbare muren, een slotgracht en een ophaalbrug die bij hoge uitzondering wordt neergelaten. Binnen is binnen, maar de ander blijft buiten. Incidenteel wordt een vreemdeling blauwgeverfd, maar verder blijven de rangen gesloten. Inmiddels is de situatie veranderd. Vrij drastisch, zo lijkt het: de politie werkt integraal samen met diverse partners zonder vanzelfsprekend de regie te voeren,<sup>3</sup> zij stimuleert burgers om in het politiewerk te participeren. Het politiepersoneel wordt middels medewerkersparticipatie uitgenodigd om zich in te zetten buiten de kaders van de eigen rol, en er ontstaan functies die zich bevinden tussen management en operatie, zoals operationeel specialisten en operationeel experts wijkagent. Voorheen duidelijke afbakeningen – van wat binnen en wat buiten was, van wie welke taken had – verschuiven en vervagen. Ondertussen zet men de deuren verder open bij het aannemen van nieuw personeel: iedereen moet welkom zijn, iedereen mag komen werken bij de politie.

Verwordt het bastion, met afbrokkelende buitenmuren en afgebroken binnenmuren, hiermee tot een open huis? Hoewel dat beeld zich lijkt op te dringen, is de realiteit minder eenduidig. Er zijn ook signalen die juist blijf geven van het sluiten der gelederen: zoals de noodkreet

2 Zoals Geijssen in het voorgaande essay in deze bundel laat zien.

3 Zie voor een uitwerking op het gebied van zorg de bijdrage 'De politie een zorg (voor later?)' in deze bundel.

van politieadviseur Carel Boers en het naar huis zenden van teamchef Fatima Aboulouafa. Wat al dan niet verborgen of achter gesloten deuren heeft plaatsgevonden, is voor ons niet zichtbaar; wat deze incidenten binnen de politie teweegbrachten wel. Mensen die geruime tijd binnen de organisatie werkzaam zijn, spreken publiekelijk over een verstikkende cultuur en een muur van stilzwijgen, en worden vervolgens zelf buiten de deur gezet. Binnen de organisatie oordeelt men overwegend over het publiekelijke spreken, maar men onderzoekt niet of nauwelijks *waarover* dat spreken gaat. Uit de reactie van de korpsleiding, namelijk in termen van verantwoording en maatregelen, spreekt ook geen verlangen om beter te begrijpen wat er speelt. Het zijn pogingen om de geest weer in de fles te krijgen. Hier wordt niet geopend, maar gesloten.

De incidenten roepen emotioneel geladen reacties op, die blijken geven van een pijnlijk getroffen zijn. En dat is heel verklaarbaar. Precies waar de politie voor staat, wordt namelijk geraakt: de kwaliteit van verbinden. In essentie is de rol van de politie in de samenleving om burgers te beschermen in hun precare situatie van onderlinge verbinding. Hierin onderscheidt de politie zich van zorg en onderwijs: de politie laat mensen met rust zolang onderlinge relaties niet (potentieel) beschadigen. De politie beschermt mensen in de verbindingen die ze onderling leggen, maar intern lijkt men daarin tekort te schieten. De suggestie dat er iets misgaat in het hart van wat de politie is, roept een defensieve reactie op. Die reactie keert zich tegen degene die zich in de meest precare situatie van verbinding begeeft. En dat roept een nog grotere tegenreactie op van degene in precare toestand, waardoor de situatie verergert. De gesprekken gaan ogenschijnlijk over wat iemand *doet*, maar onder de oppervlakte wordt emotioneel gestreden voor wie men *is*. En hier wordt niet over gesproken. Een morele dialoog waarin men elkaar bevraagt op wat precies geraakt wordt, ontbreekt.

Dat de politie in wezen gericht is op de onderlinge verbondenheid van mensen, maakt ook duidelijk dat van bastion noch open huis sprake kan zijn. Om adequaat op te kunnen treden in potentieel problematische relaties tussen mensen dient de politie die relaties in al hun meervoudigheid te kunnen duiden. Dat lukt niet vanuit een *gesloten bastion*, maar ook niet zomaar met willekeurige *openhuis*-bezoekers: je moet als politie iets bijzonders in huis halen, hebben – en zien te houden. Dit halen, hebben en behouden vraagt een visie op uniformiteit, waarin een balans tussen openheid en geslotenheid gevonden moet worden. Waar is die visie te vinden? In de drie 'grote' plannen van de Nationale Politie treffen we een aantal aanknopingspunten aan.



## Planmatig organiseren: ontwerp, inrichting, realisatie

De Nationale Politie heeft haar organisatie ontworpen, ingericht en gerealiseerd. In het *ontwerpplan* (januari 2012) worden de missie, visie en contouren geschetst. Hierin wordt de politie voorgesteld als toekomstbestendige organisatie waarin het wat kneuterige beeld van oom agent is vervangen door veelkleurige politieprofessionals met nieuwe, verbindende competenties.<sup>4</sup> In het *inrichtingsplan* (juni 2012) leidt dit tot een nieuwe structuur die wordt belichaamd door het Landelijk Functiehuis Nationale Politie. Naast het standaardiseren van functiebenamingen worden hierin de operationele specialismen geïntroduceerd; functies die de traditionele verticale lijn van werkvloer naar baas doorkruisen vanuit een inhoudelijke benadering van het werk. Operationeel specialisten worden geacht specialistische kennis over te brengen, te faciliteren, te coachen en te verbinden. Zij belichamen op deze manier bij uitstek een andere uniformiteit. In het *realisatieplan* (december 2012) wordt vervolgens duidelijk hoe de gekozen inrichting wordt gerealiseerd tot uiterlijk 2017. Volgens de documenten omschrijft het inrichtingsplan ‘wat’ er wordt ingericht en het realisatieplan ‘hoe’ er wordt ingericht. Deze woordkeuze is veelzeggend: ook het realisatieplan gaat dus feitelijk over de inrichting. Het vertelt hoe de *inrichting* wordt gerealiseerd, niet hoe *nieuwe politie* wordt gerealiseerd. En zo lijkt de nieuwe politie simpelweg uit de realisatie van de nieuwe inrichting te (moeten) ontstaan.

Wel dienen volgens het realisatieplan wat hobbels en weerstanden te worden weggenomen, onder de noemer ‘cultuur, leiderschap en gedrag’. De politiecultuur en oude patronen kunnen de beoogde verandering – lees inrichting – immers in de weg staan. Daarom beschrijft het plan ‘aandachtspunten bij de aanpak van gewenste veranderingen’ (p. 27), zoals het ‘klein en concreet maken’, ‘successen zichtbaar maken’ en ‘de nadruk leggen op gevoel en emotie’. Waar nodig kunnen medewerkers die dwarsliggen onder het mom van ‘mobiliteit stimuleren’ (p. 30) worden verplaatst naar andere teams.

Tevens rept het realisatieplan over de noodzaak van ‘ontwikkelen’ (naast ontwerpen). Dit heeft aan de ene kant betrekking op medezeggenschap en medewerkersparticipatie. In dit kader worden de plannen voorgelegd en goedgekeurd door formele en informele inspraakorganen. Aan de andere kant wordt in het realisatieplan over ontwikkelen gesproken als ‘niet te veel sturen’, ‘vrijlaten’ en het ‘toelaten van de wensen van het lokaal gezag’. Waar het over ontwikkelen gaat, wordt

4 Dit beeld wordt later aangevuld met toekomstverkenningen als *Grote bewegingen, grote impact* (2017) en het *Strategisch Kompas 2025*, waarin de nadruk ligt op ‘governance’, ‘kennisintensiteit’ en de ‘verbinding met wijk, web en wereld’.

expliciet toegevoegd dat het moet passen ‘binnen de kaders van het inrichtingsplan’. De taal is normatief: er wordt een beeld geschetst hoe met name individuele medewerkers zich op dienen te stellen.

Hoewel in de plannen van de Nationale Politie dus expliciet gesproken wordt over twee modi (ontwerpen en ontwikkelen), is ook de taal van de ontwikkelmodus klassiek top-down. Niet het waartoe of de betekenis van politie is leidend, maar de structuur – en men schrijft voor hoe het bijbehorende (nieuwe) gedrag eruit moet zien. Beheersen staat feitelijk centraal waar de term ontwikkelen wordt gebruikt.

### Verdeel en (be)heers

Op dit moment zien wij in onze onderzoeken naar weerbaarheid en de ontwikkeling van politieprofessionaliteit de gevolgen van deze planmatige aanpak. Teamchefs benaderen de vorming van een andere uniformiteit als een instrumentele klus vanuit een verdeel- en (be)heersstrategie. Zij houden zich veelal niet bezig met betekenisvolle positionering omdat dit thuishoort in de top; teamchefs zijn verantwoordelijk voor inrichting op basis van de nationale architectuur: de basisteam als lokale verkamering van het functiehuis. Leidinggevendenden verdelen de functies onder hun personeel en sturen op individuele taken en verantwoordelijkheden. Dit maakt leidinggeven haalbaar; het kan naar boven worden verantwoord en naar beneden worden gecontroleerd. De focus ligt op de individuele professional met taken, verantwoordelijkheden en taakaccenten. Afbakening dus.

Veel nieuwe leidinggevendenden treffen naar eigen zeggen ‘een zootje’ aan op het team: een wildgroei van taakaccenten, een wirwar van oude verantwoordelijkheden, en een willekeur aan persoonlijke voorkeuren. De verleiding is groot om de situatie te versimpelen en te persen in de mal van het functiehuis. Dit doet echter de sociale realiteit van een team tekort. Oude patronen en voorkeuren laten zich niet weg(re)organiseren. Er ligt een handelingslogica aan ten grondslag die begrepen moet worden voordat er wordt geoordeeld. Patronen zijn niet voor niets ontstaan en zullen in het werk dominant blijven. Het risico is dat politieteam worden ingericht *naast* in plaats van *ingebied* in de daadwerkelijke situatie. Hameren op afbakening en sturen op taken betekenen dan in feite dat de leidinggevende steeds verder afdrijft van de werkelijkheid. In de termen van Reiner: de *presentation rules* en de *inhibiting rules* worden aangepast, maar de *working rules* blijven hetzelfde.<sup>5</sup>

5 Reiner, 2010.

Het vormgeven van een andere uniformiteit wordt op deze manier bovendien de verantwoordelijkheid van een beperkt groepje professionals: de operationeel specialisten en (zij het in mindere mate) de operationeel experts. Zij staan voor de vernieuwende taak om als het ware ‘tussen de linies’ te spelen.<sup>6</sup> Met het ene been in de frontlijn, het andere been in de teamleiding en ondertussen in innige samenwerking met externe partners bij de aanpak van gebiedsoverstijgende problemen. Al met al een spagaat aan verantwoordelijkheden die sterk afwijkt van het gangbare takenpakket van de uniforme diender.

Andere uniformiteit wordt op deze manier verbijzonderd tot een specifiek groepje medewerkers dat heel hard zijn best doet om geen outsider of fremdkörper te worden. Omdat de ontwikkeling van een andere uniformiteit bij hen – en niet bij het team – is gearkeerd, komen de nieuwe functies moeizaam uit de verf. Operationeel specialisten blijken portefeuilleverzamelaars of worden ingezet als verkapte leidinggevenden, waardoor de ontwikkeling van hun faciliterende rol richting werkvloer onderbelicht blijft. En ook de nieuw geïntroduceerde operationeel experts wijkagent slagen er maar mondjesmaat in om de beoogde complementaire rolverdeling met de wijkagent senior vorm te geven. Op veel teams ligt de relatie gevoelig en is sprake van onderlinge strijd om taken en verantwoordelijkheden.

Het ontwikkelen van een andere uniformiteit loopt naar onze opvatting op deze manier spaak. Reflectie op de betekenis van politiewerk is losgetrokken van de teams, en de ontwikkeling van een nieuw soort politie is de opgave van individuen, met afgebakende taken en verantwoordelijkheden. Rolduidelijkheid voor iedereen en het komt goed, zo lijkt de overtuiging. Maar het ontwikkelen van uniformiteit waarin openheid en geslotenheid balanceren, ontstijgt het individuele vermogen en vraagt om een collectieve inzet die niet klassiek beheersbaar is.

### Naar een ontwikkelperspectief

Ontwikkelen beheerst men niet. Dat wil zeggen: door te beheersen krijgt men geen ontwikkeling. En ook: het sturen op ontwikkelen heeft men bij de politie niet goed onder de knie. De juiste balans vinden in openen en sluiten kan alleen in het licht van de lokale opgave om de (rechts)orde te handhaven (in de buitenwereld). Die opgave is bovendien verbonden met de bestaande situatie en dynamiek waarin het team functioneert (de eigen binnenwereld). De combinatie van opgave

6 Meurs, 2020.

buiten en toestand binnen vormt het dubbele uitgangspunt voor uniformiteitontwikkeling en een betekenisvolle rolverdeling in het team.<sup>7</sup>

Het dubbele uitgangspunt betekent ook een dubbele opgave voor het team. Deze vraagt ten eerste om het gezamenlijk verkennen en uitwerken van de lokale opgaven in de buitenwereld. Niet voor niets noemt de nieuwe korpschef de lokale verankering als voornaamste ambitie.<sup>8</sup> Ten tweede vraagt het om het op waarde schatten van de ‘natuurlijke toestand’ van het team. Dit ‘zootje’ is immers een situatie waarin veel teamleden zich blijkbaar thuis voelen en waarin veel overtuigingen, werkwijzen, kennis en ervaring besloten liggen. Op deze manier vormt het een soort intuïtief evenwicht waarin teamleden zich tot elkaar verhouden om de opgaven van de buitenwereld te adresseren. Los van de vraag of het een goed werkend systeem is, leert het hoe dan ook waarom het vorige veelbelovende vergezicht uiteindelijk is uitgemond in dat wat er nu is.

Teamontwikkeling gericht op het vormgeven van een eigen uniformiteit vraagt daarmee om iets wezenlijkers dan een avondje bowlen of een weekend samen survivalen. Men zal moeten opzoeken (in plaats van bestrijden) waar het schuurt en botst tussen operationeel specialisten en leidinggevendenden, tussen operationeel experts wijkagent en wijkagenten senior. Worstelingen met nieuwe rolverdelingen dienen te worden onderzocht en dus bespreekbaar gemaakt. Openheid en nieuwsgierigheid zijn nodig om de prangende vragen te adresseren. Hoe ga ik als operationeel specialist om met verlies van intern draagvlak door externe bezigheden? Hoe maak ik als operationeel expert wijkagent mijn resultaten zichtbaar zonder daarbij anderen tekort te doen?

Vanuit een beheersingsmodus wordt dit schuren, botsen en worstelen gelabeld als rolonduidelijkheid, persoonlijke tekortkomingen of vetes en zal men ze proberen weg te werken. Vanuit een ontwikkelperspectief zijn dit de logische consequenties van een praktische verandering van uniformiteit. Die moeten niet worden weggewerkt, maar blootgelegd. De grijze gebieden tussen nieuwe en bestaande functies komen werkenderwijs naar voren en vragen om nadere verkenning. Men kan nieuwe verhoudingen tussen rollen uitproberen en gaandeweg toetsen of deze werken in de aanpak van ingewikkelde maatschappelijke opgaven met partners.

7 Team wordt hier in brede zin bedoeld als ‘werkeenheid’ en verwijst dus niet louter naar ‘basisteams’.

8 NRC, 2020.

## Uniformiteit ontwikkelen als professionele opgave

De ontwikkeling van een andere uniformiteit beperkt zich niet tot het beroepsdomein van de politie. In de bestuurskundige literatuur heerst momenteel de opvatting dat publieke organisaties en professionele identiteiten permanent en geleidelijk in ontwikkeling zijn. Ze kunnen niet worden vastgepind door een top-down (re)organisatie, maar krijgen gaandeweg vorm in een wederkerige relatie: de institutie vormt de professional, en de professional vormt de institutie. Deze wederkerigheid betekent niet alleen dat organisationele transitie en de ontwikkeling van een andere uniformiteit hand in hand gaan, maar ook dat het niet vanzelf gaat. Een strategische visie en een functiehuis dwingen geen verandering af. Er is werk aan de winkel voor professionals en instituties.<sup>9</sup> En dat gaat als volgt.

Omdat bestaande processen en standaarden tekortschieten om ingewikkelde casussen aan te pakken, proberen professionals deze op te rekken en op maat te maken. Dit kán uiteindelijk leiden tot een succesvolle aanpak van een vraagstuk en het kán bijdragen aan een flexiblere organisatie die beter de vraag uit de samenleving beantwoordt. Op vergelijkbare wijze zijn ook de rollen en posities van professionals niet langer in beton gegoten op basis van hun functieomschrijving. Professionals geven gaandeweg vorm aan een identiteit die moet aansluiten bij de uniformiteit van de eigen organisatie, maar tegelijkertijd flexibel genoeg moet zijn om te stoeien met burgers en partners om ingewikkelde opgaven het hoofd te bieden.

Cruciaal is dat dit voortdurend en eigenhandig vormgeven aan institutionele standaarden én professionele identiteit te veel vraagt van de individuele professional. Zonder oog en aandacht voor de fundamentele betekenis en de noodzaak van deze zoektocht ervaren individuele professionals de remmende institutionele kaders, dominante patronen en weerstand van de bestaande uniformiteit louter als frustraties. En dat is logisch, want zij hebben er op het eerste oog gewoonweg last van; het staat hen in hun werk in de weg. Op het tweede oog is het inspelen op en overwinnen van weerstanden en spanningen onderdeel van de gewenste ontwikkeling. Dan zijn frustraties (ook) leermomenten op basis waarvan professionals grip krijgen op hun rol en positie. De diverse manieren die professionals vinden om standaarden en identiteit vorm te geven, vragen om een geregelde herijking van de opgave van een team en de rolverdeling die daarbij past.

9 In de literatuur aangeduid met 'institutional work' (gericht op processen en standaarden) en 'identity work' (gericht op rol, positie en identiteit). Zie de navolgende uitleg in de lopende tekst.

Kortom, door gezamenlijk naar de betekenis van deze zoektocht te kijken kan een rijker beeld ontstaan van de worsteling met rol en positie binnen het dagelijkse werk op de politieteams. In andere termen geduid gaat dit over 'convergeren': bij een toename van diversiteit is het noodzakelijk om te verbinden op de elementen die juist gedeeld worden. Van het team vraagt het om blijvend te verhelderen wat men precies beoogt. Dit is een allesbehalve simpele opgave voor team en leidinggevende, omdat het expliciet maken van verschillende manieren van werken ook veel discussie oproept.

### Houvast in ontwikkeling

Uniformiteit van de politie is niet iets wat de politietop uitvindt voor de rest van de organisatie. Ook niet wanneer hij dit doet met (een afdeling van) alle geledingen; deze zoektocht kan men namelijk niet voor anderen uitvoeren. De juiste balans vinden tussen gesloten bastion en open huis is een wankel evenwicht binnen een specifieke context. Het vraagt van professionals om zich tegelijkertijd open te stellen en af te schermen in contact met ongelijksoortige anderen, zowel binnen als buiten. Maar wanneer doe je het een en hoe doe je het ander(s)? Iedere politiemedewerker dient dit zelf uit te vinden, maar de crux is dat zij dit niet alleen moeten doen. Houvast komt dus niet in de vorm van een eenduidig antwoord door de politietop, maar is van een andere orde.

Het vinden van gemeenschappelijke grond in de praktische opgave kan alleen lokaal plaatsvinden, in de teams zelf. Dit convergeren naar wat men gezamenlijk beoogt in alle diversiteit kan houvast geven, maar dat ontstaat niet zomaar door te gaan zoeken. Hier is een vorm van begeleiden nodig waar leidinggevend op geselecteerd noch ingesteld zijn. Dit geldt ook voor leidinggevend op de hogere niveaus. Het sturen op het lokaal ontwikkelen van uniformiteit vereist een serieus perspectief op hoe de organisatie de transitie kan begeleiden. Precies dit is wat het inrichtingsplan en het realisatieplan ontberen en waar een ontwikkelperspectief in kan voorzien. Onze suggestie is om hiervoor geen plan te ontwikkelen, het is namelijk van een andere orde dan ontwerpen of inrichten.

Als onderzoekers hebben we uiteraard de oplossing voor deze houvast niet, maar we kunnen wel helpen in de processen waarin men naar antwoorden zoekt. Van belang is om te waken voor de reflex om een afgebakende afdeling hiervoor verantwoordelijk te maken. Dan wordt ontwikkeling een ingekapseld kamertje van een bastion met steeds meer gaten. De crux is om de verantwoordelijkheid voor het

ontwikkelen van een andere uniformiteit breed te beleggen. Niet het individu of de leidinggevende, maar de staf, de teams en de ondersteunende diensten zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de ontwikkeling van een andere uniformiteit. Samen moeten zij de benodigde transitie vormgeven en niet stagneren.

Om deze mindset te concretiseren kan de strategische top nieuwsgierigheid in gang zetten door af te dalen naar de eigen nieuwsgierigheid. En door vanuit die nieuwsgierigheid vragen te stellen. Zoals: Wat moet er gebeuren om de spanningen en hobbels van professionals te kunnen gebruiken voor gezamenlijk leren? Wat betekent rijker verantwoord voor een district? Hoe kan het krachtenveld van functies optimaal samenwerken rondom de lokale vraagstukken? Maar ook: Waar lopen basisteams of eenheden tegenaan als zij willen afwijken van landelijke richtlijnen om beter aan te sluiten bij de lokale vraag? En wat gebeurt er in de aansturing door de eenheidsleiding als een team dat investeert in het vertrouwen van bewoners te maken krijgt met een toename van het aantal aangiftes? Het is belangrijk om meningen en oordelen zelf te verwoorden en niet als vraag te vermommen. Een verborgen of in vraagvorm verpakte mening zit de verkenning in de weg.

Om te ontwikkelen dient men stil te staan bij wat leidende vragen zijn. Die vragen vanuit de politietop, en niet hun antwoorden, moeten de organisatie doen bewegen. Dit valt of staat bij nieuwsgierigheid en daarmee heel scherp luisteren, van politietop tot lokaal team. Luisteren met mededogen, die de scherpte niet in de weg mag zitten. Nieuwsgierigheid, scherpte en mededogen vormen een mix die op momenten confronterend en oncomfortabel kan zijn. Dit zal, zeker als het ingewikkeld wordt, de impuls om te willen beheersen sterk voeden. Het vraagt nogal wat om die impuls te weerstaan: vóór alles moet. Van alle betrokkenen, met of zonder uniform, die de politie uniformeren.

## Literatuur

- Frinking, E., Sinning, P., Bergema, R., Jans, K., & Sweijs, T. (2017). *Grote bewegingen, grote impact: Eerste verkennende studie naar belangrijke trends en maatschappelijke vraagstukken voor de politie*. Den Haag: The Hague Centre for Strategic Studies.
- Ministerie van Veiligheid & Justitie (2011). *Ontwerpplan Nationale Politie*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid & Justitie.
- Ministerie van Veiligheid & Justitie (2012a). *Inrichtingsplan Nationale Politie*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid & Justitie.

- Ministerie van Veiligheid & Justitie (2012b). *Realisatieplan Nationale Politie*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid & Justitie.
- Meurs, T. (2020). Tussen de linies. *Tijdschrift voor Politie*, 1.
- NRC (2020, 30 april). Interview Henk van Essen: 'Ik wil gewoon als Henk van Essen door het leven'. NRC. Geraadpleegd van [www.nrc.nl/nieuws/2020/04/30/ik-wil-gewoon-als-henk-van-essen-door-t-leven-a3998399](http://www.nrc.nl/nieuws/2020/04/30/ik-wil-gewoon-als-henk-van-essen-door-t-leven-a3998399).
- Politie Nederland (2017). *Strategie Politie. Perspectieven op de politie van overmorgen*. Den Haag: Politie.
- Reiner, R. (2010). *The Politics of the police*. Londen: Pearson Education Limited.





## Divers vakmanschap in het politieonderwijs

### Een blijvende uitdaging

*Maike Gieling, Ronald van der Wal, Sara Stronks*

Historisch gezien hebben dynamieken in de samenleving hun uitwerking gevonden in de wijze waarop (aspirant-)politie mensen worden opgeleid. De ontwikkeling van het politieonderwijs laat een voortdurend proces van vermaatschappelijking zien, waarbij men met elke stap probeert niet alleen een betere aansluiting te krijgen op de politiepraktijk, maar ook meer begrip te kweken voor de dynamiek van die samenleving. Hoewel het vraagstuk hoe om te gaan met de toenemende diversiteit in de samenleving voor de politie niet nieuw is, neemt – naar aanleiding van verschillende voorvallen binnen de organisatie, maar deels ook aangewakkerd door maatschappelijke bewegingen zoals Black Lives Matter en Kick Out Zwarte Piet en een veranderende publieke opinie – de externe én interne druk toe om op institutioneel niveau tot een aanpak te komen.

Een onderdeel van een institutionele aanpak is een investering in het politieonderwijs. De onderwijstaak van de Politieacademie is erop gericht de benodigde kennis, vaardigheden en houding te verwerven om de politietoelating te kunnen uitvoeren, of om daar leiding aan te kunnen geven. De huidige (super)diversiteit<sup>1</sup> in de Nederlandse samenleving – en de afspiegeling daarvan in de politieorganisatie – vraagt om specifieke competenties: om het zien van diversiteit als een normaal fenomeen, het vermijden van vooroordelen en discriminatie, het

1 De term 'diversiteit' als maatschappelijk sleutelwoord wordt veelal gebruikt in relatie tot etnische of culturele diversiteit. Echter, de diversiteit in hedendaagse, grootstedelijke wijken laat zich niet in een dergelijke eendimensionale uitleg vatten. Het gaat hierbij namelijk om 'diversiteit binnen de diversiteit' ofwel 'superdiversiteit'; zie Vertovec, 2007, p. 1024-1054; Blommaert, 2013; Geldof, 2013; Boutellier, 2019. Het gaat in alle gevallen om een multidimensionale diversiteit die zich in grootstedelijke wijken – ook in Nederland – concreet vertaalt in een meerderheid van minderheden. Differentiatie binnen en tussen groepen in sociaaleconomische status, taal, leeftijd, gender, verblijfsstatus kenmerkt de complexiteit van 'diversiteit'.

herkennen en benutten van verschillende perspectieven, in dialoog kunnen gaan, samenwerken en leren van de visies, ervaringen en competenties van anderen. In andere woorden, het zijn van een *politie voor iedereen*<sup>2</sup> vraagt om *divers vakmanschap*.

De Politieacademie staat aan de basis van de vorming van nieuwe politiemedewerkers. Middels een samenhangend stelsel van opleidingen worden (aanstaande) politiemedewerkers in staat gesteld zich de kernwaarden en bekwaamheden van het beroep eigen te maken. Het politieonderwijs vervult daarmee ook een normstellende functie. Divers vakmanschap nadrukkelijk onderbrengen in het curriculum laat zien dat het naast onder andere parate juridische kennis en politieke vaardigheden een wezenlijk onderdeel dient uit te maken van het handelingsrepertoire van een politiemedewerker.

### Black Lives Matter, racisme en discriminatie

Bij het schrijven van dit stuk is Derek Chauvin, de Amerikaanse politieagent die ruim acht minuten met zijn knie in de nek van George Floyd knield, met diens dood tot gevolg, net schuldig bevonden aan moord. In 2020 leidde deze gebeurtenis, door omstanders confronterend op beeld vastgelegd, tot wereldwijde demonstraties, waaronder in Nederland. De Black Lives Matter-beweging, in 2013 begonnen als hashtag op sociale media nadat de 17-jarige Trayvon Martin werd neergeschoten door een witte buurtwacht,<sup>3</sup> krijgt ook hier voet aan de grond. Het grootschalige protest in Amsterdam wordt gevolgd door een reeks van demonstraties in onder andere Rotterdam, Utrecht, Groningen, Den Bosch en Middelburg. Hoewel het extreme politiegeweld tegen zwarte mensen in de Verenigde Staten de directe aanleiding vormt, krijgen de protesten in verschillende landen een eigen karakter. De Nederlandse demonstranten spreken zich niet alleen uit tegen politiegeweld, maar ook tegen Zwarte Piet, discriminatie op de arbeids- en woningmarkt, de toeslagenaffaire bij de Belastingdienst, de mate waarin diverse groepen uit de samenleving zijn vertegenwoordigd in het parlement, berichtgeving in de media, grappen die gemaakt worden in talkshows, en racisme en homofobie op het voetbalveld.<sup>4</sup> De boodschap: racisme en discriminatie zijn maatschappelijke problemen met ongewenste en onaanvaardbare effecten op de Nederlandse samenleving.

2 Nationale Politie, 2020.

3 Zie voor het ontstaan van de Black Lives Matter-beweging: Garza, 2020.

4 Vissers, 2020.

In relatie tot het politiewerk roepen de gebeurtenissen in de Verenigde Staten hier de pijnlijke herinnering op aan de aanhouding van Mitch Henriquez in 2015. De aanhouding, die Henriquez uiteindelijk noodlottig werd, is nog steeds een referentiepunt in de discussie over etnisch profileren.<sup>5</sup> Verscheidende onderzoeken dragen bij aan zicht op etnisch profileren door politiemensen en de ervaringen van burgers met de politie.<sup>6</sup> Hoewel het lastig blijkt om wetenschappelijk aan te tonen dat burgers op grond van hun zichtbare etnische achtergrond en/of huidskleur disproportioneel vaak staande worden gehouden zonder dat daar een redelijke en objectieve rechtvaardiging voor bestaat, komt onmiskenbaar naar voren dat een aanzienlijk percentage burgers van niet-westerse afkomst zich door de politie gediscrimineerd dan wel geprofileerd voelt.<sup>7</sup> Bovendien wordt er, zowel in- als extern, forse kritiek geuit op de wijze waarop de politieorganisatie lijkt om te gaan met racistische uitlatingen door haar medewerkers. Fatima Aboulouafa kaart in 2019 publiekelijk misstanden binnen de eenheid Den Haag aan, mede omdat zij ervaart dat er door de organisatie onvoldoende wordt ingegrepen.<sup>8</sup> De uitlatingen in een informele appgroep van enkele politiemedewerkers van de eenheid Rotterdam zorgen in de zomer van 2020 voor onrust. Wanneer deze politiemensen uiteindelijk worden berispt, wekt dit opnieuw veel verontwaardiging, omdat deze straf in de ogen van zowel burgers als politiecollega's veel te laag zou zijn.<sup>9</sup>

Ook intern zijn er voldoende aanwijzingen voor structurele problemen. Eind jaren negentig krijgt in een aantal onderzoeken al de cultuur binnen de eenheden de aandacht. Gewezen wordt op de hoge uitstroom van collega's met een migratieachtergrond, die moeilijk kunnen aarden in de politieke werkomgeving.<sup>10</sup> Een aantal jaren later concluderen onderzoekers dat politiemedewerkers uit etnische minderheidsgroepen zich benadeeld voelen als het gaat om beoordelingen en promoties, en minder veiligheid ervaren op de werkvloer.<sup>11</sup> Het in 2011 gehouden onderzoek van Çankaya dat binnen de politie Amsterdam-Amstelland wordt uitgevoerd, toont de context waarin in- en uitsluiting binnen het

5 Boin & Zouridis, 2018.

6 Zie voor een overzicht: Felten et al., 2021.

7 Kuppens & Ferwerda, 2019; Kuppens, Lenders, Scholten, Hardeman & Ferwerda, 2017.

8 Haenen, 2019.

9 König, 2021.

10 Zie onder andere De Vries, Houdijk & Van Vierssen, 1997; De Vries, Kwee & Waldring, 1998; Hart-Kemper & Nas, 1998.

11 Broekhuizen, Raven & Driessen, 2007.

korps plaatsvinden.<sup>12</sup> Resultaten uit de Medewerkersmonitor in 2016<sup>13</sup> laten zien dat politiemedewerkers met een migratieachtergrond, of medewerkers die zichzelf als allochtone collega identificeren, zich aanzienlijk vaker dan hun collega's zien geconfronteerd met pesten en discriminatie op de werkvloer. In 2017 wordt namens Pharresia<sup>14</sup> het boek *Assistentie collega*, waarin 27 collega's hun verhaal doen over interne discriminatie en gebrek aan veiligheid op de werkvloer, aan de korpschef aangeboden om aandacht te vestigen op deze problematiek.

In de discussie rondom etnisch profileren, in samenhang bezien met alle aanwijzingen voor discriminatie, uitsluiting en onveiligheid die intern worden ervaren, is het te makkelijk om te stellen dat discriminerende gedragingen en racistische uitlatingen een incidenteel karakter hebben. Toch lijkt dat vaak een eerste reflex: het toeschrijven van onacceptabel gedrag aan individuele medewerkers binnen het instituut politie. In haar autobiografie *The purpose of power*<sup>15</sup> uit Alicia Garza – initiator van de Black Lives Matter-beweging – kritiek op toenmalig president Obama. Naar aanleiding van een voorval in 2009, waarbij de zwarte professor Henry Louis Gates Jr. gearresteerd werd terwijl hij zijn eigen huis probeerde binnen te gaan, gaf Obama het commentaar dat de politiemans dom had gehandeld. Als reactie op de commotie die deze opmerking opriep onder politiemensen nodigt hij beide mannen – de professor en de politiemans – uit in het Witte Huis voor een biertje: 'It also firmly established racism not as systemic but instead as an interpersonal series of issues that can be dealt with by getting to know each other better and sharing a beer' (Garza, 2020, p. 168). Ook voor de Nederlandse politie ligt op dit front een belangrijke uitdaging. Allereerst in het onderkennen van de maatschappelijke én interne problematiek: niet een reeks van incidenten, maar institutioneel ingebedde discriminatie en uitsluiting. Problematiek, met andere woorden, die niet eenvoudig is op te lossen met een goed gesprek tussen dader en slachtoffer, maar waar gezocht moet worden naar een institutionele aanpak.

12 Çankaya, 2011.

13 Zie onder andere Schouten & Nelissen, 2016.

14 Collega's van de Nationale Politie vormen sinds 2007 de onafhankelijke denktank Pharresia, die de korpsleiding adviseert op het gebied van diversiteit.

15 Garza, 2020.

## De zoektocht naar een aanpak

Dat die zoektocht naar hoe de politie dient om te gaan met toenemende diversiteit urgent is, betekent niet dat het een recent vraagstuk is. Vanaf de jaren tachtig houdt het thema diversiteit de politieorganisatie bezig, waarbij de Minderhedennota uit 1983 als een vertrekpunt kan worden gezien. Vastgesteld wordt dat veel zogeheten minderheden in een maatschappelijke achterstandspositie verkeren. Deze moet worden weggenomen. De nota zet aan tot nieuw overheidsbeleid, en aan de politie is een apart hoofdstuk gewijd. Het uitgestippelde beleid voor de politie volgt drie sporen. Het eerste bepaalt dat de politie moet kunnen beschikken over informatie met betrekking tot de culturele achtergrond van minderheden. Het tweede spoor stelt dat het optreden van de politie tegenover culturele minderheden moet worden geanalyseerd. Er moet vooral gekeken worden naar eigen vooroordelen, waarden en normen. Het derde spoor moet de politieorganisatie toegankelijk maken voor leden uit minderheidsgroepen, waarbij de politie een afspiegeling van de bevolking zou moeten worden. Het zijn stuk voor stuk doelstellingen die voor de hand liggen, maar in de praktijk vaak moeilijk blijken te realiseren.

Vanaf de eeuwwisseling zijn meerdere landelijke projectorganisaties opgezet en weer beëindigd: het Landelijk Expertise Centrum Diversiteit (LECD, 2001-2015), de Kracht van het Verschil (2015-2020) of Politie voor Iedereen (2020-). Het lijkt alsof het thema diversiteit bij de politie zich steeds opnieuw moet uitvinden. Dat is bijzonder, want de doelstellingen van de drie opeenvolgende projectorganisaties zijn in grote lijnen dezelfde. Alle drie beogen zij om het divers of, in de eerdere fase, het multicultureel vakmanschap te vergroten, waarbij ook voor het onderwijs een belangrijke rol is weggelegd.

Dit laatste werd in 2009 ook gesteld door de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid. De inspectie adviseerde dat de afzonderlijke korpsen samen met het LECD en de Politieacademie een programma zouden uitwerken. Echter, een evaluatie van de werkzaamheden van het LECD<sup>16</sup> laat zien dat de activiteiten vooral die politiemensen bereiken die reeds geïnteresseerd zijn in de thema's diversiteit en discriminatie. Landelijk lijken concreet beleid en centrale sturing te ontbreken na het opheffen van het LECD, met als gevolg dat de ondersteuning van cursussen, trainingen en mensen die proberen diversiteit en discriminatoir optreden op de agenda te zetten, slecht geborgd is. De aanpak blijft versnipperd door verschillen in aanpak tussen de politieregio's. Bovendien werd het lectoraat Multicultureel vakmanschap dat tussen

16 Klaver, Van den Tillaart & De Vaan, 2014.

2008 en 2011 een plek had binnen de Politieacademie, ondanks waardevolle bijdragen, na voortijdig vertrek van de lector niet verder gecontinueerd. Doel van het lectoraat was het ontwikkelen van kennis die de politieorganisatie steunt in haar omgang met de multiculturele samenleving en de borging van die kennis in het onderwijs.<sup>17</sup> Van een stevige verankering in het initiële politieonderwijs is allerminst sprake.

### Politieonderwijs in historisch perspectief

Toch is het niet onlogisch om te verwachten dat maatschappelijke bewegingen van invloed zijn op het politieonderwijs. Dynamieken in de samenleving hadden ook in het verleden hun uitwerking op de wijze waarop (aspirant-)politiemensen worden opgeleid. Een korte terugblik op de ontwikkeling van het politieonderwijs laat een voortdurend proces van vermaatschappelijking zien.

De eerste grote transformatie van het politieonderwijs was een reactie op de gezagscrisis van de jaren zestig. Geconstateerd wordt dat de politie de aansluiting met de samenleving dreigt te verliezen. De politie stelt zich de opdracht om maatschappelijk te integreren. De oplossing wordt gezocht in ‘community policing’, in de Nederlandse variant aangeduid als gebiedsgebonden politiezorg. ‘Community policing’ is gericht op het maken van verbinding met de gemeenschappen in een stad of wijk. De politie werkt wijkgericht, analyseert welke problemen er spelen en probeert deze samen met de wijkbewoners op te lossen. Hieruit spreekt al haast vanzelf dat het maken en onderhouden van een duurzame verbinding tussen de politie en de wijkbewoners cruciaal is. Dit alles vraagt niet alleen om een gedegen omslag in het dagelijks werk van de politie, maar ook in het denken over politiewerk. De politie moet ‘maatschappelijk integreren’, wat ook een herziening van het politieonderwijs vergt. Tot dan toe is dat onderwijs gericht op reproductie. De opleidingen kenmerkten zich door een vaktechnische-theoretische aanpak. De toekomstige agenten en officieren krijgen ‘leervakken’.<sup>18</sup>

Het nieuwe politieonderwijs moet daarentegen meer aansluiten bij de maatschappelijke omgeving. Die is in technisch, demografisch, sociaal en politiek opzicht sterk veranderd. De houding die de burger tegen het gezag inneemt, is een andere geworden. Het nieuwe onderwijs biedt veel meer ruimte voor praktische oefening en maatschappelijke en mentale vorming. De maatschappelijke vorming kan worden

<sup>17</sup> De Vries, 2011.

<sup>18</sup> Van der Wal, 2007.

gezien als een veredelde vorm van maatschappijleer, met aandacht voor onder meer politieke stromingen, het sociale stelsel en bijzondere bevolkingsgroepen. Toch maakt dit alles slechts 10% van het curriculum uit. De modernisering en vermaatschappelijking van het politieonderwijs zet zich voort in de jaren tachtig in de zogeheten Herziening Politie Onderwijs, die in 1983 van start gaat. De basisopleiding bestond uit drie fasen: de eerste fase was gericht op het vergaren van kennis, de tweede fase bestond uit een stage in het korps, en in de derde fase keken de aspiranten terug op hun ervaringen in de praktijk, werkten die uit en deelden deze met de anderen.<sup>19</sup>

Die lijn wordt voortgezet in het Politieonderwijs 2002, waarvan de dualiteit de belangrijkste vernieuwing vormt. In plaats van aparte stageperiodes zijn praktijk en onderwijs nu verankerd in een stelsel van werkend leren. De studenten verblijven afwisselend op school en in de praktijk, en hierdoor leveren zij ook een bijdrage aan de dagelijkse uitoefening van de politietaak. Dit duale karakter wordt zowel in het mbo als in het hbo ingevoerd. Dat betekende ook dat de aandacht voor vorming fors is toegenomen. Dat was alleen mogelijk door de opleidingen te verlengen, van een- en tweejarige opleidingen voor respectievelijk de agenten en de officieren, naar driejarige opleidingen. Die noodzaak werd steeds gevoeld. Het was nodig om de studenten goed voor te bereiden op hun politietaak.

Toch doet zich, ondanks de aanhoudende aandacht voor het vormende karakter van het politieonderwijs, inmiddels een omgekeerde beweging voor. In de doorontwikkeling van de basisopleiding tot all-round politiemedewerker (PO21) is de opleiding verkort van drie naar twee jaar. Ook in het hoger onderwijs zien we verkorte programma's voor zij-instromers, waarbij dezelfde lesstof en examenvereisten gelden, maar in kortere tijd worden doorlopen. Hoewel dit in het licht van het vervangingsvraagstuk – de komende tien tot twaalf jaar stroomt bijna de helft van de politiemedewerkers vanwege pensionering uit, waardoor onder tijdsdruk een groot aantal mensen tot startbekwame medewerkers moet worden opgeleid – wellicht een begrijpelijke keuze is, heeft het mogelijk ook gevolgen voor de mogelijkheden van studenten om zich de kernwaarden en kerncompetenties die nodig zijn voor de uitvoering van de politietaak in een diverse samenleving, in een veilige leeromgeving eigen te maken.

19 Tops & Van der Wal, 2010.



## Divers vakmanschap in het onderwijs

Omgaan met diversiteit kan gezien worden als de handelingsbekwaamheid om vooroordelen te vermijden, niet te discrimineren, verschillende perspectieven te herkennen en te gebruiken, in dialoog te kunnen gaan en samen te werken, en te leren van de visies, ervaringen en competenties van anderen.<sup>20</sup> Hoewel de politie eerder de term multicultureel vakmanschap hanteert, betekent dat niet dat deze term zich uitsluitend beperkt tot culturen in de zin van andere landen, maar omvat hij ook andere culturen, zoals de LHBT-gemeenschap, arm en rijk, daklozen, verslaafden en verschillende religies.

Wat houdt het multicultureel of divers vakmanschap dan in? Volgens Keijzer en Van Wijk gaat het om het besef dat politiemensen met verschillende brillen naar de werkelijkheid kijken en de bereidheid en vaardigheid hebben om op een effectieve manier met deze verschillen om te gaan. Houding, kennis en vaardigheden spelen daarbij een cruciale rol. Wat betreft houding dienen politiemensen zich open te stellen voor andere culturen. Zij hebben daardoor het vermogen om zich in te leven in de situatie van een ander. Kennis is hierbij onontbeerlijk. Politiemensen moeten zich ervan bewust zijn dat er culturele verschillen bestaan. Dat betekent niet zozeer dat zij de normen en waarden van elke in Nederland aanwezige culturele gemeenschap moeten kennen, maar wel dat zij beschikken over een zekere mate van kennis over de culturele achtergrond van de mensen in hun werkgebied, van de normen, waarden, gebruiken, en kennis over omgangsvormen en communicatiestijlen. Bovendien behoren zij zich bewust te zijn van hun eigen achtergrond – hun eigen culturele referentiekader – en hoe dit de werksituatie kan beïnvloeden. Daarnaast moeten politiemensen beschikken over voldoende communicatieve, sociale en perceptuele vaardigheden. Deze stellen hen respectievelijk in staat om uitleg te geven aan hun handelen, om vertrouwensbanden op te bouwen met de bewoners in hun werkgebied en om (creatieve) oplossingen te vinden bij moeilijke situaties.<sup>21</sup>

Hoewel er wel een definitie is te geven is van multicultureel of divers vakmanschap, is er op de concrete invulling van het begrip relatief weinig zicht en kunnen ideeën daarover ook uiteenlopen.<sup>22</sup> Bovendien ontbreekt onderzoek naar de impact en effectiviteit van onderwijs op dit gebied. In de volgende paragrafen belichten we belangrijke aspecten en knelpunten van het onderwijs als het gaat om divers vakmanschap.

20 Van Avermaat & Sierens, 2010.

21 Keijzer & Van Wijk, 2011.

22 Zie Flentrop & De Vries, 2010.

## Het curriculum

Binnen het curriculum van de initiële opleidingen, zowel binnen het mbo als het hbo politieonderwijs, is het niet eenvoudig om ruimte te vinden voor het thema diversiteit, of divers vakmanschap. Het aanbod aan onderwerpen is groot en steeds weer moeten keuzes worden gemaakt. Diversiteit zit daarom op verschillende momenten in de opleidingen verweven. Maar is het voldoende verankerd? Een eerste blik op het curriculum van de politiekundige bacheloropleiding laat zien dat divers vakmanschap geen vaste plek heeft gekregen, bijvoorbeeld in de vorm van een eigen leerlijn. Eerder lijkt het te zijn verdeeld over meerdere vakken. Dat blijkt ook uit een kleine telefonische rondgang langs een willekeurige groep van vijftien bachelorstudenten die in de laatste fase van hun opleiding zitten of deze inmiddels hebben afgerond. Thema's die gelinkt zijn aan divers vakmanschap zijn versnipperd over de opleiding. Het komt aan bod bij vakken als politiegeschiedenis, sociologie, waar wordt stilgestaan bij grotestedenproblematiek, en politie en samenleving, waar met name de reactie van de politie op maatschappelijke veranderingen centraal staat. 'Het grote verhaal ontbreekt', zo merkt een van de studenten op. Een ander geeft aan dat 'de politieacademie zegt dat er aandacht aan wordt besteed, maar ik ervaar dat niet zo'. Naast de slechts beperkte invulling op het thema en de gebrekkige borging daarvan ontstaat het beeld dat de aandacht die er binnen de genoemde disciplines aan wordt gegeven niet of onvoldoende aan elkaar wordt geknoopt.

Een overzicht van het curriculum PO 2.0 dat tot begin 2021 leidend was in het mbo beschrijft beter op welke wijze onderwerpen als diversiteit, divers vakmanschap en etnisch profileren terugkomen in de opleiding. Duidelijk is dat er in de verschillende fasen van het onderwijs door docenten aandacht aan wordt besteed, bijvoorbeeld door middel van het stimuleren van cultureel zelfbewustzijn, theorielessen om kennis van verschillende culturen te vergroten, en praktijklessen op het gebied van (interculturele) communicatievaardigheden. Toch ontbreekt hier ook zicht op de wijze waarop dit wordt uitgevoerd en de mate waarin onderwijs op deze vlakken effectief is. Daarnaast is nog onduidelijk welke impact de doorontwikkeling van het onderwijs – PO21 – heeft op het curriculum. Een driejarige opleiding terugbrengen tot twee jaar betekent opnieuw keuzes maken ten aanzien van de onderwerpen die aan bod komen. Bovendien is er minder tijd om alles wat wordt aangeboden daadwerkelijk 'eigen' te maken voordat gestart wordt in de praktijk.

## De docent

Hoewel een basis wordt gelegd door middel van een stevig curriculum, waarin divers vakmanschap gedurende de verschillende fases van de opleiding is geborgd, valt of staat de uitvoering van het onderwijs met de kwaliteit van de docenten, zo blijkt ook uit wetenschappelijke onderzoek. 'A number of studies have concluded that the single most important factor determining the quality of the education a student receives is the quality of the teacher, and that effective teachers can produce significantly greater student learning gains than less effective teachers.'<sup>23</sup> De belangrijke rol van de docent wordt onderkend door de Politieacademie. In de strategische agenda staat het toerusten van docenten en praktijkbegeleiders expliciet benoemd: 'Docenten en praktijkbegeleiders vormen het "hart" van het politieonderwijs. Zij maken het verschil in het leerproces van de student. (...) We blijven de komende jaren onze docenten faciliteren om aan de bekwaamheidseisen te voldoen. De pedagogisch-didactische opleiding (...) en ervaring van docenten vormt de basis voor hun onderwijsvakmanschap. Om docenten toe te rusten op de toekomst van het politieonderwijs wordt er aanvullend geïnvesteerd in digitale vaardigheden, het "zien" en begeleiden van diversiteit in (het leren van) mensen en het begeleiden van "lastige" gesprekken in de klas. Daarnaast stimuleren we docenten en onderzoekers om over de grenzen van hun vakgebied te werken en de verbinding tussen onderzoek en onderwijs verder te versterken.'<sup>24</sup>

Binnen de ondervraagde groep studenten geven enkelen aan dat zij de indruk hebben dat de aandacht voor divers vakmanschap afhankelijk is van de persoonlijke interesse van de docent. Als deze iets met het onderwerp heeft, dan wordt dit ook in de klas besproken. Enkele studenten denken dat docenten het onderwerp soms uit de weg gaan omdat zij moeilijke discussies in de klas willen vermijden. Ook wordt handelingsonzekerheid of -verlegenheid ervaren, bijvoorbeeld als het gaat om bepaalde studentgedragingen zoals racistisch getinte 'grapjes' en/of om situaties die draaien om gevoelige onderwerpen zoals het vluchtelingenbeleid, radicalisering, discriminatie en racisme. Enerzijds kan dit betekenen dat door in dergelijke situaties niet in te grijpen, een onveilige leeromgeving kan ontstaan waarin sommige studenten zich buitengesloten voelen. Anderzijds is het op zichzelf een gemiste kans om – vanuit een veilige leeromgeving – in te gaan op belangrijke onderwerpen waar aspiranten in de praktijk mee te maken krijgen. En

<sup>23</sup> Buskirk-Cohen et al, 2015.

<sup>24</sup> Politieacademie, 2018.

daarmee om op constructieve wijze te leren omgaan met grensoverschrijdende gedragingen die óók in de praktijk voorkomen.

Deze handelingsverlegenheid krijgt aandacht, onder andere van een practoraat dat docenten kan ondersteunen bij lastige gesprekken en/of hen te voorzien van kennis ten aanzien van het thema divers vakmanschap. De vraag is of dat voldoende is. Het verzorgen van goed onderwijs is op zich al een complex proces, waarbij docenten moeten beschikken over vakkennis en didactische vaardigheden. Daarnaast wordt ook nog gevraagd mee te gaan in diverse onderwijsinnovaties, vaardigheden te ontwikkelen op het gebied van digitaal onderwijs en, tot slot, het thema diversiteit te omarmen. Kortom: met de hoeveelheid taken, kennis en vaardigheden die gevraagd worden doemt het beeld op van de docent als een schaap met vijf poten. Hoewel de docent een cruciale rol vervult in het leerproces, betekent dit niet dat de volledige verantwoordelijkheid daarvoor op de schouders van de docent terecht moet komen. Van belang is dat de organisatie de docenten de tijd en ruimte geeft om het thema divers vakmanschap goed vorm te geven. De tijd om lessen goed voor te bereiden, in te kunnen spelen op actuele maatschappelijke ontwikkelingen, waarin ook ruimte is voor de inbreng van studenten, en om met elkaar de dialoog aan te gaan. En waar van docenten verwacht wordt in de klas het moeilijke gesprek niet uit de weg te gaan, geldt dat ook in de organisatie daaromheen: tussen docenten en leiding en ondersteuning.

## De praktijk

Waar de Politieacademie op hiervoor genoemde onderdelen – invulling van het curriculum en docenten – de grootste rol speelt, is ook de praktijk een belangrijke factor in het leerproces van de student. Door het duale stelsel, waarbij een deel van de opleiding in de praktijk plaatsvindt, maar ook in de fase na afronding van de formele opleiding, waarbij de nieuwe collega zich verder ontwikkelt van startbekwame naar vakbekwame medewerker. Die praktijk is een krachtige leeromgeving, zowel in positieve als negatieve zin. De transfer van verworven competenties, dat wil zeggen de mate waarin medewerkers in staat zijn wat zij in de opleiding hebben geleerd in de praktijk toe te passen, is mede afhankelijk van kenmerken van werkcontext. De steun van collega's en leiding speelt een belangrijke rol in het slagen van de transfer.<sup>25</sup>

25 Botke, Janssen, Khapova & Tims, 2018, p. 130-147.

Bovendien vormen het overnemen van verkeerde werkwijzen, ongewenste cultuur en het kopiëren van ongewenst gedrag een reëel gevaar.

Hoe landen de studenten tijdens en na het voltooiën van hun opleiding in de teams waar zij zijn geplaatst? In het duale onderwijsstelsel is de praktijkbegeleider een belangrijke schakel in de driehoek politieacademie – student – beroepspraktijk. De komende jaren moet een groot aantal praktijkbegeleiders worden opgeleid in de lijn van politie voor iedereen. Zorgelijk is dat dit nog moet gebeuren, terwijl de instroom al is gestart en ontwikkelingen in het kader van PO21 op zichzelf al de nodige aanpassingen vragen.

Het concept ‘schoolmaken in de praktijk’, zoals dat sinds een aantal jaren in het leiderschapsonderwijs van de Politieacademie is geïntroduceerd, legt nadruk op de inbreng van rolmodellen uit de praktijk die ‘op een subtiele manier bepaalde waarden, normen, standaarden, wereldbeelden en cultuurkenmerken overbrengen’. Dit nieuwe leren leunt ook op inzichten over de politiecultuur als verhalende cultuur. Praktijkverhalen vormen een belangrijke informele bron van socialisatie binnen de politie, en als mechanismen om culturele codes en kennis inzake politiewerk te verspreiden.<sup>26</sup> Ook voor het initiële politieonderwijs kan verder verkend worden hoe inzichten die reeds zijn opgedaan, toegepast kunnen worden.

Het introductietraject van nieuwe medewerkers beperkt zich in veel gevallen tot een korte technische introductie van hooguit één à twee dagen. Grofweg worden de nieuwe agenten bekendgemaakt met praktische en organisatorische zaken, zoals de werking van de wapenkluisjes, het invullen van hun werkuren en bij welke afdeling zij zich moeten melden als zij werkgerelateerde vragen hebben. Over de wijk waar zij gaan werken wordt hun bijvoorbeeld weinig verteld. Niets over de sociaaleconomische staat, over de samenstelling van de bevolking, over de eventuele problemen en gevoeligheden van de wijk, de aanwezigheid van hotspots en hottimes, of over de aanwezigheid van instellingen, organisaties of sleutelpersonen. Dat leren zij gaandeweg van hun meer ervaren collega’s. Onderzoek naar introductieprocessen toont aan dat een introductieprogramma waarin de aandacht vooral uitgaat naar de toekomstige werkomgeving, en daarin het maken van contact met bewoners en professionals in de wijk, veel voordelen biedt. Zo is een nieuwe werknemer meer betrokken bij de organisatie en dat vergroot niet alleen de motivatie, maar ook het werkplezier.<sup>27</sup> In relatie tot divers vakmanschap betekent het bijvoorbeeld investeren in trajecten die focussen op het opdoen van kennis over onder andere de cultuur

26 Snel & Hoogenboom, 2017, p. 27-29.

27 Van Kleef, 2021.

en de geloofsovertuiging van de bewoners van een werkgebied, en over het maken van duurzaam contact met partners en sleutelfiguren in de wijk.<sup>28</sup> Niet alleen met de bril van een politieagent ('welke criminaliteitsvormen en wie zijn daarbij betrokken?'), maar ook het werkgebied bezien door de bril van de bewoners. In het proces van socialisatie komt zo de nadruk niet alleen te liggen op het verkrijgen van kennis, attitudes en gedrag patronen die nieuwe collega's in staat stellen in de organisatie mee te draaien, maar komen ze ook op positieve manieren in aanraking met burgers in hun gebied. Als opleidingen verkort worden, wordt het belang van dergelijke programma's des te groter.

## Conclusie

De politieopleiding kan van betekenis zijn bij het aangaan van verbanden in een diverse samenleving en het tegengaan van discriminatie en uitsluiting. Omdat in het komende decennium bijna de helft van de medewerkers wegens pensionering vervangen zal worden, zijn er mogelijkheden de handelingsbekwaamheid van het politiepersoneel te verbeteren. Maar een verbeterde (basis)opleiding biedt geen oplossing voor een falende aanpak van grensoverschrijdend gedrag, voor een slecht selectiesysteem of voor andere problemen van structurele aard. Om Piet van Reenen, oud-directeur van de Politieacademie, te citeren: '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.'<sup>29</sup> Toch durven we het aan om een aantal aanbevelingen te doen om zo – met aandacht voor de beperkingen – politieonderwijs 'onderdeel van de oplossing' te laten zijn.

Allereerst moet divers vakmanschap niet bezien worden als iets wat bovenop de basiskennis en vaardigheden van een (startende) politie-medewerker komt, en daarmee met andere 'thema's' moet vechten om een plek in een overvol curriculum. Het betreft een wezenlijk onderdeel van het handelingsrepertoire, wat zijn weerslag moet vinden in alle lagen van de opleiding: van beroepsprofiel tot kwalificatiedossier

28 Het traject 'Culturele wasstraat' dat binnen de eenheid Den Haag wordt uitgevoerd en waarbij nieuwe agenten binnen twee maanden wegwijs worden gemaakt, is een voorbeeld van een introductietraject dat inmiddels meer navolging lijkt te krijgen.

29 Meershoek & Hoogenboom, 2013.

tot curriculum en toetsen. Alleen op die manier kan het voldoende geborgd worden.

Dit vraagt ook om verdere (evidencebased) uitwerking van wat divers vakmanschap inhoudt en, vooral, hoe dit effectief wordt ingebracht in het onderwijs. Een gedegen analyse van het curriculum, de wijze waarop het onderwijs door docenten wordt uitgevoerd en waarop de transitie naar en socialisatie in de praktijk plaatsvindt, ontbreekt, maar is essentieel.<sup>30</sup> Hoewel het inrichten van een practoraat divers vakmanschap<sup>31</sup> daarin een hoopvolle eerste stap is, vragen de omvang en aard van de huidige problematiek om een forse investering van de Politieacademie, in samenwerking met de Nationale Politie.

Erken het belang van de docent als het gaat om het leerproces van studenten. Realiseer echter wat er gevraagd wordt en faciliteer als organisatie de ruimte en professionaliteit van docenten. Draag daarbij ook in de lijn uit wat wordt gevraagd in de klas: handelingsverlegenheid is niet alleen het probleem van docenten, en divers vakmanschap ontwikkelen niet alleen de opdracht aan de studenten.

Tot slot, stel hoge eisen aan praktijkbegeleiding en zorg voor programma's die de transitie naar de praktijk ten goede komen. Daarbij kan zowel gedacht worden aan introductieprogramma's in het werkgebied als aan het invoeren van concepten als 'schoolmaken in de praktijk' om de beroepscontext middels ervaren mentoren en rolmodellen binnen het onderwijs te betrekken.

## Literatuur

- Avermaat, P. van, & Sierens, S. (2010). Diversiteit is de norm: er mee leren omgaan de uitdaging: een referentiekader voor omgaan met diversiteit in onderwijs. In *Handboek beleidvoerend vermogen*. Brussel.
- Blommaert, J. (2013). *Ethnography, superdiversity and linguistic landscapes, Chronicals of complexity*. Bristol.

30 In opdracht van het Politie Dienstencentrum wordt momenteel onderzoek uitgevoerd door de Hogeschool Leiden naar diversiteit en inclusie in het politieonderwijs. Ook vindt een afstudeeronderzoek plaats naar de wijze waarop divers vakmanschap terugkomt in het curriculum van de politiekundige bacheloropleiding.

31 Doel van het practoraat divers vakmanschap is onder andere om docenten en leiding te ondersteunen om het lastige gesprek te voeren over gedragingen in relatie tot in- en exclusie, kennis over divers vakmanschap toegankelijk te maken voor docenten en studenten, en inzichten uit onderzoek met betrekking tot divers vakmanschap te vertalen naar onderwijs.

- Botke, J., Jansen, P.G.W., Khapova, S.N., & Tims, M. (2018). Work factors influencing the transfer stages of soft skills training: A literature review. *Educational Research Review*, 24, 130-147.
- Boutellier, J.C.J. (2019). *A criminology of moral order: New Horizons in Criminology*. Bristol.
- Broekhuizen, J., Raven, J., & Driessen, F.M.H.M. (2007). *Politie en expertise van allochtone politiemedewerker. Op weg naar een volwaardige plaats binnen de politie*. Apeldoorn.
- Boin, A., & Zouridis, S. (2018). *Institutioneel crisis management. Een kritiek incident, sociale media dynamiek en rellen in Den Haag*. Leiden.
- Buskirk-Cohen, A.A. et al. (2015). Using generational theory to rethink teaching in higher education. *Teaching in Higher Education*. Geraadpleegd op 8 juni 2021, van doi.org/10.1080/13562517.2015.1110787.
- Çankaya, S. (2011). *Buiten veiliger dan binnen: In- en uitsluiting van etnische minderheden binnen de politieorganisatie*. Utrecht.
- Çankaya, S. (2012). *De controle van marsmannetjes en ander schorriemorrie. Het beslissingsproces tijdens proactief politiewerk*. Den Haag.
- Felten, H. et al. (2021). *Institutioneel racisme in Nederland. De aanwijzingen uit de wetenschappelijke literatuur op vier domeinen op een rij*. Kennisplatform Integratie en Samenleving. Geraadpleegd op 8 juni 2021, van www.kis.nl/publicatie/institutioneel-racismenederland-de-aanwijzingen-uit-de-wetenschappelijke-literatuur-op.
- Flentrop, L., & Vries, S. de (2010). *Vakmanschap met een plus: denkbeelden op de Politieacademie over multicultureel vakmanschap en diversiteit*. Apeldoorn.
- Garza, A. (2020). *The purpose of power: how we come together when we fall apart*. New York.
- Geldof, D. (2013). *Superdiversiteit. Hoe migratie onze samenleving verandert*. Leuven.
- Graaff, M. de, & Wal, R. van der (2011). *On the shoulders of their predecessors. Striving for diversity in the Dutch police*. Den Haag.
- Haenen, M. (2019, 25 september). Politiechef die racisme aankaartte, is naar huis gestuurd. NRC.
- Hart-Kemper, R., & Nas, J. (1998). *Exit. Een Onderzoek naar de Vertrekredenen van ex-politiemedewerkers van het Regiokorps Amsterdam-Amstelland*. Amsterdam.
- Keijzer, L., & Wijk, E. van (2011). *Omgaan met verschillen. Een overzicht van theorieën over het omgaan met diversiteit*. Apeldoorn.
- Klaver, F.I.J., Tillaart, J.C.M. van den, & Vaan, K.B.M. de (2014). *Evaluatie Landelijk Expertisecentrum Diversiteit*. Amsterdam.
- Kleef, L. van (2021). *Gebiedsgebonden introduceren. Als gezamenlijk anker in Delfshaven* (Bachelorschripte). Apeldoorn/Rotterdam.



- König, E. (2021, 8 april). Rotterdamse agenten overgeplaatst na ophef om racistische appjes NRC.
- Kuppens, J., Lenders, A., Scholten, L., Hardeman, M., & Ferwerda, H. (2017). *Beelden van de samenleving over de bejegening van burgers door de politie in relatie tot discriminatie. Een onderzoek naar ervaringen en meningen*. Arnhem.
- Kuppens, J., & Ferwerda, H. (2019). *De politieaanpak van etnisch profileren in Amsterdam. Een onderzoek naar effecten, criteria en meetbare indicatoren*. Arnhem.
- Meershoek, G., & Hoogenboom, B. (red.) (2013). *De draagbare Van Reenen: Piet van Reenen over politie en geweldsbeheersing*. Den Haag.
- Nationale Politie (2020). *Politie voor iedereen: veilige, competente en effectieve teams*. Den Haag.
- Politieacademie (2018). *Strategische agenda politieacademie 2018-2022. Verstevigen en vernieuwen: voor wendbare en weerbare politiemensen*. Apeldoorn.
- Schouten, & Nelissen (2016). *Medewerkersmonitor 2016 Korps Politie*. Geraadpleegd op 8 juni 2021, van [www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven\\_regering/detail?id=2016Z19957&did=2016D41202](http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2016Z19957&did=2016D41202).
- Snel, G., & Hoogenboom, B. (2017). Leren voor leiderschap in de 21e eeuw. *Tijdschrift voor de Politie*, 97(2), 27-29.
- Tops, P., & Wal, R. van der (2010). 'Kennis is macht, doch meer dan kennis is karakter'. *Een kleine geschiedenis van het politieonderwijs*. Apeldoorn.
- Vertovec, S. (2007). Superdiversity and its implications. *Ethnic and racial studies*, 30(3), 1024-1054.
- Vissers, P. (2020, 23 juni). Black Lives matter: een losjes netwerk dat groeit en groeit. *Trouw*.
- Vries, S. de (2011). *Kort maar krachtig: Een korte samenvatting van de resultaten van tweeënhalfjaar lectoraat Multicultureel Vakmanschap & Diversiteit*. Apeldoorn.
- Vries, S. de, Houdijk, D., & Vierssen, D. van (1997). *Acceptatie van allochtone agenten. Een onderzoek naar de factoren die acceptatie bevorderen en bemoeilijken*. Leiden.
- Vries, S. de, Kwee, J., & Waldring, I. (1998). *Uitstroom van allochtonen uit de executieve politiedienst*. Leiden.
- Wal, R. van der (2007). *De geschiedenis van de Nederlandse politie. De vakorganisatie en het beroepsonderwijs*. Amsterdam.

## Politie en management anno 2021

### Over de arrestatie van de politieorganisatie

*Koen Geijsen*

In de afgelopen decennia is heel veel onderzoek gedaan naar het managen van organisaties, oftewel naar hoe leidinggevendenden het werk van anderen organiseren.<sup>1</sup> Managen wordt ook bij de politie gezien als een *conditio sine qua non* voor het goed functioneren van de organisatie. Werkelijk alles wordt gemanaged: het operationele werk (operationeel, tactisch en strategisch management, procesmanagement, handelingskaders, brancherichtlijn, dienstverlening, lokale verandering), kennismanagement en competentie management (kernkwaliteiten, competenties, landelijk functiegebouw politie), cultuurmanagement (normen, kernwaarden, integriteit, diversiteit, inclusiviteit), gezondheid (mentale weerbaarheid, duurzaamheid, arbo), samenwerking (projectmanagement, teambuilding, internationale samenwerking), enzovoort. Tientallen hoofd- en bijzondere portefeuilles en programma's, die alle denkbare aspecten van het politiewerk beslaan, worden gemanaged door een duizelingwekkend aantal portefeuillehouders, themahouders, gemandateerden, coördinatoren, adviseurs, strategische commissies, programmamanagers, programmadirecteuren, kwartiermakers, beleidsadviseurs en projectleiders. Al dat ge-manage heeft als doel dat de toekomst van de organisatie zich via vooraf bepaalde lijnen ontwikkelt, waarbij de aanname geldt dat politiemangers volledig *in control* zijn om alles in goede banen te leiden. Dit impliceert nogal wat, namelijk dat de werkelijkheid maakbaar is en dat politiemangers over veel macht bezitten. In werkelijkheid blijkt dit vaak niet het geval te zijn.<sup>2</sup>

Inmiddels zijn duizenden onderzoeken gepubliceerd over onder andere leiderschap, organisatiekunde, verandermanagement, cultuurmanagement en humanresourcesmanagement. Het gros van deze publicaties heeft gemeen dat vanuit een modernistisch perspectief

<sup>1</sup> Homan, 2013, 2017.

<sup>2</sup> Idem; Van Hoorn, 2020.

naar organisaties wordt gekeken. Dit essay gaat over het verschil tussen de modernistische manier hoe organisaties worden gemanaged en het postmodernistische realisme over hoe organisaties daadwerkelijk vorm krijgen. De principes uit het modernisme zijn namelijk diepgeworteld in onze samenleving, cultuur en organisaties, bijvoorbeeld in de presumpctie dat managers *in control* zijn over organisaties. In de ogen van postmodernisten is de werkelijkheid daarentegen niet overzichtelijk en gestructureerd, maar construeert iedereen zijn eigen werkelijkheid en betekenisgeving, op basis van allerlei sociale interacties en de perceptie op macht binnen de organisatie.<sup>3</sup>

Eerst geef ik een schets over het verleden, namelijk over het ontstaan en de principes van de Verlichting en het modernisme. Met deze schets in het achterhoofd beschrijf ik vervolgens hoe het modernisme doorwerkt in het managen van de politieorganisatie anno 2021. Ook verklaar ik waarom het politiewerk zo moeilijk te meten en te managen is. Ten slotte geef ik een paar suggesties waarover we met elkaar in gesprek zouden kunnen gaan met betrekking tot de politie en het managen van de organisatie in de toekomst. Hierbij een dienstmededeling vooraf ten aanzien van mogelijke verwachtingen over dit essay: ik beoog geen kant-en-klare oplossingen te bieden, maar probeer slechts vanuit mijn eigen betekenisgeving te reflecteren op wat er nu eigenlijk gebeurt in de politieorganisatie.<sup>4</sup>

## De Verlichting en het modernisme

In de late Middeleeuwen was de samenleving gebaseerd op de kerkelijke leer. De kerk was de bron van alle wijsheid en vormde de leidraad voor het dagelijks leven. Op een gegeven moment durfden wetenschappers hier tegenin te gaan. Zij hadden fundamenteel andere inzichten over de wereld gekregen, namelijk dat de natuur was te verklaren en te beschrijven op basis van wiskunde, logica en experimenten. Dit luidde de periode in van de Verlichting. Copernicus poneerde de stelling dat niet de aarde het middelpunt van het heelal was, maar dat de planeten om de zon draaiden, Galileo Galilei was een pionier met de telescoop en werd de grondlegger van de moderne astronomie, en René Descartes redeneerde: 'Ik twijfel, dus ik denk. Ik denk, dus ik ben. Ik ben, dus God bestaat.' Descartes hanteerde het uitgangspunt dat God de aarde had geschapen en dat door middel van natuurkundige en wiskundige

3 Homan, 2013, 2017.

4 Homan, 2019; Stacey, 2007.

wetten, en universeel geldende modellen en theorieën, de werkelijkheid kon worden bestudeerd en beschreven. Op basis hiervan ontstond een gemechaniseerd wereldbeeld, met God als schepper.<sup>5</sup>

Daarmee ontstond in de zeventiende eeuw het modernisme, een nieuwe manier om de wereld te bekijken en te beschrijven, waarbij het toeschouwersperspectief centraal stond. De wereld werd beschouwend bekeken, als iets wat buiten jezelf staat. Het bekijken van de werkelijkheid was gebaseerd op logica, realisme, observeren, meten, objectivering en classificering, waarbij werd gedacht in afhankelijke en onafhankelijke variabelen. Het doel van wetenschappelijk onderzoek was om de werkelijkheid te vatten in theorieën, modellen en concepten, waarbij alle aspecten van menselijke ervaringen in deeltjes konden worden onderscheiden en geanalyseerd.<sup>6</sup>

Tijdens het ontstaan van het modernisme werd vanuit het gemechaniseerde wereldbeeld de alwetende God gezien als bron die alles in de wereld in beweging zette. Vanuit dit perspectief doorredenerend stond bovenin het staatsbestel de koning die, als vertegenwoordiger van God, net zo rationeel en goed was als Hij. De koning was verheven boven het volk en vormde de spil van de samenleving. Met een helicopterview overzag hij alles en gaf zijn onderdanen richting, zette hen in beweging. Daarbij kenden de onderdanen hun vaste positie in de samenleving. De samenleving draaide als het ware, net als de planeten in ons zonnestelsel, in vaste banen om de koning heen.<sup>7</sup>

### De organisatie als een soort machine

Vanuit de tijd van de Verlichting worden organisaties met een modernistische blik en een gemechaniseerd wereldbeeld van buitenaf objectief geobserveerd en opgedeeld in deeltjes. Deze deeltjes – zoals organisatiestructuur, omgeving, procesmanagement en cultuur (om maar wat te noemen) – worden beschouwd als concrete en objectiveerbare entiteiten met meetbare kenmerken en karakteristieken. Hoewel deze deeltjes weliswaar los van elkaar staan, werken zij via onderlinge, stabiele relaties in een lineair verband op elkaar in. Om een voorbeeld te geven: ‘een gekozen leiderschapstijl stuurt de prestaties en de cultuur van een team’.<sup>8</sup>

5 Chia, 1995; Homan, 2013, 2017.

6 Idem.

7 Chia, 1995; Homan, 2013; Veenbaas, 2013.

8 Homan, 2013, 2017.

De gedachte is dat de organisatie een soort machine is die wordt aangestuurd door managers. Naar de analogie dat God de natuur regelt en de koning het land bestuurt, zo hebben managers dus het mandaat om op basis van rede en ratio de organisatie te regelen en te besturen. Vanuit het modernistische toeschouwersperspectief is een manager de alwetende, rationele en objectieve leider die met een goddelijke heli-copterview de gehele organisatie overziet. Een kleine groep managers aan de top heeft de macht, en de rest van het management zorgt dat de strategische beslissingen worden uitgevoerd. Het management schept orde in de chaos. Zonder managers loopt alles volledig in het honderd.<sup>9</sup>

Net als bij de relatie tussen God en de mensen, en tussen de koning en zijn onderdanen, liggen vanuit een modernistische gedachte onderlinge relaties binnen organisaties vast. Medewerkers worden gezien als resources die door managers als instrument kunnen worden ingezet om organisatiedoelen te behalen. Gedrag van medewerkers kan door het management worden gestuurd, gelimiteerd, geüniformeerd en gestabiliseerd. Zolang iedereen zijn plaats weet en gewoon meewerkt, bestaat er stabiliteit in de organisatie. Als medewerkers tegen het management ingaan, worden zij gezien als kettters met weinig respect voor de gezagsverhoudingen.<sup>10</sup>

Met het gemechaniseerde wereldbeeld in het achterhoofd worden managers in staat geacht om aan de hand van objectieve en rationele stuurinformatie de juiste beslissingen te nemen en opdrachten te geven, te plannen en te monitoren. Als dreigt dat doelen niet worden gehaald, dan is de aanname dat managers kunnen bijsturen door op de juiste knoppen van de organisatiemachine te drukken. Met andere woorden, als werknemers onjuiste werkzaamheden verrichten, worden zij kennelijk niet goed gemanaged. Daarbij leidt de ‘mislukte sturing’ vanzelfsprekend tot nog méér sturing en controle. Bovendien wordt degene die zich niet aan de regels heeft gehouden daarop afgerekend.<sup>11</sup>

In de jaren negentig is vanuit de Verenigde Staten *New Public Management* naar Nederland overgewaaid. Sindsdien worden overheidsorganisaties conform dit modernistische paradigma ingericht en bestuurd. De overheid wordt daarbij gezien als een bedrijf met producten, klanten, kosten en opbrengsten, hetgeen politici, bestuurskundigen, managers, adviseurs, controllers, consultants, onderzoekbureaus enzovoort een objectief beoordelingskader moet geven. Op basis van door politici en bestuurders vastgestelde prestatiecriteria worden overheidsprestaties gecategoriseerd, gepland, getimed en gestructureerd.

9 Homan, 2017. Hier een voorbeeld: [www.limburger.nl/cnt/dmf20210125\\_92091630](http://www.limburger.nl/cnt/dmf20210125_92091630).

10 Homan, 2013, 2017.

11 Idem.

Dit geldt ook voor de politieorganisatie: het strategisch management bepaalt vanuit zijn goddelijke helicopterview de koers van het beleid, managers op lagere niveaus vertalen daarna het beleid naar de uitvoering. Zij controleren en monitoren prestaties, en sturen indien nodig bij.<sup>12</sup> Dit is althans hoe modernisten denken hoe organisaties het beste kunnen worden gemanaged.

### Modernisme versus postmodernisme

In feite ontstond tijdens de Verlichting en het modernisme ons huidige geestelijk speelveld,<sup>13</sup> oftewel het besef om sceptisch en praktisch te zijn, met aandacht voor de empirie, ratio en rede. Tot op de dag van vandaag is het modernisme dé manier om de werkelijkheid van organisaties te beschouwen. Door een postmoderne bril wordt echter heel anders naar organisaties gekeken. Modernisten gaan ervan uit dat er één verzameling van universele opvattingen en ideeën bestaat, terwijl postmodernisten ervan uitgaan dat er talloze, totaal verschillende ideeën en opvattingen naast elkaar bestaan. Postmodernisten delen de wereld niet op in grootheden en variabelen die elkaar onderling beïnvloeden, maar kijken naar dynamieken, processen en lokale interactieprocessen tussen mensen, zoals elkaar bijpraten bij de koffieautomaat, werken in een surveillanceauto, een briefing of overleg houden, enzovoort. Zij veronderstellen dat de neuzen nooit allemaal dezelfde kant op staan, oftewel dat tegelijkertijd verschillende opvattingen bestaan over concepten zoals leiderschapsstijl, strategie, kernwaarden, competenties enzovoort (en of deze concepten überhaupt bestaan).

Een voorbeeld. Als er wordt gesproken over organisatiecultuur, dan is het maar de vraag of de cultuur van een organisatie voor iedereen binnen de organisatie dezelfde betekenis heeft en hetzelfde wordt beleefd. En of de cultuur überhaupt kan worden aan- of bijgestuurd door managers. ‘Cultuur’ doet namelijk niets met mensen, net zomin dat ‘een zwerm’ bijen aanstuurt. ‘Een zwerm’ doet niets. Wat wel gebeurt is dat bijen op elkaar reageren en daardoor een zwerm vormen, net zoals mensen gevoel ontwikkelen om gedrag op elkaar af te stemmen. Bij mensen betekent ‘cultuur’ in feite: gedurende eeuwen (of in ieder geval vele decennia) ‘ingesleten gedragspatronen’.<sup>14</sup> Kortom,

12 Idem.

13 Veenbaas, 2013.

14 Voestermans & Verheggen, 2007.

uit micro-interacties kunnen macropatronen ontstaan, maar dit is niet lineair en causaal met elkaar verbonden en van buitenaf aan te sturen.<sup>15</sup>

Een ander voorbeeld is dat postmodernisten gedrag niet labelen. Vanuit het postmodernistische perspectief wordt zagezegd gekeken naar individuele betekenisgeving, naar hoe mensen hun eigen werkelijkheid percipiëren. Als een politieagent een nieuw protocol of handlingskader niet volgt, dan zou iemand vanuit een postmodernistische bril denken dat er misschien een goede reden was om van de regels af te wijken en/of dat er wel degelijk sprake is van grote weerstand tegen de nieuwe procedure. Daarentegen zou een modernistische manager denken: ‘Ja hoor, ik zie het al. Hij was ook al niet bij de briefing, hij heeft het gewoon niet goed begrepen en ik zal het hem nóg een keer moeten uitleggen.’ De labels zijn dan ‘onbegrip’ en ‘gebrek aan kennis’, terwijl andere betekenisgevingen worden uitgesloten.<sup>16</sup>

## Heden

Als je mij vraagt hoe de politieorganisatie anno 2021 wordt gemanaged, dan vallen mij daarbij vier aspecten in het oog, namelijk de hoeveelheid politiemangers, controlemechanismen van het politiewerk, beheerskramp en het opleidingsniveau van politieagenten.

Allereerst werd tijdens de reorganisatie het aantal functies binnen de politie van 7200 teruggebracht naar ongeveer 90. Daarbij zijn allerlei functies ontstaan waarbij een politieagent conform het Landelijk Functiegebouw Nederlandse Politie (LFNP) formeel niet aangesteld is als leidinggevende, maar toch iedere dag in een functie van bijvoorbeeld ‘operationeel specialist of expert’, ‘bedrijfsvoering specialist’ of ‘adviseur’, van laag tot hoog in de organisatie, allerlei overbodige werkprocessen managen. Inmiddels is daardoor een Mexicaans leger binnen de politie ontstaan. Meer generaals dan soldaten, oftewel veel overbodige banen. De politie is daarin echter niet uniek. Binnen alle organisaties bestaan overbodige banen, ook wel ‘bullshit-banen’ genoemd (excusez le mot!). Een bullshit-baan is ‘een onzin-baan in de vorm van betaald werk dat zo volkomen zinloos, overbodig of schadelijk is, dat zelfs de werknemer het bestaan ervan niet kan rechtvaardigen – hoewel de werknemer, als onderdeel van de arbeidsvoorwaarden, zich verplicht voelt om te doen alsof dit niet het geval is.’ Hiervoor zie ik drie oorzaken. Allereerst het verschijnsel dat mensen die zich heel

<sup>15</sup> Homan, 2013, 2017, 2019.

<sup>16</sup> Idem.

zelfverzekerd gedragen eerder als leider worden gezien. Vervolgens het ‘Peter Principle’: iemand die zelfverzekerd is en goed functioneert wordt niet zo lang doorbevorderd totdat een positie wordt bereikt waar hij of zij eigenlijk niet capabel voor is, maar terugplaatsing naar een lagere positie niet meer mogelijk is. Daar komt het effect van Dunning-Kruger – het effect van illusoire superioriteit – bovenop. Incompetentie zorgt ervoor dat mensen zichzelf overschatten, met als gevolg dat zij blind zijn voor bepaalde gebreken. Dit wordt ook wel ‘onbewust onbekwaam’ genoemd. Verschillende politiemangers leiden aan Dunning-Kruger. Zij zijn heel zelfverzekerd over hun kunnen, maar hebben ondertussen niet in de gaten dat zij zichzelf schromelijk overschatten. Een combinatie van deze drie oorzaken vormt een verklaring voor het feit dat verschillende politiemangers de hele dag andere managers adviseren en allerlei overbodige dingen managen.

### Een lachspiegel

Ten tweede zijn binnen de politie heel veel werkprocessen ontstaan. In de algemeen gangbare theorie is het politiewerk voorspelbaar en meetbaar. Daarom worden allerlei prestatiecriteria vastgesteld met bijbehorende controlemechanismen om te meten of de uitvoering van het werk voldoet aan de prestatiecriteria. In de praktijk ontstaan echter verschillende problemen bij deze processen, criteria en mechanismen.<sup>17</sup>

Het eerste probleem is dat prestatiecriteria om de grofweg vier jaar worden bepaald door verschillende instanties buiten de politie, zoals de minister, het parlement, het Openbaar Ministerie en burgemeesters, die, al dan niet onder invloed van derde partijen, ad-hoceisen stellen aan het politiewerk. Zo zijn bijvoorbeeld in de afgelopen jaren prioriteiten verschoven van onder andere huiselijk geweld, via meer boetes op staandhouding, aanpak van criminele jeugdgroepen en vreemdelingen, naar ondermijning, mensenhandel en cybercrime. Prestatiecriteria sluiten daardoor vaak niet aan bij de politiepraktijk. Het gevolg is dat de politie zich in allerlei bochten moet wringen om aan de ad-hocprestatiecriteria te kunnen voldoen.<sup>18</sup>

Een ander probleem is de wijze waarop het politiewerk met informatie uit de politiestructuren wordt gemonitord. Dit gebeurt aan de

<sup>17</sup> Homan, 2017.

<sup>18</sup> Idem; Tjeenk Willink, 2018.



hand van onder andere mutaties,<sup>19</sup> rapporten en processen-verbaal. Hoewel de informatie uit deze systemen wordt beschouwd als de geobjectiverde realiteit, zijn het feitelijk slechts cijfermatige representaties van de werkelijkheid.<sup>20</sup> Alleen als een incident in de politiestructuur is vastgelegd, heeft het voor het management en de politiek plaatsgevonden. Als iets niet is gemuteerd, gerapporteerd of geverbaliseerd, is het niet gebeurd. De realiteit wordt dus niet geconstrueerd op basis van wat politieagenten daadwerkelijk doen, maar hoe zij daarover rapporteren. Dit heet cognitieve ergonomie: door de complexe realiteit overzichtelijk te maken door alles te categoriseren en te verwerken in informatiesystemen, neemt de objectief ervaren verantwoordelijkheid toe en de subjectief ervaren verantwoordelijkheid af. Het politiewerk lijkt opeens overzichtelijk te worden. Dit is nochtans een illusie. Informatiesystemen worden namelijk niet volledig (omdat: geen tijd, al ruim in overwerktijd, niet belangrijk genoeg, vergeten) of sociaal wenselijk (door vooraf gegeven werkopdrachten, waardoor het registreren in een bepaalde richting wordt gestuurd) ingevuld. Iedere politieagent rapporteert op zijn of haar eigen manier aan de hand van allerlei instructies van het management van een basisteam, district of eenheid, een portefeuillehouder enzovoort. Het management stuurt de politieorganisatie dus op basis van *artificial knowledge*. Het registreren van het dagelijkse politiewerk is het dagelijkse werk zelf geworden. Met andere woorden: het politiemangement houdt zichzelf een lachspiegel voor. Via deze spiegel wordt gedefinieerd, gecategoriseerd en gemonitord.<sup>21</sup>

### Beheerskramp

Ten derde is (mede) als gevolg van prestatiecriteria en controlemechanismen bij het managen van de politieorganisatie in de loop der jaren (zoals Thijs Homan dat noemt) ‘beheerskramp’ ontstaan. Met een grote, niet-aflatende stroom van protocollen, regelingen, handelingskaders, brancherichtlijnen, werkprocessen enzovoort proberen politiemangers hun werkelijkheid en rationaliteit aan de organisatie op te dringen. Daardoor moet tevoren heel precies worden beschreven wat het werk daadwerkelijk oplevert, wat voor capaciteit en kosten ermee gepaard gaan en wat de impact op het imago van de politie zal

19 ‘Muteren’ is politiejargon voor het verwerken van een registratie of melding in het politiecomputersysteem BVH.

20 Gregory, 1995; Homan, 2017; Kenny & Davis, 2010.

21 Homan, 2017; Van de Beld, Bergstra, Huisman, Kootstra & Van der Pol, 2019.

zijn. Er worden zo veel mogelijk hypothetische scenario's, procedures en regels bedacht, met bijbehorende verantwoordingssystemen, voor het geval er gaandeweg onvoorziene problemen ontstaan. Problemen vormen immers niet alleen een bedreiging voor de voortgang van de werkzaamheden of een project, ook – nog veel erger – zouden de onderliggende, vooraf gemaakte aannames over de toekomst in twijfel kunnen worden getrokken. En daar moet de verantwoordelijke manager verantwoording over afleggen.<sup>22</sup>

Beheerskramp is goed te verklaren.<sup>23</sup> Voor politiemangers betekent ruimte geven aan professionals namelijk risico nemen: het risico om de controle te verliezen en dat bij fouten zijn/haar hoofd er (figuurlijk) en plein public af gaat. De bureaucratische politieorganisatie biedt managers zekerheid, mentale rust, voorspelbaarheid en veiligheid. Mocht er iets misgaan, dan is aan te tonen dat de plannen vooraf akkoord zijn bevonden. Door alle handelingen minutieus vast te leggen in een protocol, regeling, handelingskader of brancherichtlijn, ben je minder verantwoordelijk en is er bewijs dat alles goed gaat, zeker in tijden van een reorganisatie en bezuinigingen. Politiemangers kunnen zichzelf op deze manier indekken, want het protocol is gevolgd, er waren afspraken gemaakt. Door het spel mee te spelen steekt de politiemanager het hoofd niet boven het maaiveld uit. Positieve resultaten kunnen zij gebruiken om hun gelijk te bevestigen. Negatieve resultaten moeten worden voorkomen, en als ze toch uitkomen vormt het een indicatie dat de betrokken politieagenten bijgestuurd moeten worden 'omdat zij het kennelijk niet goed hebben begrepen'.<sup>24</sup>

Mede als gevolg van de beheerskramp groeien anno 2021 de communicatieafdelingen binnen de politie als kool. Zij spijkeren de media en samenleving de hele dag bij en buitelen over elkaar heen in pogingen om het imago van de politie en de Politieacademie zo hoog mogelijk te houden. Eigenlijk zijn de communicatieafdelingen een integraal onderdeel van het politiemangement geworden. Als spreekbuis voor talloze politiemangers hebben zij als taak om het afbreukrisico voor de politie (als instituut en voor individuele politiemangers) zo laag mogelijk te houden. Echter, in een tijd dat meningen en nepnieuws door media en publiek vaak als feiten worden geïnterpreteerd, lijkt het positief *reframen* van voor het management en politiek onwelgevallige incidenten welhaast een onmogelijke opgave. Vaak worden daarbij namelijk de onderliggende problemen onderkend, hetgeen de geloofwaardigheid van politie en justitie niet ten goede komt.

22 Homan, 2013, 2017, 2019.

23 Idem. Zie ook het essay in deze bundel van Annika Smit en Teun Meurs.

24 Idem; Tjeenk Willink, 2018; Van der Meulen, 2010.

## De mbo-organisatie en het blauwe plafond

Ten vierde is de politie van oudsher een organisatie met gemiddeld een mbo-opleidingsniveau. Dit terwijl het aantal hoger opgeleiden (op hbo- en wo-niveau) in Nederland al jaren stijgt, van 26% in 2001 naar 31% in 2008, 37% in 2017 en meer dan 40% in 2019.<sup>25</sup> Van de werkzame Nederlandse beroepsbevolking was in 2021 ruim 41% hoogopgeleid.<sup>26</sup> In het LFNP, dat de 95 functies beschrijft die binnen de politie bestaan, heeft 73% van de functies een opleidingseis van mbo of lager. Voor slechts 18% van alle politiefuncties is een hbo-diploma vereist, en voor 9% een wo-diploma. Deze lage percentages stroken absoluut niet met hoe het opleidingsniveau in de Nederlandse samenleving en in organisaties is opgebouwd.

Een frappant detail is dat de politie al jaren de ambitie heeft om meer hoger opgeleiden binnen de organisatie te krijgen en te behouden,<sup>27</sup> terwijl de instroom van hoger opgeleiden, zoals politiekundigen (hbo-bachelor, NLQF-6),<sup>28</sup> onderzoekkundigen (hbo-master, NLQF-7) en instromers met een hbo- of wo-diploma (soms zelfs met meerdere diploma's op allerlei niveaus), moeizaam verloopt. Op de werkvloer zitten politieagenten, rechercheurs en leidinggevenden die functioneren op mbo-niveau (NLQF-4 of lager) namelijk niet te wachten op een abstract verhaal van iemand met een hoger opleidingsniveau. Zij beschrijven zichzelf als 'doeners' en willen direct en concreet resultaat zien van plannen, projecten en onderzoeken. Het gevolg is dat hoger opgeleiden bij de politie alleen iets kunnen bereiken als hun leidinggevende het voor hen opneemt.<sup>29</sup>

Wat ook meespeelt, is dat tegenwoordig veel Nederlandse politie-managers een wo- of hbo-studie hebben gevolgd, maar dat daar toe nu toe nog geen verplichting voor bestaat. Daardoor is in de loop der jaren een aantal politiemangers zonder een hbo- of wo-opleiding in een hoge functie en rang terechtgekomen waarbij zij dagelijks hoogopgeleide professionals aansturen. Sommige managers benoemen dat ze er misschien inhoudelijk onvoldoende verstand van hebben, maar er wel over gaan.<sup>30</sup> Voor hen geldt vooral dat bijdragen van hoger

25 Zie Sociaal en Cultureel Planbureau: <https://digitaal.scp.nl/ssn2020/onderwijs/>.

26 hbo/wo bachelor of master en doctor. Zie CBS: <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/83031NED/table?searchKeywords=opleidingsniveau%20beroepsbevolking>.

27 Meurs, 2020. En: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-828995.pdf>.

28 Het NLQF is het Nederlands raamwerk voor inschaling naar niveau voor allerlei kwalificaties, oftewel een overzicht van werk- en denkniveau nadat een bepaald leerproces is afgerond. Zie [www.nlqf.nl](http://www.nlqf.nl).

29 Bosveld, 2016; Meurs, 2020.

30 Persoonlijke communicatie, 2018, 2019, 2020. Zie ook Meurs, 2020.

opgeleiden direct moeten doorwerken naar de politiepraktijk en dat de resultaten positief moeten zijn. Is voor hen niet direct duidelijk wat de doorwerking van een project of onderzoek zal zijn, of zullen de resultaten misschien negatief zijn zodat zij er wat mee moeten doen? Dan geen project of onderzoek. Het gaat hen dus vooral om *damage control* (beheerskramp) en het positief framen van het politiewerk. Guus Meershoek noemde dit eerder ‘het blauwe plafond’: hoger opgeleiden worden gezien als ‘nuttige jongens en meisjes’, maar ondertussen worden zij op een zijspoor gezet. Onder het mom van ‘de waan van de dag’ rechtvaardigen deze managers hun gebrek aan vermogen om te innoveren.<sup>31</sup> Mede hierdoor blijft de mbo-organisatie (alsmede het old boys netwerk) intact.

### Toekomst

Laat ik tot slot een poging wagen een blik in de toekomst van de politieorganisatie te werpen, als input voor een goed gesprek. Vanuit onze diepgewortelde, modernistische geschiedenis zijn wij in de loop der jaren (decennia, eeuwen) gaan geloven dat organisaties machines zijn die op basis van objectieve stuurinformatie kunnen worden bestuurd door managers. Maar dat is een illusie. Managers zijn niet bij machte om de organisatiemachine bij te sturen door aan een paar knoppen te draaien. Een organisatie is in feite het onvoorspelbare en gezamenlijke resultaat van spontane gebeurtenissen, lokale (inter)acties en activiteiten van het management, die elkaar onderling beïnvloeden. Er vinden allerlei activiteiten plaats waar het management geen invloed op heeft. Het is een idee-fixe dat een organisatie maakbaar en beheersbaar is. Dé werkelijkheid bestaat niet, eerder bestaan heel veel werkelijkheden tegelijkertijd naast elkaar.<sup>32</sup> Politiewerk is daarbij zeer onvoorspelbaar. Beleidsbepalers kunnen nooit volledig grip krijgen op het steeds wisselende maatschappelijke en politieke landschap waarin het politiewerk uitgevoerd moet worden. Dat maakt het bijsturen van de politieorganisatie buitengewoon ingewikkeld, zeker gelet op de grote hoeveelheid managers. Het adagium ‘hoe lastiger de context wordt, hoe meer politiemangement nodig is’, is een verkeerde aanname.<sup>33</sup> Het werkt niet om te blijven ‘flexibiliseren’ door te fragmenteren met allerlei portefeuillehouders, themahouders, projectmanagers, aanjagers,

<sup>31</sup> Bosveld, 2016.

<sup>32</sup> Homan, 2013, 2017.

<sup>33</sup> Landman, 2017.

programmamanagers, adviseurs, plaatsvervangend teamchefs en sectorhoofden, enzovoort. Dit levert alleen maar nóg meer managers op. Het werkt ook niet om steeds weer een nieuw protocol, normering, regeling, handelingskader, brancherichtlijn, houtskoolschets enzovoort te maken. Dit is slechts een reductie van de werkelijkheid, althans een poging van het management om daarop grip te krijgen.

Tot nu toe is het managen van de politieorganisatie vooral bekeken vanuit een modernistisch organisatietechnisch perspectief, terwijl ik denk dat het managen ervan welbeschouwd een gedragswetenschappelijk vraagstuk is.<sup>34</sup> Vanuit een postmoderne blik wordt de werkelijkheid geconstrueerd doordat iedereen binnen de politieorganisatie een eigen betekenis geeft aan wat zij waarnemen en meemaken. Deze betekenissen verschillen per persoon, en per functie, rang, district, eenheid, achtergrond enzovoort. De betekenis van het politiemanagement hoeft dus niet vanzelfsprekend dezelfde te zijn als de betekenis van politieagenten op de werkvloer. De politiek eist ieder jaar gedetailleerde verantwoording van de miljarden euro's die in de politie worden geïnvesteerd, en hoewel er binnen de politieorganisatie eigenlijk helemaal geen vaste betekenissen bestaan, probeert het waterhoofd van politiemanagement toch krampachtig een gemeenschappelijke werkelijkheid te construeren op basis van talloze prestatie-indicatoren en controlemechanismen. Zij hebben daarbij echter niet in de gaten dat zij zichzelf een lachspiegel voorhouden. Doordat bovendien werkelijk alles binnen de politie wordt gemanaged, is een enorme beheerskramp ontstaan. Paradoxaal genoeg verhinderen politiemangers door hun beheerskramp het om iets te veranderen.<sup>35</sup> De politie functioneert dus niet dankzij managers, maar krijgt vorm door de interactie met iedereen binnen (alle lagen van) de organisatie, en met de samenleving.<sup>36</sup> Oftewel, nog meer managers en adviseurs, nog meer studies gebaseerd op lachspiegels en input-throughput-output/output, en nog meer reorganisaties geschoeid op een modernistische leest, gaan niet helpen bij het (be)sturen van de organisatie. Dat zal slechts zorgen voor een aanhoudende arrestatie van de politieorganisatie.<sup>37</sup>

34 Homan, 2017.

35 Chia, 1995; Homan, 2013, 2017; Tjeenk Willink, 2018.

36 Annika Smit en Teun Meurs gaan hier in hun essay verder op in.

37 Homan, 2013, 2017, 2019.

## Onderwerpen voor een goed gesprek

Als ik een blik in de toekomst moet werpen, dan zijn er wat mij betreft vier onderwerpen waar we een ‘goed gesprek’ over zouden kunnen hebben, namelijk over het Mexicaanse leger, de lachspiegel, het opleidingsniveau van politieagenten en wetenschappelijk onderzoek.

Allereerst zou kunnen worden nagedacht over hoe de politieorganisatie zich kan ontdoen van haar Mexicaanse leger. Wellicht is een afvloeiingsregeling een optie? Daar heeft de overheid inmiddels ervaring mee, en die ervaring heeft geleerd dat daar veel animo voor is (de uitvoering zal waarschijnlijk wel een beetje moeten worden bijgeschaafd). Het zou kunnen helpen om de bevoegdheden lager in de organisatie terug te leggen, en de beheerskramp en het blauwe plafond te verminderen. Dan moet echter niet worden geprobeerd om alle vacant gekomen functies direct weer in te vullen met nieuwe managers. Durf juist kritisch te reflecteren op eventuele bullshit-banen: wat gebeurt er als we deze managementfunctie laten vervallen en durven te vertrouwen op de professionals? Misschien verandert er namelijk niet eens zoveel als dat de meesten denken.<sup>38</sup>

Daarnaast stelde Tjeenk Willink eerder een hele relevante vraag over wat eigenlijk de kosten zijn van alle controlemechanismen, rapportages, dashboards en controllers bij overheidsorganisaties – oftewel, wat in het vorenstaande de lachspiegel is genoemd, de spiegel die het management zelf creëert en waarin het kijkt om beleid af te stemmen. Waarschijnlijk zijn de kosten van alle controlemechanismen astronomisch.<sup>39</sup> Is dit wel rendabel, in welke mate dragen deze mechanismen bij aan het politiewerk?

Vervolgens lijken analytische en innovatiegerichte competenties in het operationele politiewerk steeds belangrijker te worden gevonden. Een politieagent van de toekomst wordt in staat geacht om kritisch te kunnen reflecteren, improviseren en samen te werken. De aanpak van allerlei delicten, zoals ondermijning, drugscriminaliteit en georganiseerde vermogenscriminaliteit, vraagt in toenemende mate om kennis en samenwerking in netwerkverband, zoals met gemeenten, het Openbaar Ministerie en andere organisaties – waar het opleidingsniveau veelal hbo of wo is. Oftewel, de idee dat politieagenten op het niveau van mbo-3 en -4 in de volle breedte het werk op straat en in de opsporing kunnen uitvoeren, miskent de complexiteit van het (toekomstige) werkveld.<sup>40</sup>

38 Geijsen & Kieft, 2021.

39 Volgens Tjeenk Willink (2018) lopen deze kosten mogelijk in de tientallen miljoenen euro's.

40 Bruinsma & Terpstra, 2018; Kop & Klerks, 2017; Landman et al., 2020.

Terecht constateert de Politieonderwijsraad dat alleen politieagenten in ondersteunende functies op mbo-4-niveau of lager zouden moeten zijn opgeleid – zoals de Koninklijke Marechaussee medewerkers aanstelt op niveau mbo-2 voor beveiliging van bijvoorbeeld ambassades en gebouwen van de koninklijke familie. De professionele politiefuncties zouden volgens de raad (voor het grootste deel) moeten zijn opgeleid op minimaal niveau NLQF-5 (associate-degree).<sup>41</sup> In andere landen is dat al heel gebruikelijk, zoals bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk, in de meeste Duitse deelstaten en in Finland, Zweden en Noorwegen.

In lijn hiermee meen ik dat een mbo-diploma voor politiemangers achterhaald en ongewenst is. In navolging van bijvoorbeeld België, Frankrijk, Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk zouden Nederlandse politiemangers met de rang van inspecteur verplicht in het bezit moeten zijn van een bachelordiploma (NLQF-6) en vanaf de rang van hoofdinspecteur een universitair masterdiploma (NLQF-7),<sup>42</sup> om bijvoorbeeld bepaalde basiskennis over de organisatie en de politietak, en analytische competenties te waarborgen. Overigens blijkt, zoals ik eerder opmerkte, dat deze trend in de praktijk reeds is ingezet.

Dat op dit moment formeel voor slechts 27% van de politiefuncties een hbo- of wo-diploma is vereist, kan ik alleen verklaren vanuit een oogpunt van kostenbesparing. Zouden de minister en de korpschef soms voor een dubbeltje op de eerste rang willen zitten en wordt met het ‘downplayen’ van functiebeschrijvingen in het LFNP geprobeerd salariskosten te drukken? Ik denk van wel, ik kan er in ieder geval geen andere verklaring voor bedenken. Wat ik mij hierbij ook afvraag: heeft dan niemand binnen het politiemangement en de hr-afdeling nagedacht over hoe het op een potentiële sollicitant (hbo/wo) overkomt als in een vacature om een hbo-diploma wordt gevraagd terwijl uit de tekst overduidelijk blijkt dat solliciteren zonder een wo-opleiding geen zin heeft?<sup>43</sup> Nodigt dit uit tot solliciteren? Wat voor inzicht in een carrièreperspectief geeft dit? Hoe dan ook, dit beleid is kortzichtig en onhoudbaar. Zeker gelet op de vooruitziende blik van de Politieonderzoeksraad, dat het percentage hoger opgeleiden bij de politie (NLQF-5

41 Politieonderwijsraad, 2018. Een associate degree is overigens een tweejarige opleiding op hbo-niveau.

42 Dit kan ook worden aangetoond middels een assessment.

43 Zoals laatst bij de vacature voor een landelijk politiepsycholoog, waarin werd gevraagd om een hbo-psycholoog ‘met BIG-registratie, ervaring in een beleidsmatige functie in de geestelijke gezondheidszorg en ervaring met het geven van supervisie aan psychologen’. Deze functie is alleen weggelegd voor een wo-opgeleide psycholoog met minimaal een post-masteropleiding en uitgebreide ervaring.

t/m 7) in 2026 inschat op bijna 55%.<sup>44</sup> Kortom, zoals ook al eerder door anderen betoogd,<sup>45</sup> is het bijzonder belangrijk dat het LFNP wordt aangepast en dat nu eens echt werk wordt gemaakt van het rekruteren en het behouden van hoger opgeleiden. Overigens zullen zonder het Mexicaanse politieleger de salariskosten voor hoger opgeleiden en de aanpassing van het LFNP waarschijnlijk gemakkelijk binnen de begroting passen.

Ten slotte kunnen in de toekomst met minder managers en adviseurs (en dus minder beheerskramp) en met meer hoger opgeleide politieagenten de deuren van de politiegebouwen verder worden opengezet voor wetenschappers. In bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk bestaat een decennialange traditie van samenwerking tussen politie en wetenschap, net zoals in de meeste Scandinavische landen. Wetenschappelijk onderzoek draagt namelijk in een belangrijke mate bij aan effectief, efficiënt en evidencebased politiewerk en -onderwijs.<sup>46</sup> Alleen een organisatie waar kennis rijkelijk wordt uitgewisseld tussen werkvloer, strategie en beleid, en tussen opleiding en management, is daadwerkelijk een professionele, lerende organisatie.<sup>47</sup> Met de woorden van voormalig korpschef Bernard Welten: ‘Baron van Münchhausen (als we hem moeten geloven) trok zichzelf aan zijn haren uit een moeras. Voor onze organisatie is dat te hoog gegrepen. De blik van buiten, met name vanuit andere disciplines, blijft onontbeerlijk om op tijd te zien “hoe het echt zit met de kleren van de keizer”; dat moet je willen organiseren!’<sup>48</sup> Anno 2021 wordt een verdere samenwerking tussen politie en wetenschap steeds meer zichtbaar, maar helaas denk ik dat een open samenwerking op alle facetten van het politiewerk op dit moment nog te hoog gegrepen is, gelet op het Mexicaanse leger en de beheerskramp.

### Tot slot

Sommige managers zullen wellicht teleurgesteld zijn dat ik dit essay niet afsluit met een kant-en-klaar advies over hoe de politie in de toekomst gemanaged moet worden. Geen vijf (of acht, of elf, of...) stappenplan in rationeel klinkend managementjargon of een koers voor het

44 Politieonderwijsraad, 2018.

45 Kop & Klerks, 2017; Roskam & Los, 2017.

46 Tops, De Bruijn, Hogeboom, Spelier & Van Arkel, 2013.

47 Meurs & Van Dijk, 2018.

48 Idem.



strategisch politiekompas. Ook geen piketpaaltjes, houtskoolschetsen of stippen op de horizon dus.<sup>49</sup> Sowieso ga ik hen zeker niet allerlei dingen voor de toekomst ‘gunnen’ – vanuit een aanmatigende en misplaatste zogenaamde alwetendheid. Dit essay reflecteert slechts mijn eigen betekenisgeving, mijn ervaring en mijn duiding van wat er in de organisatie gebeurt. Het is bedoeld als stof om met elkaar in gesprek te gaan, bijvoorbeeld bij de koffieautomaat, in de surveillanceauto, tijdens een briefing, een DMT/EMT/KMT<sup>50</sup> of een ander overleg; om ervaringen te delen en samen proberen te begrijpen en te duiden wat er eigenlijk precies gebeurt in de politieorganisatie en bij het managen ervan, nu en in de toekomst.

*Met dank aan Annika Smit, Hanneke ter Veen-Franken en Nicolien Kop voor hun commentaar op eerdere versies.*

## Literatuur

- Aardema, H. (2008). *Politieleiderschap: Verbinding bovenstroom en onderstroom*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Beld, J. van de, Bergstra, A., Huisman, E., Kootstra, A., & Pol, L. van der (2019, 13 maart). Smileys scoren, platlullen en downgraden: De politie, waakzaam en dienstbaar – vooral aan de chef en de targets. *De Groene Amsterdammer*. Geraadpleegd van [www.groene.nl/artikel/smileys-scoren-platlullen-en-downgraden](http://www.groene.nl/artikel/smileys-scoren-platlullen-en-downgraden).
- Bosveld, J. (2016). Onderzoek kan innovatie politie stimuleren. *UT Nieuws Magazine*, 06(10), 10-11.
- Bruinsma, M., & Terpstra, J. (2018). Interview met Frans Leijnse: Start nu met het opleiden van de Politie van de toekomst. *Tijdschrift voor de Politie*, 80(2), 14-20.
- Chia, R. (1995). From modern to postmodern organizational analysis. *Organization Studies*, 16(4), 579-604.
- Courpasson, D., & Clegg, S. (2006). Dissolving the Iron Cage? Tocqueville, Michels, Bureaucracy. *Organization*, 13(3), 319-343.
- Fijnaut, C. (2013). Mr. F. Perrick: Een intellectueel in politie-uniform. *Tijdschrift voor de Politie*, 75(8), 30-33.
- Geijssen, K., & Kieft, M. (2021). Autonomie en zingeving van het politiewerk: Een onderzoek naar wat politieagenten ervaren. Manuscript verstuurd ter publicatie.

49 Homan, 2017; Stacey, 2007.

50 District-/Eenheid-/Korps Management Team.

- Greaber, D. (2018). *Bull-shit jobs: Over zinloos werk, waarom het toeneemt en hoe we het kunnen bestrijden*. Amsterdam: Uitgeverij Business Contact.
- Gregory, R. (1995). Accountability, responsibility and corruption: Managing the public production process. In J. Boston, *The State Under Contract*. Wellington: Bridget Williams Books.
- Homan, Th. (2013). *Het et cetera principe: Een nieuw perspectief op organisatieontwikkeling*. Amsterdam: Boom.
- Homan, Th. (2017). *In control? Perspectieven op de beheerskramp in en om organisaties*. Amsterdam: Boom.
- Homan, Th. (2019). *De veranderende gemeente: De praktijk van gemeentelijke verandering en ontwikkeling*. Den Haag: Stichting Arbeidsmarkt- en Opleidingsfonds Gemeenten.
- Hoorn, J. van (2020). Leren verantwoord: Over de (on)meetbaarheid van de politie. *Tijdschrift voor de Politie*, 82(2), 10-14.
- Kas, A. (2014, 12 juni). Weinig animo voor leidinggevende functies bij politie. NRC. Geraadpleegd van: [www.nrc.nl/nieuws/2014/06/12/weinig-animo-voor-leidinggevende-functies-bij-politie-a1424379](http://www.nrc.nl/nieuws/2014/06/12/weinig-animo-voor-leidinggevende-functies-bij-politie-a1424379).
- Kenny, A., & Davies, P. (2010). *Probophilia: A Disease of our Time*. Geraadpleegd van [www.civitas.org.uk/nhs/download/probophilia.pdf](http://www.civitas.org.uk/nhs/download/probophilia.pdf).
- Kop, N., & Klerks, P. (2017). Aanzetten tot verbetering in de opsporing: 'Handelen naar Waarheid' een jaar later. *Justitiële Verkenningen*, 43(4), 26-36.
- Landman, W. (2017). Tussen zorg en hoop: De ontwikkeling van de nationale politieorganisatie. *Justitiële verkenningen*, 43(4), 9-25.
- Landman, W., Kouwenhoven, R.M., & Brussen, M. (2020). *Kijk naar het systeem: Begrijpen en beïnvloeden van opsporingspraktijken*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Maslow, A.H. (1954). *Motivation and personality*. New York: Harper & Brothers.
- Meershoek, G. (2015, 4 september). De politiecolum: Minister en politie, kijk naar buiten. NRC. Geraadpleegd van [www.nrc.nl/nieuws/2015/09/04/de-politiecolum-minister-en-politie-kijk-naar-buiten-a1480983](http://www.nrc.nl/nieuws/2015/09/04/de-politiecolum-minister-en-politie-kijk-naar-buiten-a1480983).
- Meulen, M. van der (2010). Professionalisering van politieleiders in Nederland: Strijd om sturing. In L. Bisschop, K. Buijnink, S. De Kimpe & M. Noordegraaf (red.), *Cahiers Politiestudies: Politieleiderschap*. Antwerpen: Maklu Uitgevers.
- Meurs, T. (2020). Tussen de linies: Kenniswerkers bij de politie. *Tijdschrift voor de Politie*, 82(1), 10-16.

- Meurs, T., & Dijk, A. van (2018, 17 maart). *De veelkleurigheid van nieuwe kennis en politieonderzoek*. Geraadpleegd van [www.websitevoordepolitie.nl/de-veelkleurigheid-van-nieuwe-kennis-en-politieonderzoek/](http://www.websitevoordepolitie.nl/de-veelkleurigheid-van-nieuwe-kennis-en-politieonderzoek/).
- Nap, J. (2012). *Vragen naar goed politiewerk: belangstellend ontwikkelen van de alledaagse praktijk, een proeve van normatieve professionalisering* (Dissertatie). Amsterdam: Boom Lemma uitgevers.
- Nap, J. (2016). Praktijkontwikkeling als strategie: Het veranderen veranderen. De moerassigheid van organisatie en vak. *Tijdschrift voor de Politie*, 78(6), 6-11.
- Nap, J. (2017). Aanzet tot een nieuw verhaal voor politie en samenleving. *Tijdschrift voor de Politie*, 79(5), 6-11.
- Nationale Politie (2014). *Actualisatie realisatieplan nationale politie*. Den Haag: auteur.
- Politieonderwijsraad (2018). *Naar een toekomstbestendige politie*. Den Haag: auteur.
- Roskam, T., & Los, W. (2017). Meer wendbaarheid! *Tijdschrift voor de Politie*, 79(8), 6-9.
- Stacey, R. (2007). The challenge of human interdependence: Consequences of thinking about the day to day practice of management in organizations. *European Business Review*, 119(4), 292-302.
- Terpstra, J., & Salet, R. (2018). De abstracte politie. *Tijdschrift voor de Politie*, 80(5), 42-46.
- Tiggelaar, B. (2020, 17 april). Een epidemie van zelfoverschatting. NRC. Geraadpleegd van [www.nrc.nl/nieuws/2015/09/04/de-politie-column-minister-en-politie-kijk-naar-buiten-a1480983](http://www.nrc.nl/nieuws/2015/09/04/de-politie-column-minister-en-politie-kijk-naar-buiten-a1480983).
- Tjeenk Willink, H. (2018). *Groter denken, kleiner doen: Een oproep*. Amsterdam: Prometheus.
- Tops, P., Bruijn, J. de, Hogeboom, H., Spelier, R., & Arkel, D. van (2013). De politie al lerende frontlijnorganisatie. *Tijdschrift voor de politie*, 75(1), 6-11.
- Veenbaas, J. (2013). *De verlichting als kraamkamer: Over het tijdperk en zijn betekenis voor het heden*. Amsterdam: Nieuw Amsterdam.
- Voestermans, P., & Verheggen, T. (2007). *Cultuur & lichaam: Een cultuurpsychologisch perspectief op patronen in gedrag*. Oxford: Blackwell.
- Vries, H. de, & Henssen, M. (2018). Podium voor goed politiewerk. *Tijdschrift voor de Politie*, 80(5), 6-10.

## **IV.**

Institutionele oriëntatie



## Ondermijning van de gebiedsgebonden politiezorg

*Otto Adang, Bas Mali*

Wat voor soort politie heeft Nederland nodig? Een politie als instrument van de staat en op afstand van de burgers, waarbij de nadruk ligt op misdaadbesteding en handhaving: ‘policing by control’? Of is er meer behoefte aan een maatschappelijk geïntegreerde politie, waarbij de burger centraal staat en er sprake is van een brede samenhangende taakuitvoering: ‘policing by consent’? Vanaf de jaren negentig kenmerkt dit laatste de Nederlandse politie.<sup>1</sup>

De laatste jaren lijkt het controlmodel echter sluipenderwijs de overhand te krijgen, ondanks retoriek over een politie ‘in de haarvaten van de samenleving’.<sup>2</sup> Een aantal politieonderzoekers (met prominent Tops en Van der Torre) pleiten enerzijds voor een politie die zich veel meer dan nu het geval is richt op de aanpak van criminaliteit (vooral de als ondermijnend betitelde drugscriminaliteit) en anderzijds voor een versterking van het ‘dreigstelsel’.<sup>3</sup> Het idee daarbij is dat, in combinatie met maatschappelijke ontwikkelingen, door de manier waarop invulling is gegeven aan de gebiedsgebonden politiezorg door vooral wijkagenten en door onderbelichting van ‘doorpakken’, de politie uit balans is geraakt en te soft is geworden, te relatiegericht en te veel gericht op het bewaren van de lieve vrede. Van der Torre et al. wijzen naar ‘Politie in Verandering’ uit 1977 en ‘community policing’ als verantwoordelijken voor een te grote nadruk op wat zij een ‘gepolijste’ en sociale werkwijze noemen, met eenzijdige aandacht voor relationele aspecten van het politiewerk.<sup>4</sup> Er is volgens de auteurs behoefte aan ‘stevige interventies’, een ‘steviger leerschool’ voor agenten en ‘stevig politieoptreden’. Tops en Van der Torre vertellen in het *Tijdschrift voor de Politie* dat zij op basis van hun onderzoeken naar op drugs gebaseerde georganiseerde misdaad sceptisch geworden zijn over de praktijk van

1 Terpstra, 2019.

2 Van Dijk, Hoogewoning & Punch, 2015, p. 3.

3 Bijvoorbeeld Van Reenen, 2009, p. 117-138.

4 Van der Torre, Gieling, Dozy, Van Leeuwen & Hamoen, 2011.

gebiedsgebonden politie: ‘Tevredenheid over de openbare orde veronachtzaamde hoe makkelijk drugscriminelen geld verdienen en op hun manier bijdragen aan het lokale leefklimaat. Wijkagenten signaleren in wijken en dorpen vandaag de dag veel georganiseerde (drugs)criminaliteit. Dit is een harde realiteit die vraagt om andere lokale politie.’<sup>5</sup> Woorden als ‘stevig’ en ‘hard’ zijn daarbij favoriet, maar de empirische onderbouwing van de verbanden die de betreffende onderzoekers (en in hun kielzog bestuurders) menen te ontwaren ontbreekt.

In dit essay betogen we dat de gebiedsgebonden politiezorg bij de Nederlandse politie onder druk staat. De eenzijdige nadruk op ‘crimefighting’ en een hardere aanpak met een versterkt dreigingsysteem is daarvoor zeker niet de enige oorzaak, maar draagt bij aan een verdere en in onze ogen gevaarlijke ondermijning van de gebiedsgebonden politiezorg (Tops en Van der Torre zelf spreken van een herdefiniëring).<sup>6</sup> Het onderzoek van Van der Torre et al. is inmiddels weliswaar al tien jaar oud, maar wordt nog steeds met regelmaat als argument gebruikt door voorstanders van een ‘stevige’, minder ‘sociale’ aanpak.

### Zijn wij anders?

Adang et al. stelden in het onderzoek *Zijn wij anders?* op basis van een internationale vergelijking dat het geen puur geluk is geweest dat er in Nederland tot dat toe geen meerdaagse, zich over het land verspreidende grootschalige rellen waren geweest in Nederland.<sup>7</sup> Zij concludeerden dat, hoewel de multiculturele samenleving bepaald niet zonder problemen is, er structureel geen sprake is van een zodanige cumulatie van etnisch gerelateerde risicofactoren dat een vanzelfsprekende voedingsbodem voor rellen aanwezig is. De wijze waarop in Nederland overheid, maatschappelijke partners en politie gebiedsgebonden op sociale cohesie gericht beleid voeren en achterstanden proberen weg te werken, draagt, met vallen en opstaan, bij aan relaties die minder conflictueus zijn en meer op samenwerken gericht. In gevallen dat er sprake is van incidenten waarbij al dan niet etnisch gerelateerde spanningen tot uiting komen, is de operationele werkwijze gericht op de-escalatie in een combinatie van preventie en repressie, empathie en

5 Tops & Van der Torre, 2019, p. 32-35.

6 We zijn ons bewust van het feit dat het begrip ondermijning in juridische en wetenschappelijke zin onvoldoende gedefinieerd en onderbouwd is en gebruiken het hier in zijn dagelijkse betekenis van ondergravende werking.

7 Adang, Quint & Van der Wal, 2010.

handhaven. Voor wat betreft de politie wijst het onderzoek van Adang et al. op het concept van de *gebiedsgebonden politiezorg*. Dit betekent dat de politie volop in de (probleem)wijken aanwezig is. De wijkagent is het eerste contact met de buurt. Hij kent de problemen in de wijk en voert overleg met de bewoners en met bepaalde sleutelpersonen in de wijk die invloed hebben op de bewoners. Dat gebeurt door middel van gesprekken, het bijwonen van wijk- of bewonersbijeenkomsten of door direct contact op straat. De politie is geen vreemde in de wijk, en niet alle contacten zijn negatief. De politie vervult een sociale rol. Het werken in de wijk is een kwestie van dagelijks onderhoud en niet alleen een taak van wijkagenten. Dat wordt ook door de centrale overheid zo gezien. In het programma rond de probleemwijken is voorzien in extra wijkagenten. Op landelijk en lokaal niveau zijn er initiatieven zoals interactieteams en gemeentelijke sociale calamiteitenplannen. Belangrijk is ook dat de Nederlandse politie investeert in *multicultureel vakmanschap*. Agenten moeten kennis hebben van de bijzonderheden van verschillende etnische en maatschappelijke groepen, zodat zij adequaat kunnen reageren op problemen die zich in deze groepen voordoen. In een aantal regiokorpsen/eenheden zijn netwerken ontstaan van agenten die zelf tot een bepaalde etnische groep behoren. In crisissituaties is gebruikgemaakt van deze netwerken. Dit heeft voordelen. De agenten zijn beter in staat gebleken om contacten te maken. Zij spreken de taal en kennen de gewoonten. De politie maakt deel uit van een geïntegreerde aanpak. De wijkagent maakt gebruik van een *netwerk* waarin niet alleen de ketenpartners zoals welzijn en gemeente, maar ook de bewoners zijn vertegenwoordigd. Het is van vitaal belang dat hij of zij in dit netwerk investeert. In tijden van crisis kan de politie het netwerk aanspreken. De wijkaanpak is arbeidsintensief en vooral gericht op het relationele niveau. Hij is ook vooral *preventief* gericht en staat voortdurend onder druk door de roep om meer *repressieve maatregelen*. Hoewel de beide benaderingen elkaar in principe aanvullen, gaat capaciteit ten behoeve van repressie vaak ten koste van een wijkgerichte aanpak. Soms ook worden repressie en een meer op preventie gerichte aanpak als tegengestelden gepresenteerd. Het is van belang te beseffen dat een eenzijdig op repressie gerichte aanpak niet zonder relationele consequenties kan blijven.

In *relationeel* opzicht is er sprake van een aantal ontwikkelingen die de relaties tussen verschillende groepen in de samenleving en tussen groepen en de overheid beïnvloedt. Uiteraard hebben structurele risicofactoren, segregatie en gevoelens van uitsluiting of maatschappelijke achterstand hun weerslag op deze relaties. Sommige van in het onderzoek van Adang geraadpleegde deskundigen gingen er om die reden van uit dat die 'grote rel' er op enig moment komt, met (naar



hun verwachting) vooral betrokkenheid van Marokkaans-Nederlandse jongens.

Het maatschappelijke en politieke debat over de inrichting van de multiculturele samenleving heeft zich sinds de jaren negentig verhard. Er is kritiek op het integratiebeleid en over het algemeen wordt aangedrongen op een strengere aanpak, waarin wordt gepleit voor assimilatie. Soms neemt het debat discutabele vormen aan als een hele etnische of religieuze groep wordt gestigmatiseerd en hele gemeenschappen worden afgedaan als achterlijk of crimineel. Gevoelens van uitsluiting bij de groepen in kwestie zijn in dit geval onvermijdelijk. Dit kan aanleiding geven voor spanningen. Daarnaast is er sprake van een moeizame verhouding tussen politie en jongens met een migratieachtergrond, vooral Marokkaans-Nederlandse jongens. Enerzijds worden conflicten vermeden en is er een handhavingstekort, anderzijds zijn er tal van inspanningen waarbij geïnvesteerd wordt in multicultureel vakmanschap.

Op *operationeel niveau*, het niveau waarop daadwerkelijk interacties plaatsvinden, blijkt uit het onderzoek van Adang et al. dat er met enige regelmaat sprake is van gebeurtenissen die een gevoel van verantwoordiging oproepen bij een etnische groep, waar met enige vorm van geweld op gereageerd wordt. De maatregelen van de politie zijn er steeds op gericht om:

- enerzijds met inschakeling van ketenpartners en een netwerk van sleutelpersonen onder bewoners solidarisering met en steunverlening aan geweldplegers te verhinderen en rechtvaardiging voor geweldgebruik te voorkomen. Empathie en het tonen van begrip en intensief informeren en communiceren zijn daarbij cruciaal;
- anderzijds nieuwe incidenten of provocaties te voorkomen, grenzen te stellen en repressieve maatregelen te nemen zodat geweld niet zonder gevolgen blijft. Handhaven is daarbij het sleutelwoord.

Deze combinatie van benaderingen blijkt doeltreffend als het er om gaat een escalatieproces te voorkomen. Zo'n operationele aanpak kan alleen werken in een context waarin geen sprake is van uitsluitend of voornamelijk conflictueuze/vijandige relaties en waarin de structurele factoren geen situatie gecreëerd hebben waarin gevoelens van achterstelling of uitsluiting de overhand hebben. Van belang daarbij is dat zo snel mogelijk na het ontstaan van een incident dat tot verantwoordiging geleid heeft (onafhankelijk van de aard van het incident), gereageerd wordt, voordat de dynamiek van het escalatieproces haar eigen gang gaat. Dat kan alleen maar slagen als er sprake is van een goede lokale verankering van de politie en andere betrokken instanties. Het

onderzoek maakte ook de kwetsbaarheden zichtbaar als er gaten vallen in de lokale verankering.

In een recent onderzoek naar de rol van de wijkagent geeft Terpstra een waardevol overzicht over het gebiedsgebonden politiewerk in Nederland en vooral de rol van de wijkagent.<sup>8</sup> Hij constateert dat na de invoering van de Nationale Politie wijkagenten nu werkzaam zijn in een groot basisteam, waarin echter vaak de noodhulp en noodhulpmentaliteit overheersen. Ook een recent rapport van de Inspectie Justitie en Veiligheid stelt dat om tijdig in te kunnen grijpen in onveilige situaties het van belang is dat de politie sterk lokaal verankerd is.<sup>9</sup> Niet alleen om tijdig op te kunnen treden in noodgevallen, maar juist ook om problemen te signaleren en zo nodig op te treden om onveilige situaties te voorkomen. De wijkagent is het gezicht naar burgers toe en een belangrijke bron van informatie voor gemeenten en (lokale) zorgpartners. De inspectie concludeert dat wijkagenten die rol in de middelgrote gemeenten en op het platteland niet voldoende waar kunnen maken, doordat zij in deze gebieden vaak voor noodhulp worden ingezet. Daarbij zorgen de vele signalen over personen met verward gedrag voor een grote belasting van de politie. Het ontbreekt aan tijd en capaciteit voor wijkagenten om een stevig verankerde plek in de wijk te hebben. Dit heeft tot gevolg dat kennis van en inzicht in problemen in de wijk bij de politie afnemen, waardoor wijkagenten geen goede invulling kunnen geven aan hun signalerende en preventieve rol. De politie is daarvoor in toenemende mate afhankelijk van de gemeente. Met name de thema's ondermijning en jeugd worden in de grote en middelgrote steden zo opgepakt dat de politie steeds meer een repressieve uitvoeringsorganisatie is geworden.

Terpstra bestrijdt de gedachte dat gebiedsgebonden politiewerk per definitie 'soft' is en dat meer aandacht voor ondermijning een meer repressieve benadering noodzakelijk maakt.<sup>10</sup> Hij concludeert dat er niet zozeer sprake is van 'softe' en 'harde' wijkagenten, maar van actieve en minder actieve wijkagenten, waarbij de actieve wijkagenten actief zijn in brede zin. Zij hebben niet alleen het meest oog voor het belang van nabijheid, van contact leggen met burgers, van 'achter de voordeur komen', van kleine vormen van hulp- en dienstverlening aan burgers, en besteden de meeste tijd aan mensen in moeilijke omstandigheden (verslaving, psychiatrische stoornis enzovoort), zij zijn ook degenen die ten aanzien van 'ondermijning' actief zijn.

8 Terpstra, 2019.

9 Inspectie Justitie en Veiligheid, 2020.

10 Terpstra, 2019.

## Geweldstoepassing<sup>11</sup>

De ondermijning van de gebiedsgebonden politiezorg komt ook op een andere manier tot uiting, en wel in de roep om een versterking van wat het 'dreigsysteem' van de politie genoemd wordt. In 2014 concludeerde de toenmalige commissie Modernisering Programma Bewapening, Uitrusting en Kleding (BUK) in haar overdrachtsdocument dat het professioneel geweldsmonopolie herijking verdient 'om het weer krachtiger te kunnen maken en zich te ontwikkelen naar een doortastend en kordaat geweldmonopolie. Een nieuwe balans tussen dialoog, de-escaleren en doorpakken is nodig; hard als 't moet en zacht als 't kan. Het dreigsysteem moet versterkt worden, waardoor de politie aan legitimiteit en vertrouwen wint en tevens het groot aantal incidenten van geweld tegen politieambtenaren vermindert. Leiderschap speelt hierbij een belangrijke rol evenals werving en selectie, trainen, opleiden en mentale preparatie, maar ook hulpmiddelen als kleding, bewapening en uitrusting.<sup>12, 13</sup>

De BUK-commissie stelt dat een nieuwe balans nodig is tussen dialoog, de-escaleren en doorpakken. Een versterking van het dreigsysteem van de politie zou nodig zijn vanwege maatschappelijke verharding in reactie op verzachting van de politie in de jaren daarvoor.

Eerder veronderstelde Van Reenen dat er bij de politie een zekere schroom ontstond tegen het gebruik van geweld, versterkt door de negatieve wijze waarop, ook door de politie zelf, over geweldstoepassing geoordeeld werd.<sup>14</sup> Onder meer door niet meer de norm centraal te stellen en in te zetten op een sterke relatie met burgers met informele controlemechanismen.

Van der Torre et al. komen met een vergelijkbare conclusie in hun onderzoek *Veilig politiewerk*: 'De noodzakelijke balans tussen relationele en normatieve aspecten van het politiewerk is in het geding. De selectie, opleiding en training zijn sinds de jaren negentig te eenzijdig gericht geweest op relationele kwaliteiten. Dit is ten koste gegaan van de fysiek-mentale fitheid van de basispolitie' (p. 105).<sup>15</sup>

11 Mede gebaseerd op Adang, Mali & Timmer, 2018.

12 Politie, 2014.

13 De vraag of de huidige geweldsmiddelen toereikend zijn is niet nieuw. Zo wees in 1987 de commissie-Heijder erop dat er gesproken wordt van een 'gat' in de bewapening, in die zin dat de overgang van wapenstok en surveillancehond naar vuurwapen groot is.

14 Van Reenen, 2009, p. 117-138.

15 Van der Torre et al., 2011.

## Onbalans?

Waar Van der Torre et al. al heel stellig tot de conclusie komen dat er een noodzaak is tot versterking van het dreigstelsel met nieuwe geweldsmiddelen, gaat het bij Van Reenen, zoals hij zelf zegt, om een vermoeden en een hypothese. Naar onze mening is er geen sprake van een onbalans en is er geen noodzaak om het dreigstelsel van de politie nog verder te versterken. Uit de registraties van de politie zelf blijkt niet dat er sprake is van een toename van geweld door en tegen politieambtenaren. Het geweld tussen burgers in de samenleving neemt ook niet toe, en het aantal agenten dat gewond raakt door burgergeweld neemt af.<sup>16</sup>

Op zichzelf is dat ook goed te begrijpen, gegeven de forse daling van de geregistreerde criminaliteit in Nederland: van 93 misdrijven per duizend inwoners in 2002 naar 49 misdrijven per duizend inwoners in 2017, hetzelfde niveau als in 1980.<sup>17</sup> Overigens een ontwikkeling die zich in veel West-Europese landen voordoet. De ontwikkelingen in het slachtofferschap van criminaliteit wijzen op een daadwerkelijke daling van de criminaliteit: alternatieve verklaringen zoals een eventuele verminderde bereidheid om aangifte te doen voldoen niet. Er zijn eenvoudigweg steeds minder situaties waarbij geweld door en tegen politieambtenaren kan ontstaan. Opmerkelijk genoeg bekritiseert Van Reenen deze weerlegging, met als voornaamste argument: ‘er is gerede twijfel aan de mate waarin de geweldsrapportages (...) de werkelijkheid weerspiegelen’ (p. 60).<sup>18</sup> Opmerkelijk, omdat Van Reenen tot zijn vermoeden kwam dat het dreigstelsel ernstig is verzwakt op basis van geweldsrapportages uit de vorige en het begin van deze eeuw (die lieten toen een toename zien). Met betrekking tot geweld tegen politieambtenaren vindt Van Reenen dat de subjectieve werkelijkheidsperceptie van politiemensen (dat er sprake zou zijn van een toename) te prefereren is en dichter bij de realiteit staat dan de gegevens die diezelfde politiemensen invoeren in politiestelsels. Daarbij negeert hij hoe de afgelopen jaren de drempel voor politiemensen om geweld tegen politieambtenaren te melden lager gemaakt is: de definitie van geweld tegen politieambtenaren in het *Protocol Geweld tegen Politieambtenaren* is bewust breed geformuleerd, en er zijn casemanagers ingesteld om meldingen van geweld tegen politieambtenaren te stimuleren

16 Timmer & Cozijn, 2016, p. 297-322.

17 Zie Sociaal Cultureel Planbureau, 2017; De Jong, 2018.

18 Van Reenen, 2019, p. 58-63.

en te vergemakkelijken.<sup>19</sup> De belangrijkste redenen om geen aangifte van geweld tegen politieambtenaren te doen is dat politieambtenaren menen te kunnen volstaan met een proces-verbaal van bevindingen of aanhouding en dat geweld tegen politieambtenaren niet als zodanig wordt (h)erkend. Andere redenen, onder meer genoemd in een enquête van de centrale ondernemingsraad over geweld tegen politieambtenaren tijdens de jaarwisseling, zijn te kleine incidenten, omslachtige procedures, onderdeel van het beroepsrisico en (eerdere) teleurstelling over de afdoening.<sup>20</sup>

Ook uit het optreden van politiemensen blijkt niet de noodzaak van een (verdere) versterking van het dreigingsysteem met nieuwe geweldsmiddelen. Onderzoekers die praktijkobservaties verrichten, nemen juist waar dat politiemensen wel degelijk en met gezag optreden en daar niet terughoudend in zijn.<sup>21</sup> Scholtens et al. concluderen dat er niets mis is met het straatgezag van de politie: 92% van de burgers gehoorzaamt aan een oproep van de politie en 82% doet dat ook nog eens zonder protest.<sup>22</sup> Opvallend daarbij is dat uiterlijke (fysieke) kenmerken, inclusief wel of geen wapen dragend, hierbij geen significante rol spelen. Dit komt overeen met onderzoek van De Mare et al., waarbij de perceptie van gezagsuitoefening het sterkst bepaald werd bij de professionele kwaliteiten.<sup>23</sup> Het uitoefenen van gezag is klaarblijkelijk vooral een zaak van gedrag, zoals de wijze waarop je een burger aanspreekt en de houding die je daarbij aanneemt. Rood constateert verder dat politiemensen minder last lijken te hebben van gezagsangst en een soort van ‘last man standing’ zijn binnen het overheidspersoneel.<sup>24</sup> Meer politietanden tonen zou volgens Rood alleen maar leiden tot verscherping van conflicten die nu beheerst worden. Ook de discussie over etnisch profileren en proactief politieoptreden wijst daarop, evenals onderzoek naar wijkgebonden rellen.<sup>25</sup>

Van der Torre et al. wijzen naar ‘Politie in Verandering’ uit 1977 en ‘community policing’ als verantwoordelijken voor een te grote nadruk

19 Zie Politie Nederland, 2009. Deze definitie luidt: ‘Het welbewust of onbewust, verbaal of non verbaal uiten, gebruiken van fysieke kracht of macht, dan wel het dreigen daarmee, gericht tegen een politieambtenaar, onder omstandigheden die rechtstreeks verband houden met het verrichten van de politietaak, wat resulteert of waarschijnlijk zal resulteren in een gevoel van belediging, smaad, laster, bedreiging, psychische schade, materiële schade, pijn, letsel of de dood ten gevolge hebbende’ (p. 11).

20 Centrale Ondernemingsraad Politie Nederland, 2019.

21 Zie onder andere Rood, 2013; Adang, Kop, Ferwerda, Heijnemans, Olde Nordkamp, De Paauw & Van Woerkom, 2006; Kop, Van der Wal & Snel, 2011.

22 Scholtens, Helsloot & Helsloot, 2019, p. 44-49.

23 De Mare, Mali, Bleecke & Van den Brink, 2014.

24 Rood, 2013.

25 Zie Van den Brink & Bruinsma, 2010; Adang et al., 2010.

op wat zij een softe werkwijze noemen bij de politie.<sup>26</sup> Zij negeren daarbij een groot aantal initiatieven binnen en buiten de politie ter bevordering van handhaving en repressie: de toevoeging van pepperspray aan de bewapening vanaf 2000, de toename van cameratoezicht, strengere straffen voor geweldplegers tegen de politie (vooral vanaf 2009), de komst van de Wet preventief fouilleren (2002), de invoering van de Wet op de identificatieplicht (2005), de invoering van de voetbalwet (2010), de toepassing van (super)snelrecht, de invoering van geweldsprotocollen (2005) en de veelplegeraanpak (met vanaf 2004 de Maatregel Inrichting Stelselmatige Daders). Vanaf het eind van de vorige eeuw is het aantal lokale initiatieven met een repressieve aanpak eveneens toegenomen met onder andere operatie Viktor in Rotterdam (vanaf 1995) en ‘Streetwise’ in Amsterdam (1998). En het staat niet stil: sinds 2011 gebruikt de politie een patroon (de Action NP) die aanmerkelijk ernstiger verwondingen veroorzaakt dan zijn voorgangers, is de concentratie van pepperspray verhoogd (2014), is er een stoerder uniform gekomen (2014), is er een nieuw vuurwapen gekomen met een grotere patroonhouder (2015), wordt de uitschuifbare wapenstok ingevoerd (2018) en is besloten tot de invoering van het stroomstootwapen (2019).

De stelling van Van der Torre et al. dat de manier waarop in Nederland in de afgelopen twintig jaar gestalte is gegeven aan politiewerk, zo nadrukkelijk gericht is geweest op de ontwikkeling van sociale kwaliteiten van politiemensen en dat dit ten koste is gegaan van de fysiek-mentale vorming van politiemensen, is dan ook niet houdbaar. Als agenten in een acute situatie die vraagt om politieoptreden daar naar hun mening te vaak (tijdelijk) noodgedwongen van afzien, komt dat naar hun eigen zeggen niet omdat ze niet willen doorpakken, maar vooral omdat ze met te weinig agenten op straat zijn om een situationeel overwicht te kunnen creëren.<sup>27</sup>

De conclusie van Van der Torre et al., ‘langzaam maar zeker is de onbalans tussen stevig en sociaal gegroeid’, is een normatieve en niet empirisch te onderbouwen uitspraak gebaseerd op wat in essentie ‘politieverhalen’ zijn, zonder daarbij de methodologische voetangels en klemmen van onderzoek naar dergelijke verhalen in ogenschouw te nemen.<sup>28</sup> ‘Stevig’ lijkt in dat verband een eufemisme te zijn voor ‘met

26 Van der Torre et al., 2011.

27 Of ze vrezen dat dit later in de dienst – wellicht onder meer urgente omstandigheden – gebeurt als ze vroeg in de dienst verdachten aanhouden.

28 In een online survey zullen agenten vooral politieoptredens herinneren die bijzonder zijn. Optredens waarbij (achteraf) steviger had moeten worden opgetreden hebben zodoende meer ‘kans’ om herinnerd te worden. Overigens ook optredens waarbij achteraf sociaal opgetreden had moeten worden, maar dit is vermoedelijk lastiger te uiten. De bulk van de politieoptredens, waarbij de balans goed was, blijft bij de beantwoording van de

toepassing van geweld'. Van der Torre et al. creëren hiermee een schijn-tegenstelling, omdat 'sociaal' optreden wel degelijk ook handhavend en stevig kan zijn (in de zin van normstellend of bevestigend, maar niet noodzakelijk met gebruik van geweld).

Van der Torre et al. stellen ten slotte dat hun onderzoek aan-geeft welke emoties en meningen schuilgaan achter statistieken over geweldgebruik en achter juridische analyses van politiegeweld. Van den Brink et al. deden onderzoek naar de morele weerbaarheid van agenten.<sup>29</sup> Ook hierbij werd, naast interviews, gebruikgemaakt van een online survey. En ook dit onderzoek werd afgenomen onder basispolitie mensen ('politie straatwerkers' genoemd in dit onderzoek). De respons was weliswaar kleiner (2314 tegen 4425), maar in tegenstelling tot het onderzoek van Van der Torre et al. wel representatief.<sup>30</sup> Het onderzoek van Van den Brink et al. had een andere oriëntatie, maar een aantal stellingen leent zich voor een vergelijking, en wel twee in het bijzonder (p. 164):

- 'Ik gebruik altijd mijn mond als wapen, totdat het niet meer anders kan': 94% is het daar (helemaal) mee eens.
- 'Ik probeer het gebruik van geweld zoveel mogelijk te voorkomen': 89% is het daar (helemaal) mee eens.

Deze resultaten duiden erop dat de wettelijke norm van geweld als ultimum remedium voor de meeste agenten in de basispolitie zorg ook een persoonlijke norm is, iets wat ze normaal vinden. Daarbij zijn er wel verschillen tussen verschillende agenten. Dat wordt duidelijker als we kijken naar de zeven verschillende morele profielen die Van den Brink et al. in het onderzoek onderscheiden. Ten opzichte van de gemiddelde norm van geweld als ultimum remedium (onderschreven door 'aanpakkers', 'deugdzaam' en 'conformisten', samen 61%) wijken 'gekrenkten' (13%) duidelijk af met hun relatieve voorkeur voor geweld. Zij lijken in de omschrijving van Van den Brink et al. hun vertrouwen

surveyvragen buiten beeld. Een kleine minderheid van politieoptredens krijgt zodoende buitensporig veel aandacht om het totale politieoptreden mee weg te zetten als 'te slap'. Ook Van Stokkom (2014) verbaast zich erover dat Van der Torre et al. de (deels onprofessionele) meningen van politiemensen kritiekloos 'at face value' hebben genomen zonder ze te problematiseren en binnen de informele politiecultuur te plaatsen. En stelt verder dat de meningen van de agenten zich vooral baseren op risicovolle werkomstandigheden: nachtdiensten in het weekend, interactie met veelplegers, psychisch gestoorden en verzetplegers op bedreigende locaties met weinig steun in te kleine of wisselende ploegen.

29 Van den Brink, Hendriks, Van Hulst, Maalsté & Mali, 2015.

30 Het onderzoek van Van der Torre kan methodologisch bezien ook niet representatief zijn (het betreft een zogeheten – selecte – 'toevallige steekproef' op intranet). Daarbij waren er grote verschillen tussen de regio's omtrent de (medewerking aan de) afname. Overigens ontkennen de auteurs dit ook niet (p. 129).

in de samenleving en de medemens te hebben verloren. Ze trekken zich van de regels niet al te veel aan, maar lijken wel bereid tot solidariteit met hun collega's. 'Collegialen', 'wijkagenten' en 'autonomen' (samen 26%) zijn eerder terughoudend in het toepassen van geweld: zij zetten meer in op het helpen van burgers in de sociale context dan op het handhaven van regels met behulp van dwang.

Van den Brink et al. concluderen 'dat er op bepaalde punten forse meerderheden binnen de Nederlandse politie zijn. Als het gaat om de rol van normen en waarden in de beroepspraktijk, het streven om iets voor de samenleving te betekenen, een beperkte inzet van dwangmiddelen en de vraag of het eigen handelen wel deugt, houdt 85% of meer van de Nederlandse agenten er dezelfde opvattingen op na' (p. 273). Wat dat betreft lijkt het consentmodel nog springlevend. Het is niet in het belang van de politie en niet in dat van de burgers om 'naar de wapens te grijpen': zowel politie als burgers hebben juist belang bij zo weinig mogelijk geweldgebruik. Het is een mythe dat er steeds meer fysiek geweld in de samenleving of tegen de politie is. Een voortdurende roep om steviger optreden leidt dan tot onzekerheid. Daarbij komt dat geweldsmiddelen niet helpen tegen gebrek aan capaciteit en vaardigheden in de frontlijn, en evenmin tekortkomingen compenseren in opleiding en training.

## Conclusie

De stelling dat als gevolg van een gebiedsgebonden benadering de Nederlandse politie te soft is, is niet houdbaar. Een gebiedsgebonden, probleemgerichte werkwijze is essentieel voor de legitimiteit van de politie. Een gebiedsgebonden werkwijze is niet in tegenspraak met actieve handhaving en opsporing. De stelling dat de politie bij de handhaving van het geweldsmonopolie in onbalans is geraakt, door een te grote nadruk op relationele kwaliteiten, is niet houdbaar. De politie treedt over het algemeen kordaat op, de politie wordt over het algemeen gehoorzaamd, en geweld in de samenleving en tegen de politie neemt niet toe. Er is dus geen empirisch onderbouwde noodzaak om het dreigstelsel te versterken met nieuwe geweldsmiddelen.

De komende jaren zullen naar onze mening meer en meer gekenmerkt worden door superdiversiteit, polarisatie en maatschappelijke dilemma's. Recente protesten in het kader van de Black Lives Matter-beweging benadrukken dat nog eens. Deze ontwikkeling zal een grote uitdaging vormen voor een politie die al onder druk staat door de nasleep van de vorming van de Nationale Politie, een veelheid



aan urgente taken en een groot vervangingsvraagstuk.<sup>31</sup> Ondernijning van de gebiedsgebonden politiezorg en veronachtzaming van het belang van de relationele aspecten van politiewerk (ál het politiewerk) gaan onvermijdelijk ten koste van de legitimiteit en effectiviteit van de politie.

## Literatuur

- Adang, O.M.J., Kop, N., Ferwerda, H., Heijnemans, J., Olde Nordkamp, W., Paauw, P. de, & Woerkom, K. van (2006). *Omgaan met conflictsituaties: op zoek naar goede werkwijzen bij de politie*. Zeist: Uitgeverij Kerckebosch bv.
- Adang, O., Mali, B., & Timmer, J. (2018). *Politiegeweld in zicht. Naar een visie op de hantering van het politiële geweldmonopolie*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Adang, O., Mali, B., & Timmer, J. (2019). Politiegeweld in zicht: zijn nieuwe geweldsmiddelen nodig? *Tijdschrift voor de Politie*, 81(1), 22-26.
- Adang, O., Quint, H., & Wal, R. van der (2010). *Zijn wij anders? Waarom Nederland geen grootschalige etnische rellen heeft*. Apeldoorn: Politieacademie, Lectoraat Openbare Orde & Gevaarbeheersing.
- Brink, G. van den, & Bruinsma, M. (red.) (2010). *Rellen in Ondiep: ontstaan en afhandeling van grootschalige ordeverstoring in een Utrechtse achterstandswijk*. Amsterdam: Reed Business.
- Brink, G. van den, Hendriks, W., Hulst, M. van, Maalsté, N., & Mali, B. (2015). *Een onderzoek naar de morele weerbaarheid van Nederlandse politiefunctionarissen*. Den Haag: Boom criminologie.
- Centrale Ondernemingsraad Politie Nederland (2019). *Toch veel meer nieuwjaarsgeweld tegen politie*. Geraadpleegd van [www.corpolitie.nl/nieuws/2019/toch-veel-meer-nieuwjaarsgeweld-tegen-politie.html?sid=7f302a0c-cc0e-4042-b0bc-2bd7140e825f](http://www.corpolitie.nl/nieuws/2019/toch-veel-meer-nieuwjaarsgeweld-tegen-politie.html?sid=7f302a0c-cc0e-4042-b0bc-2bd7140e825f).
- CMHF (2021, 15 februari). *Nú meer aandacht voor politiezorg en betere arbeidsvoorwaarden*. Geraadpleegd van <http://cmhf.nl/nieuws/nu-meer-aandacht-voor-politiezorg-en-betere-arbeidsvoorwaarden/>.
- Commissie Heijder (1987). *Geweldgebruik door de politie*. Den Haag: Ministerie van Justitie.

31 In dat licht maakte Equipe, de vakvereniging voor politie, zich begin dit jaar grote zorgen over het voortbestaan van de lokale politiezorg: <http://cmhf.nl/nieuws/nu-meer-aandacht-voor-politiezorg-en-betere-arbeidsvoorwaarden/>.

- Dijk, A. van, Hoogewoning, F., & Punch, M. (2015, 24 september). Sluipenderwijs naar een fundamenteel andere politie. *De Volkskrant*, supplement *Opinie*, 3.
- Hulst, M.J. van (2013). *Politieverhalen: Een etnografie van een belangrijk aspect van politieculturen*. (Politiewetenschap, nr. 66). Den Haag: Reed Business.
- Inspectie Justitie en Veiligheid (2020). *Lokale handhaving door de politie*. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- Jong, J. de (2018). *Het mysterie van de verdwenen criminaliteit*. Den Haag: CBS Statistische trends.
- Kop, M., Wal, R. van der, & Snel, G. (2011). *Opsporing belicht. Over strategieën in de opsporingspraktijk*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Mare, H. de, Mali, B., Bleecke, M., & Brink, G. van den (2014). *Beeld van gezag bij de politie*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- Politie (2014). *Overdrachtsdocument commissie Bewapening, Uitrusting en Kleding*. Niet gepubliceerd.
- Reenen, P. van (2009). De tanden van de politie. In B. van Stokkom, J. Terpstra & L. Gunther Moor (red.), *De politie en haar opdracht: de kern-takendiscussie voorbij* (p. 117-138). Antwerpen: Maklu.
- Reenen, P. van (2019). Geen bewijs voor daling politiegeweld: kanttekeningen bij vermeende afname. *Tijdschrift voor de Politie*, 81(3/4), 58-63.
- Rood, J. (2013). *Wat is er mis met gezag?* Rotterdam: Lemniscaat.
- Scholtens, A., Helsloot, M., & Helsloot, I. (2019). Is er inderdaad iets mis? Straatgezag van de politie. *Tijdschrift voor de Politie*, 81(6/7), 44-49.
- Sociaal Cultureel Planbureau (2017). *De sociale staat van Nederland*. Den Haag: SCP.
- Stokkom, B. van (2014). Democratie en gezagsschuwheid. Naar een robuuste opvatting van politieel gezag. *Cahiers Politiestudies*, 31, 55-70.
- Terpstra, J.B. (2019). *Wijkagenten en veranderingen in hun dagelijkse werk. Verslag van een onderzoek*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- Timmer, J.S., & Cozijn, V.M. (2016). Geweld door politie. In M. Liem & E.R. Muller (red.), *Geweld. Geweld en geweldsbeheersing in Nederland* (p. 297-322). (Handboeken Veiligheid). Deventer: Wolters Kluwer.
- Tops, P., & Torre, E.J. van der (2019). Waarom de Nederlandse politie anders is. *Tijdschrift voor de Politie*, 80(5), 32-35.
- Torre, E.J. van der, Gieling, P.J., Dozy, M.C., Leeuwen, F.V. van, & Hamoen, W. (2011). *Veilig politiewerk. De basispolitie over geweldgebruik*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Politie Nederland (2009). *Uitvoeringsregeling 'Protocol Geweld tegen Politieambtenaren'*. De Bilt: Nederlands Politie Instituut.



## Het politievraagstuk anno 2021

*Guus Meershoek*

Het is een uitzonderlijke, roerige tijd die wij sedert begin 2020 meemaken. Het Covid-19-virus bedreigt eenieders gezondheid en zijn indamming dwingt tot inperking van eenieders bewegingsvrijheid. De restricties waren een aanslag op allerlei belangen en verlangens, van de noodzaak te voorzien in eigen levensonderhoud tot de wens om in de vrije tijd de zinnen te verzetten. Winkels moesten sluiten, het uitgaansleven viel stil, het bezoek van en aan vrienden en kennissen verminderde rigoureus. Dat grote delen van het bestuur, de economie en het sociale leven reeds een online karakter hadden, hielp continuïteit in de samenleving te behouden. Toch raakten burgers, bedrijven en organisaties in de knel, zeker in de periodes van verscherpte restricties. De zwaarste last belandde op de schouders van het medisch personeel. Dankzij de vaccinaties en het beginnende zomerseizoen lijkt op het moment van dit schrijven, juni 2021, het gevaar te wijken, voor zolang als het duurt.

De pandemie bezorgde en bezorgt ook de politie een verzwaarde werklast. Inperken van de bewegingsvrijheid in de openbare ruimte is een taak die vanzelfsprekend op haar schouders en die van de buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA's) belandt. Daar kwam bij dat de normale beroepsuitoefening politiemensen kwetsbaar maakte voor besmetting door het virus. In de nazomer van 2020, toen de restricties weer werden aangescherpt, trotseerden zeer gemêleerde tegenstanders de regels voor demonstraties. De demonstraties van Black Lives Matter verliepen nog volgens een bekend patroon, het protest van de boeren was ongekend hard en agressief, terwijl de beweging viruswaanzin zich zonder meer radicaal tegen de overheid keerde. Regulering van deze protesten vergde van de politie veel improvisatievermogen. Toen begin 2021 een avondklok werd ingevoerd, escaleerde het protest verder: op tal van ongebruikelijke plaatsen kwam het tot zeer geweldadige rellen. Op het moment van schrijven valt niet te voorzien hoe de zomer en vooral de herfst zullen verlopen.

In deze beschouwing probeer ik niettemin te verkennen hoe het verder moet met de politiezorg in Nederland, op de korte maar ook op de wat langere termijn. Voor zo'n verkenning van goede politiezorg is het actuele handhavingsvraagstuk een passend vertrekpunt. Een politieleiding moet vooruitzien, maar politiewerk zelf is verankerend in 'de waan van de dag'. Onder druk van de pandemie verandert de samenleving snel, denk maar eens aan de verdere digitalisering en het nieuwe gebruik van sociale media in publiek protest. Het bijbenen van maatschappelijke veranderingen was het afgelopen decennium niet het sterkste punt van de Nationale Politie, in beslag genomen als zij was door de samenvoeging in één organisatie. Zij moet aansluiting vinden bij de nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen. Grote opgaven zoals de beveiliging van de Nuclear Security Summit en de beheersing van de pandemie dwongen al tot organisatorische afstemming op nationaal niveau, maar de terugkeer in de haarvaten van de samenleving kost meer tijd. Tegelijk kan worden verwacht dat structurele kwesties die door de huidige aandacht voor het virus zijn verdrongen, zoals de politieke bejegening van donkere jongens en jongemannen en de indaming van drugscriminaliteit, weer op zullen duiken.

Hart van mijn beschouwing is de afmeting van de politieorganisatie aan de behoefte van samenleving en bestuur aan politiezorg, nu en in de voorziene toekomst. Vertrekpunten zijn de in bestuur en samenleving gangbare opvattingen over goede politiezorg en de in de politie zelf levende strategieën om daarin te voorzien. Ik zal concluderen dat het Nederlandse bestel aansluiting tussen beide belemmert. Vervolgens presenteer ik als ijkpunt de in de afgelopen jaren ingrijpende veranderde behoefte aan politiezorg. Dat maakt het vervolgens mogelijk te beoordelen hoe goed de huidige politieorganisatie op die behoefte is afgestemd. Ik zal gebreken signaleren, maar ook formuleren hoe dat binnen het huidige organisatorische kader beter kan, namelijk door differentiatie naar drie maatschappelijke domeinen. Tot slot formuleer ik welke bijpassende aspiraties de politie zou dienen te koesteren, welke zorg de politie bevolking en bestuur redelijkerwijs kan toezeggen.

### De ontbrekende toetssteen

Gevraagd naar wat goede politie is, komt mij vanzelf concreet optreden voor de geest. Ik denk dan bijvoorbeeld aan een plaatselijke politiethef die het voortouw nam tot publieke bezinning nadat in het uitgaansleven een jongen was doodgeschoten die een vernielers van een fiets tot de orde had geroepen. Met een open brief in het plaatselijke dagblad riep

hij de volgende dag met succes op tot het betrachten van een minuut stilte. Hij temperde zo de opkomende, publieke verontwaardiging en gebruikte de publieke bijval later voor de politieke acceptatie van verbeterde handhaving. Ook is mij de wijkagent bijgebleven die midden op een druk kruispunt in de stad een oude man aantrof die daar op eigen houtje in het ritme van de stoplichten het verkeer was gaan regelen. Toen de agent ontdekte dat daar de echtgenote van de man bij een verkeersongeval was omgekomen, liet hij de man niet afvoeren naar een verpleeghuis, maar verschaftte hem een fel oranje hesje zodat hij daar voortaan veilig stond. Een oplossing die in geen leerboek zal zijn te vinden. En ook herinner ik mij de reactie van een politiechef op ondernemers, gevestigd op een bedrijventerrein, die van hem eisten dat de politie sneller hun meldingen op zou volgen. Hij bood hun een betere regeling aan op voorwaarde dat zij hun beveiligingscamera's niet meer alleen het eigen pand in de gaten zouden laten houden, maar ook op de omgeving zouden richten. Zo kwam voor de politie informatie over criminele activiteiten op het terrein beschikbaar en groeide de bereidheid van de ondernemers zelf ook iets aan de onveiligheid te doen. Ten slotte heb ik ook eens mogen aanschouwen hoe ragfijn afgestemd, uiterst gedisciplineerd en doortastend een arrestatieteam de woning van een vuurwapengevaarlijke verdachte binnentrad: een ultieme vorm van geweldsbeheersing. Al deze voorbeelden getuigen van initiatief, moed, vernuft, geoefendheid en aandacht voor het individu en de publieke zaak.

Zo heeft iedereen ongetwijfeld een eigen beeld van goede politie, zowel Henk van Essen als Jerry Afriyie, zowel de demonstranten voor Black Lives Matter op de Dam als die tegen viruswaarheid op het Museumplein, zowel de grootste fan als de grootste criticus van de politie.<sup>1</sup> Vaak zal sprake zijn van moed, daadkracht en hulpvaardigheid, maar verder zullen de beelden persoonlijk en uitzonderlijk zijn en getuigen van uiteenlopend inzicht in wat de politie vermag. Deze door burgers expliciet of impliciet gekoesterde beelden van goede politie wijken als vanzelf naar de achtergrond als het spannend wordt, als men de politie tegenover zich vindt, als men zichzelf moet voegen naar een geüniformeerde beambte. Nederland is een burgerlijk land dat geen geprononceerd aanwezige politie verdraagt, na de jaren zestig ook nauwelijks meer boven zich gestelden accepteert, en waarvan een deel van de inwoners sinds kortbij het protesteren tegen de maatregelen ter indamming van het virus zich uit wantrouwen tegen instanties geen enkele regel laat stellen. Maar die beelden van goede politie zijn

1 Lerner, 1980; Van der Vijver, 1993.

er wel en zijn voor het maatschappelijk functioneren van de politie van belang.

Politiemensen, die net als ieder ander 's ochtends gewoon naar hun werk gaan, vaak niet wetende wat hen die dag te wachten staat, hebben te dealen met zulke uiteenlopende, overspannen verwachtingen. Afgezet tegen wat redelijkerwijs van hen mag worden verwacht, blijken de wensen van burgers vaak te hoog gegrepen, strijdig met rechtsstatelijke beginselen, te zeer ingegeven door eigenbelang of door een drang een ander de mond te snoeren of de eigen verantwoordelijkheid af te schuiven op de overheid, of gewoon onuitvoerbaar. De verwachtingen zijn mede als gevolg van de sociale media een bron van ontevredenheid. De roep om politie gaat al gauw gepaard met boosheid en sociale verdeeldheid. Een uurtje meeluisteren op de meldkamer of een blik in de sociale media maakt begrijpelijk dat bestuurders uit vrees voor heibel de politie dwingen tot terughoudendheid in het publiekelijk toelichten van het eigen optreden.

Politiemensen slagen er in de dagelijkse praktijk meestal heel goed in wangedrag te corrigeren, maar belangrijk voor de politie zijn de situaties waarin dat niet lukt of heel moeilijk is. Vandaar nu prangende vragen als: Welk politieel optreden kan overtreders van de Covid-19-regels bewegen om in te schikken ten behoeve van de publieke zaak? Maar ook: Wat kan de overmatig staande gehouden donkere jongens in de interactie met de politie het idee geven dat deze er ook voor hen is? Waarop berust als het spannend wordt de politieke legitimiteit? Iets van die uiteenlopende opvattingen van goede politie zal daarin ongetwijfeld doorklinken. En natuurlijk is het mentale beeld waaraan met succes kan worden geappelleerd, slechts een van de middelen die de politie dan kan inzetten. Zij kan immers ook eenvoudig dwang en geweld aanwenden of met die aanwending dreigen. Maar dat zijn uitzonderingen of moeten dat in elk geval zijn.

Bij gebrek aan een officieel erkende formule van goede politiezorg hebben in de loop der tijd heel wat deskundigen, veelal juristen, ijverig gezocht naar een voor Nederland algemeen aanvaardbare omschrijving, soms in opdracht van de overheid, maar anders wel in de hoop dat de overheid die definitie als taakstelling aan de politie zou opleggen. Ook dat leverde geen eenstemmigheid op. Zo omschreef de vrijzinnig liberaal Cornelis van Vollenhoven in 1934 politie als 'de publieken plicht der geregeerden, waartoe politietoezicht en politiedwang der overheid hen moet pogen te brengen of terug te brengen'.<sup>2</sup> Heel klassiek (in de geest van Cicero) en tegelijk heel modern vindt hij politiezorg allereerst een opgave van burgers zelf (zij moeten elkaar zo nodig tot de orde

2 Van Vollenhoven, 1934, p. 133-158.

roepen) en geeft hij het instituut politie een aanvullende en corrigerende rol. De formule, bedoeld als kritisch geluid in een autoritaire tijd, was toen niet politiek acceptabel. Pas in 1957 nam de overheid een omschrijving van de politietaak in de wet op: de aan elke politieman en -vrouw bekende formule met de zinsdelen 'daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde' en 'hulp aan hen die deze behoeven'. Deze staatscentrische formule, waarin politieel geweld keurig schuilgaat achter het woordje 'daadwerkelijk', veiligheidszorg nog een exclusieve verantwoordelijkheid voor de politie is en het woordje 'hulpverlening' de generalistische taakopvatting vastlegt, was uit de pen gevloeid van de sociaaldemocraat Gerard Langemeijer.<sup>3</sup> Het is een juweel waarop we zuinig zijn, symbolisch van groot belang, voor bestuurders die politie mogen inzetten tegen burgers een passende aansporing tot bezinning, maar verder praktisch van weinig betekenis. Bij de behandeling in het parlement sprak de minister van Justitie van een stukje juridische poëzie (*Kamerstukken II 1954/55*, 3525, nr. 7). Burgers en politiemensen kunnen zich er niet op beroepen.

In de herziene Politiewet van 2012, die de Nationale Politie van een wettelijk fundament voorzag, werd deze formule gehandhaafd. Het nieuwe korps voorzag zich ook nog van een missie.<sup>4</sup> Zo staat de Nationale Politie 'waakzaam en dienstbaar voor de waarden van de rechtsstaat'. De tekst sluit wel dicht aan bij politieel handelen dan het 'in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels' in de wettelijke taakstelling, maar is minder concreet. Van welke waarden precies sprake is, wordt niet geëxpliciteerd. Voorts spoort het nieuwe korps zijn medewerkers aan om 'gevraagd en ongevraagd te beschermen, te begrenzen of te bekrachtigen'. Drie in plaats van de twee vormen van politietoedreding, maar ook deze zijn vager dan die welke de wettelijke taak onderscheidt (rechtsordehandhaving en hulpverlening). De missie is voor politiemensen een herkenbare werkomschrijving, suggereert heel eigentijds meer proactief handelen dan de wettelijke taak, maar legt minder accent op wettelijke restricties aan politietoedreding, op rechtsstatelijke bescherming van burgers tegen de politie. Zij biedt net zomin als de wettelijke formule een maatstaf op basis waarvan publiekelijk verantwoording over controversieel politietoedreding kan worden afgelegd.

Met de omarming van het richtsnoer 'waakzaam en dienstbaar (te staan) voor de waarden van de rechtsstaat' onderkent de politie wel dat zij als toezienende, bindende en corrigerende kracht in de samenleving een wezenlijk deel van de sociale infrastructuur van de rechtsorde

3 Langemeijer, 1950, p. 224-225.

4 Inrichtingsplan Nationale Politie, p. 6.



behoort te zijn. Maar de vraag is: aan welke waarden is de politie dienstbaar? Waarden overstijgen het dagelijks handelen, vormen een leidraad, impliceren een commitment, een belofte. Welke belofte doet de politie de burgers en het bevoegd gezag? Waar mogen deze in hun contact met de politie op rekenen en sluit die belofte dan ook aan op hun behoefte aan politiezorg? Zorgen die waarden voor vertrouwen? Van oudsher verwachten burgers van de overheid dat deze voor rechtvaardigheid zorgt. Ook van de politie als gezicht van de overheid in noodsituaties verwachten zij rechtvaardigheid. Vaak willen politiemensen juist dat ook zijn: rechtvaardig. Maar het is een waarde die grote verwachtingen en grote ambities wekt, die sneuvelen zodra directe oplossingen voor urgente problemen moeten worden gevonden, zodra het om dagelijks politiewerk gaat. Dan moet van die waarde iets terug te vinden zijn in opgelegde normen. Concrete, eigentijdse normen die ook nog eens ontsprende of opstandige burgers met succes kunnen binden, waarin boze burgers de gepastheid van politieoptreden kunnen herkennen en waarop activistische burgers zich kunnen oriënteren.

### Politiële strategieformulering

In Nederland kun je erop vertrouwen dat de meeste politiemensen er meestal wel in slagen om de juiste toon te vinden in de omgang met burgers, maar zoals gesteld ontbreekt hier een in de samenleving verankerde formule van goede politiezorg. In Groot-Brittannië heerst de gedachte dat de politie optreedt ‘by consent’, dat ‘the police are the public and the public are the police’, en dat de politie daarom als gelijke burgers zelf tekst en uitleg over haar optreden behoort te geven en deze op de eigen verantwoordelijkheden kan wijzen.<sup>5</sup> In Duitsland vertegenwoordigt de politie het staatsgezag en bewaart zij afstand tot de burgers omdat zij iets heeft hoog te houden. Daar rust de maatstaf van goed politieoptreden niet in de samenleving, maar bij een geïdealiseerde overheid.<sup>6</sup> In Nederland is het gezag over de politie daarentegen in handen van de burgemeester en de officier van justitie, twee niet-gekozen, niet-politieke, geen publieke verantwoording verschuldigde gezagsdragers, en is de Nationale Politie zo opgezet dat beiden geen publiekelijk herkenbaar aanspreekpunt in de politieleiding hebben. Hier hoeft de politie niets hoog te houden of publiekelijk uit te leggen. Met uitzondering van de eenheidschefs in de drie grote steden is de politie hier

5 Loader, 2020.

6 Liedenbaum, 2011.

bestuurlijk onzichtbaar, voor burgers verscholen. Vandaar ook de richtsnoeren zonder praktische betekenis. De politieleiding is natuurlijk gebonden aan de wetgeving en het rechtsstatelijk kader, maar binnen die beperkingen heeft zij een ruim mandaat. In hoeverre laat zij zich in de praktijk leiden door een idee van goede politie? En wie vertaalt dat idee in een aanpak?

Voordat die kwesties worden verkend, kan de vraag rijzen of de formulering van zo'n visie wel een zaak is voor de politieleiding. Is dat niet eerst en vooral een opgave voor de politiek? Eigenlijk wel. Het probleem is echter dat van die zijde geen expliciet antwoord is gekomen en valt te verwachten. Na de Tweede Wereldoorlog is de rijksoverheid zich wel steeds meer met het management van de politie gaan bemoeien, eerst faciliterend, vanaf 1970 ook financieel controlerend, maar zij liet zich daarbij niet leiden door een inhoudelijke visie. De reorganisatie van 1993 verschafte de nieuwe, regionale korpsen budgettaire autonomie, vergrootte de speelruimte van de politieleiding, maakte in het toenmalige jargon 'politieel ondernemerschap' mogelijk, maar die zelfstandigheid ging spoedig weer teniet. Vanaf de eeuwwisseling werden bestuurlijke apparaten, waaronder de politie, vanuit de politiek aanzet tot 'meer presteren'. De achterliggende, ijle visie werd niet veel later door de sociaaldemocratische politicus Wouter Bos treffend onder woorden gebracht met de uitroep: 'Het kan zoveel beter.' Dat kreeg ook de politie sindsdien te horen. Maar wat met al die inspanningen werkelijk moest worden bereikt, in welke maatschappelijke behoefte moest worden voorzien, wisten en weten de meeste voor de politie verantwoordelijke ministers nog steeds niet te vertellen.

Ernstiger: de aansporingen tot meer en beter presteren maakten het voor politiechefs lastig zo niet onmogelijk om tegenover de politieke positie te kiezen, strategische keuzes te maken en een eigen professionele visie uit te dragen. Jan Wiarda had als politiechef in Utrecht (1983-1997) en Den Haag (1997-2003) als leidraad om voortdurend (verticale) gehoorzaamheid aan het bevoegd gezag te combineren met (horizontale) dienstbaarheid aan de burgerij, maar stuitte als hij aan dat laatste gevolg wilde geven in de loop der tijd op steeds meer politieke weerstand. Anderen zochten een omweg in het lidmaatschap van een politieke partij. Eric Nordholt wist zo in sociaaldemocratische kring draagvlak voor de invoering van wijkteams te krijgen, maar verloor toen hij die klus in Amsterdam (1987-1997) had geklaard met zijn assertiviteit snel alle krediet. Anderen konden soms een stempel op een partijprogramma drukken, maar kregen zelden meer voet aan de grond. Inmiddels lijkt zo'n lidmaatschap vooral bedoeld dienstbaar te zijn aan de eigen politieke carrière. Men mijdt de publiciteit en is al tevreden als het bevoegd gezag de door hen geëntameerde, al dan niet

succesvolle lokale projecten omarmt, en op de momenten dat het er echt om spant of dat het misgaat, niet wegduikt voor de bestuurlijke verantwoordelijkheid. En men accepteert de consequenties: doormodderen en ook ongelegen politieke initiatieven verwelkomen.<sup>7</sup>

Binnenskamers heerst in de politieleiding wel al drie decennia de overtuiging dat gebiedsgebonden politiewerk de kern uitmaakt van goede politiezorg.<sup>8</sup> In deze Nederlandse variant van ‘community policing’ staat het behoud van de eigen politieke legitimiteit centraal, te bereiken door direct contact met de bevolking, bij voorkeur door wijkagenten. Ook toen de politie in een nationaal verband werd opgenomen, bleef de wijkagent een iconische figuur. Twee rapporten, getiteld ‘Politie in Verandering’ (1977) en ‘Politie in Ontwikkeling’ (2005), hebben het fundament voor die visie gelegd. Het eerste bepleitte maatschappelijke integratie van de politie door de vorming van wijkteams. Het tweede signaleerde het ontstaan van een netwerksamenleving, bepleitte gezagsvol politieoptreden en introduceerde het attenderen van andere instanties op sociale problemen als extra politietaak. ‘Community policing’ heeft veel verbetering gebracht, heeft de Nederlandse politie omgevormd van een tekortschietende wetshandhaver tot een moderne dienstverlener, maar zij heeft inmiddels haar richtinggevende kracht verloren, niet alleen omdat in de nieuwe organisatie wegens roosterdruk de hoofdrol van de wijkagent nauwelijks uit de verf komt, maar vooral omdat de visie niet in staat is concrete behoeften aan politiezorg in de samenleving en bij het bestuur te articuleren. Die worden verdrongen doordat legitimiteit wordt verheven van politieel middel tot doel van het politiewerk.

Er zijn voorbeelden dat het anders kan, van Nederlandse politiechefs die zich een beeld wisten te vormen van wat op de politie afkomt, binnen de hun geboden ruimte de organisatie daar bijtijds op instelden en die visie ook wisten te expliciteren en uit te dragen. Zo iemand was Kees Peijster, korpschef in Vlaardingingen (1959-1970) en Den Haag (1970-1982). Halverwege de jaren zestig, toen de politie door protestbewegingen in de verdediging werd gedrongen, onderkende hij dat in de samenleving de behoefte ontstond aan inspraak in het bestuur en zeggenschap over de eigen omgeving, en dat het gangbare politieoptreden daar haaks op stond. Zelfstandig, in alle openheid en publiekelijk uitgelegd met een stroom aan publicaties herzag hij vervolgens doel en middelen van zijn korps. Zo liet hij, terwijl elders bestuur en politie in antwoord op de rellen krampachtig poogden om de verstoorde sociale verhoudingen te herstellen, zijn politie demonstraties optimaal

7 Van Reenen, 2016.

8 Van Steden, Anholt & Koetsier, 2021.

faciliteren, vanuit de overtuiging dat protest bij een rechtsstaat hoorde. Terwijl van rijkswege de ME-opleiding opnieuw op militaire leest werd geschoeid, begon hij op grote schaal vrouwen voor de politiedienst te werven en liet hij hen, toen zij eenmaal in dienst waren, ook aan ME-optredens deelnemen. Tegenover het verweer dat vrouwen niet konden slaan, stelde hij dat het juist zijn bedoeling was dat de ME minder zou slaan.<sup>9</sup>

Peijster had een eigen korps en een bevoegd gezag dat, beduusd door alle opstandigheid in de samenleving, hem de benodigde speelruimte gunde. De Nationale Politie heeft daarentegen weinig functies waarin leidinggevendenden over voldoende eigen verantwoordelijkheid en voldoende bevoegdheden beschikken om op vergelijkbare wijze een eigen visie te ontwikkelen, aan te wenden en uit te dragen. Tijdens de vorming van het korps kregen de kwartiermakers en hun staf van de politiek wel de vrijheid om het korps naar eigen goeddunken in te richten, maar daar waren toen zoveel mensen onder zoveel tijdsdruk mee bezig dat vrijwel niemand overzicht had, laat staan een doordacht, passend stempel op de nieuwe organisatie kon drukken. De pleitbezorgers van gebiedsgebonden politiewerk wilden een politie dicht bij de burger; de meer politiek ‘angehauchte’ politiechefs een korps met meer slagkracht van staatswege. Van beide opvattingen is in de Nationale Politie wat terug te vinden. Weinigen die nu de leidinggevende posities bekleeden, hebben echter weet van de bedoelingen waarmee de belangrijke beslissingen over de inrichting werden genomen. Wie nu een leidinggevende positie bekleedt, heeft een zware klus om het eigen project tot een goed einde te brengen of de schaarste aan capaciteit te verdelen en zich bij dat alles de regels van het interne spel eigen te maken. Intern confronteert Jan Nap hen met de vragen: ‘Werkt het, deugt het, doet het deugd?’, vragen die een gevoelige snaar treffen. Maar velen kunnen met recht reeds tevreden zijn als zij de eerste vraag in volle overtuiging bevestigend kunnen beantwoorden.

Al met al is inschatten wat op de politie afkomt, vaststellen wat tegen die achtergrond goede politiezorg is en daar dan met collega’s uitvoering aan geven, een opgave waaraan leidinggevendenden in de Nationale Politie, gekluisterd aan hun dashboards en managementrapportages, nauwelijks toekomen. Vanzelfsprekend kan management in de politie niet worden gemist: goed management draagt veel bij aan de kwaliteit van de dienstverlening van een eerstelijnsorganisatie. De afgelopen jaren deed de vorming van de Nationale Politie evenwel een buitensporig beroep op die vaardigheid. Denk aan de overgang naar een nieuw functiehuis, de gewijzigde interne sturing, de introductie

9 Meershoek, 2012.

van nieuwe ICT. De cultus van ‘operationele betrokkenheid’ versterkte die interne gerichtheid nog meer. Het politieke leiderschap verschrompelde. Inmiddels is het hoog tijd dat de politieleiding de blik weer naar buiten richt en conclusies trekt uit maatschappelijke ontwikkelingen zoals de spectaculaire daling van de commune criminaliteit en de groeiende divergentie in leefwerelden en in bevolkingsdichtheid. Strategisch denken, afstemming van beschikbare middelen op een haalbaar doel, begint met het onder ogen zien van dat doel: de maatschappelijke behoefte aan veiligheid waarin de politie mag worden verwacht te (gaan) voorzien.

### Een gedifferentieerde behoefte aan politiezorg

Ook al heeft Nederland een openbaar bestuur dat bij voorkeur niet leunt op de politie, lange tijd koesterde de politieleiding zich in de gedachte dat haar taak, de belichaming en de zorg voor de instandhouding van het geweldsmonopolie van de overheid, haar onmisbaar maakte. Ook al weet zij beter, zij lift graag mee op de sociaal hecht verankerde en in de publiciteit altijd scorende misvatting dat zij op eigen kracht misdadigers opspoorde en oppakt en zo de criminaliteit bestrijdt. Ook al leveren andere instanties, korpsen, diensten en groepen burgers inmiddels substantiële bijdragen aan de veiligheidszorg, de Nationale Politie ziet zich als de politie. Zij denkt nog steeds als een monopolist, die zich niet hoeft te bekommeren over de vraag of haar diensten nog wel passen bij de maatschappelijke behoefte.

Dat zelfbeeld maakt het voor de leiding ook lastig een scherp beeld van de eigen maatschappelijke functie te verkrijgen. Men valt al snel ten prooi aan de suggestieve kracht van nieuwe technologieën, vooral innovaties die nieuwe sociale gevaren suggereren of een ‘quick fix’ van handhavingsproblemen beloven, aldus de ervaringswijsheid van de werkvloer verdringend dat politiewerk altijd moeizaam verlopende face-to-face-interactie met onwillige burgers met zich zal brengen. Ook laat men zich gemakkelijk geruststellen door statistieken die vertellen dat de grote meerderheid van de bevolking de politie vertrouwt, aldus miskennend dat juist het resterende deel dat wel af en toe met de politie in contact komt, primair voor haar relevant is. Dat zijn de burgers die regels overtreden, misdrijven plegen of slachtoffer zijn van medeburgers die misdrijven plegen. Als je als politieleiding een beeld van de maatschappelijke functie van jouw organisatie wilt krijgen, moet je weten welke risico’s die burgers lopen en wat hen gevoelens van onveiligheid bezorgt.

Naar mijn idee is de maatschappelijke behoefte aan politiezorg de afgelopen twee decennia – de jaren van het islamitische terrorisme, de sociale media, de bankencrisis, het politieke populisme en de klimaatverandering – ingrijpend veranderd. De omvorming van de politieorganisatie en de indringende ervaringen met indamming van de pandemie onttrekken dat aan de aandacht. De politie kreeg te maken met de opkomst van buurtwachten en burgeropsporing, een mega-event als de Nuclear Security Summit en een opsporingsonderzoek naar een door een grootmacht geïnstigeerde aanslag op een vliegtuig boven vreemd grondgebied. Ondertussen verminderden delicten die lange tijd de hoofdmoot van het politieke takenpakket uitmaakten spectaculair en gingen burgers zich steeds veiliger voelen, maar werden zij ook veel sensitiever voor de impact van delicten op de persoon. Naar mijn indruk zijn de vormen van onveiligheid zozeer uiteen gaan lopen dat niet meer van één uniforme behoefte aan politiezorg kan worden gesproken, maar van drie opgaves voor de politie, voortkomend uit aparte sociale domeinen. Ik knoop daarmee aan bij een onderscheid dat in 1997 werd gemaakt door de latere Amsterdamse korpschef Jelle Kuiper in een verslag van zijn studieverlof, doorgebracht bij het departement van Binnenlandse Zaken.<sup>10</sup>

In het eerste domein gaat het om de bescherming van lijf en goed van burgers, bedreigd of aangetast door klassieke delicten als mishandeling, straatroof, bedreiging en woninginbraak. Dit zijn misdrijven en misdrijven die burgers meestal niet zelf kunnen rechtzetten en die daarom telkens weer ingrijpen en corrigerend optreden van de politie vergen, al dan niet gevolgd door strafrechtelijke afhandeling. Uit slachtofferenquêtes valt op te maken dat vanaf het begin van deze eeuw zowel het aantal misdrijven tegen lijf en goed als het aantal gevallen van overlast fors is verminderd en dat de bevolking zich ook steeds veiliger is gaan voelen. Tussen 2005 en 2019 is het slachtofferschap van criminaliteit meer dan gehalveerd, zijn de onveiligheidsgevoelens met ruim een derde verminderd en is ook de drang om bij de politie aangifte te doen duidelijk minder geworden.<sup>11</sup> Anderzijds is de publieke aandacht voor diep in het persoonlijke leven ingrijpende misdrijven als aanranding, verkrachting, huiselijk geweld en incest verder toegenomen. Meer dan in het verleden voelen vooral jonge vrouwen zich soms onveilig. Gesteund door de aandacht in de media stellen slachtoffers en samenleving steeds zwaardere eisen aan de opvang en afhandeling. In dit domein wordt van de politie vanouds verwacht dat zij bij de slachtoffers het vertrouwen in het bestaan van een rechtvaardige orde

<sup>10</sup> Kuiper & Jansonius, 1997.

<sup>11</sup> Gielen & Akkermans, 2020.

herstelt,<sup>12</sup> maar daartoe is duidelijk een kwantitatief veel kleinere maar kwalitatief veel betere inspanning nodig.

Het tweede domein betreft het gaande houden van het maatschappelijk verkeer. Lange tijd betrof dit letterlijk het verkeer over de weg en zorgde de politie met grote, goed geoutilleerde verkeersdiensten voor een vlotte doorstroming. Die taak is door andere instanties overgenomen, waarna de politie zich terugtrok. In plaats van het ‘verkeersinfarct’ wordt de politie geconfronteerd met verstoringen van het maatschappelijk verkeer zoals de georganiseerde drugscriminaliteit, mensenhandel, grootschalige fraude en milieucriminaliteit. Meer recent ook epidemieën onder dieren en mensen en verstoringen van het digitale verkeer door hackers en buitenlandse mogendheden. Het betreft misdrijven, wangedrag of rampen die primair het functioneren van samenleving en bestuur aantasten, die zich gemakkelijk van kwaad tot erger ontwikkelen en die, als zij op hun beloop worden gelaten, een vrije omgang duurzaam onmogelijk maken. Deze verstoringen van het sociale verkeer kunnen door burgers of maatschappelijke organisaties niet op eigen kracht worden gekeerd. Soms raken deze er zelfs zozeer mee verveven dat zij zelfs de overheid niet willen helpen ze te bestrijden. In dit domein is sprake van wilde situaties waarin niet alleen moet worden geïntervenieerd, maar ook de verdwenen norm moet worden hersteld. Van de politie vergt dit diepgaande inmenging in het maatschappelijk en soms persoonlijk leven, veelal met hulp van nieuwe technieken en specialistische kennis, uiterste juridische zorgvuldigheid en bovenal het leveren van maatwerk. Soms moeten criminele motorclubs compleet worden ontmanteld en succesvol strafrechtelijk worden vervolgd; dan weer moeten financiële instellingen worden geactiveerd tot scherper toezicht op witwassen.

Het laatste domein betreft ten slotte de leefomgeving van burgers, de sociale wereld waar de geëmancipeerde burger in thuis is en zich betrokken bij voelt en die hij graag naar eigen hand zet. Hier zijn de sociale verschillen groot. Veel buurten in Nederland kennen een sterke sociale cohesie. De bewoners zijn daar assertief en laten zich niet graag gezeggen wat zij moeten doen of nalaten. Bij problemen trekken zij bij de gemeente aan de bel of komen in actie in een buurtwacht. Hoewel de politie veelal als eerste met klachten over overlast wordt geconfronteerd, zijn deze burgers vaak zelf, soms met wat hulp van het lokale bestuur, in staat om deze terug te dringen. Frequent organiseren zij zich tijdelijk in WhatsApp-groepen of burgerwachten om het tij te keren.<sup>13</sup> Soms laten zij dat uit gemakzucht of gebrek aan burgerzin na en is een

<sup>12</sup> Lerner, 1980.

<sup>13</sup> Mehlbaum, Van Steden & Van Dijk, 2018.

zette van de politie nodig om hen daartoe te brengen. Anders is de situatie in een beperkt aantal achterstandswijken, geconcentreerd in grote steden, waar de leefomgeving wordt aangetast door misdragingen zoals vervuiling, foutparkeren, vernieling, sociale fraude, overlast door burens of hangjongeren, en intimidatie.<sup>14</sup> Ook daar zijn de bewoners assertief, vooral ook omdat de sociale ellende hun levensverwachtingen beïnvloedt en zij daar met ontduiking van de regels wat aan hopen te doen. Intensieve aanwezigheid van een criminaliteit bestrijdende politie wordt daar als negatief, zo niet als etnisch profileren ervaren, mede omdat geen enkele connectie met verbetering van de verwaarloosde omgeving wordt ervaren. In beide situaties, zowel in de Vinex-wijken als in de achterstandsbuurten, wordt van de politie gevergd de bewoners tot burgerschap aan te zetten, maar in elk op eigen wijze. In beide gevallen wordt van de politie zichtbaarheid en lokale verantwoording gevergd zodat duidelijk is wat bewoners van haar kunnen verwachten, maar in achterstandswijken ook samenwerking met de lokale overheid, mobilisatie van goedwillende burgers en aandacht voor de impact van het eigen optreden op de levensloop van jongeren.<sup>15</sup>

Deze driedeling in behoeftes aan politiezorg vergt van de politie meer dan een aanpassing van de beroepsvaardigheden, vergt aanpassing van de organisatie. Vanaf de jaren tachtig vond in de politie onder invloed van het in het rapport 'Politie in Verandering' gepropageerde teampolitieconcept en de generalistische taakopvatting een homogenisering van voorheen duidelijk gescheiden werkprocessen zoals surveillance, opsporing en verkeersregeling plaats. Die omslag bracht verbetering over een brede linie van het politiewerk, maar er werd ook een prijs voor betaald. Sindsdien veranderen politiemensen vaak van functie en worden politiechefs geacht aan iedere tak van politiezorg leiding te kunnen geven. De gesignaleerde driedelige behoefte aan politiezorg vergt daarentegen differentiatie in werkprocessen, met andere woorden: maakt een kentering in de trend naar homogenisering nodig. De vraag is of en zo ja hoe de Nationale Politie die nieuwe omslag kan maken.

### Het geblokkeerde politiële vermogen tot normering

Sinds 2013 beschikt Nederland over de Nationale Politie, een civiel korps met bijna 65.000 medewerkers. In de geschetste driedelige

<sup>14</sup> Gielen & Akkermans, 2020, p. 44.

<sup>15</sup> Bervoets & Bruinsma, 2017.



behoefte aan politiezorg zou vooral door dit korps, zijdelings geassisteerd door de Koninklijke Marechaussee, lokaal georganiseerde handhavers, bijzondere opsporingsdiensten en private politie, moeten worden voorzien. Dominantie van civiele politie past bij Nederland, met zijn gedecentraliseerde eenheidsstaat, zijn handelseconomie, zijn krachtige, meebesturende maatschappelijke verbanden en zijn op vertrouwen gebaseerde samenleving. De politie is hier altijd sterk lokaal gebonden geweest en genoot speelruimte om zaken informeel op te lossen. De burgemeester was door de architect van het openbaar bestuur, de negentiende-eeuwse liberaal Johan Thorbecke, tot ongekomen hoofd van de politie ter plaatse gemaakt en dat heeft zijn vruchten afgeworpen. Opstandigheid nam in Nederland nooit grote vormen aan; de rellen van de jaren tachtig waren uitzonderlijk; protest ebde meestal snel weg. De verzuilde elites initieerden na de Eerste Wereldoorlog een traditie waarin de politie geen geprononceerde rol kreeg en maatschappelijke organisaties bij voorkeur zelf sociale problemen in eigen kring oplosten.<sup>16</sup>

Met haar zwakke bestuurlijke presentie was de politie op zichzelf aangewezen. Vernieuwing was een zaak van individuele politiechefs, de bonden en het particulier initiatief. De professionele identiteit kreeg een niet-politieke, moralistische inslag. Dat patroon zette zich ook door nadat de politie eind jaren zestig onder scherpe kritiek was geraakt en de samenleving en het openbaar bestuur snel moderniseerden. Jonge hoofdinspecteurs omarmden in de jaren zeventig het idee van ‘community policing’ en voerden ruim tien jaar later de wijkteams in. In de grote steden ontstonden klachtenbureaus politieoptreden, die later hun weerslag vonden in de vorm van bureaus intern onderzoek. De krakersrellen dwongen tot regionale samenwerking en vernieuwing van de grootschalige ordehandhaving. Onder druk van feministische actiegroepen kreeg de politie aandacht voor zedenmisdrijven. Leidraad bij de vorming van de regiopolitie was de nieuwe politiechefs in staat te stellen ‘politieel ondernemerschap’ aan de dag te leggen. Alleen de modernisering van de recherche verliep niet soepel: die werd uiteindelijk afgedwongen door de IRT-affaire en een parlementaire enquête. Al met al was de praktijk in Nederland dat de politie, gewend onder druk van de samenleving te innoveren, op eigen kracht nieuwe sociale normen internaliseerde.

De vorming van de Nationale Politie in 2013 doorbrak dat patroon. Eind jaren negentig was in de landelijke politiek onvrede over de nieuwe regionale politie ontstaan. Die werd nog versterkt door terroristische aanslagen in het buitenland, de moord op politicus Pim Fortuyn

16 Meershoek, 2006.

en filmmaker Theo van Gogh, en politiek populisme. Toen VVD en CDA in 2010 met steun van de PVV konden regeren, werd een afgevoegen plan om de nationale bovenbouw van de politie te versterken van de tafel geveegd en kwam het in de politiek tot een besluit om de gehele politie in één klap om te vormen. Met beloftes als zou de politie goedkoper worden, minder bureaucratie kennen, de ICT-problemen te boven komen en de burgers een betere dienstverlening bieden, loodste de minister van Veiligheid en Justitie dat besluit haastig door het parlement. Vier kwartiermakers mochten de beslissing uitwerken, mochten de drang tot centralisatie verenigen met de noodzaak te functioneren in een gedecentraliseerd bestel.

De nieuwe Nationale Politie bleef gebonden aan de instructies van burgemeesters en officieren van justitie, twee lokale autoriteiten, maar raakte nu ook onderhevig aan centrale sturing van de minister en de korpschef (aan wie het beheer toekomt). De van oudsher onderscheiden beheers- en gezagsbevoegdheden, de informele en formele macht over de politie, raakten zo in een spagaat. Het korps zelf kreeg een piramidale structuur, met vier managementlagen. Tussen de korpsleiding met haar staf en de politiedienstencentra enerzijds en de chefs van de basisteams anderzijds bevinden zich eenheidschefs met hun staf en sectorhoofden. Voor bijzondere projecten zoals het toezicht op de naleving van de regels ter bestrijding van de pandemie werd een Nationale Staf Grootchalig en Bijzonder Optreden opgezet. Opschaling is in de nieuwe organisatie heel goed mogelijk; afschaling is veel lastiger. Het contact met de burgers wordt verzorgd door de basisteams, vrijwel altijd groter dan gemeenten en te groot om persoonlijk te worden geleid. De teamchefs zijn niet publiekelijk herkenbaar. De zichtbaarheid van de wijkagenten wordt beperkt door hun inzet in de noodhulp. In combinatie met de sluiting van een groot deel van de politiebureaus heeft dat de fysieke aanwezigheid van de politie op straat danig verminderd. Als gevolg van de tweeledige doelstelling – vergroting van nationale slagkracht en wijkgericht werken aan de basis – is ook de uitvoering in een spagaat geraakt. Consequenties van die dubbele spagaat zijn ambtelijke drukte en een focus naar binnen, twee elkaar versterkende zaken.

Het (lokale) bevoegd gezag beslist over de inzet van de politie, maar de formulering van de politieke aspiraties is voorwerp van informeel overleg tussen de regioburgemeesters, de voorzitter van het college van procureurs-generaal en de minister van Justitie en Veiligheid. Op een hoger bestuurlijk niveau is zo het traditioneel verscholen karakter van de politieleiding gecontinueerd. Op de besluitvorming kan de minister van Justitie en Veiligheid, en in zijn kielzog zijn hogere ambtenaren, meer dan voorheen een stempel drukken. De blootstelling aan de politiek en aan de bureaucratisch-juridische cultuur van het departement

belemmert de politieke oriëntatie op de samenleving en de eigen intrinsieke professionele waarden. Ondertussen veroorzaken incidenten waarbij dwang of geweld wordt toegepast, sneller publieke verontwaardiging doordat omstanders met behulp van sociale media de beelden verspreiden. De korpsleiding kan vanwege haar afstand tot de veelal lokale uitvoeringspraktijk moeilijk een overtuigende uitleg bieden; soms lijkt zij daar ook niet toe gemachtigd. Een van de voorzitters van de politiebonden grijpt dan zijn kans en bedient dan de media met zijn visie op de kwestie.

### Wat wordt van de Nationale Politie gevergd?

Een moderne samenleving heeft altijd behoefte aan politiewerk. Noodhulp is een centrale opgave van de politie en zal dat blijven, wat er ook gebeurt. Voor de politieleiding is en blijft het een eerste opgave die te faciliteren, te zorgen dat het uitvoerend personeel niet onnodig in beslag wordt genomen door ambtelijke drukte en te voorkomen dat in de uitvoering cherrypicking gaat domineren, dat er meer gebeurt dan incidenten afhandelen. Voor het overige staat zij voor de opgave om te zorgen dat de eigen organisatie, met inachtneming van de relatie met het bevoegd gezag, maatschappelijk zo betekenisvol mogelijk is. Dat is een strategisch vraagstuk, dat wil zeggen een kwestie van afstemming van beschikbare middelen op het beoogde doel. De hiervoor geschetste driedelige behoefte aan politiezorg impliceert dat er niet één maar drie doeleinden zijn, dat bedacht moet worden welke middelen voor elk beschikbaar zijn en dat in afstemming met het bevoegd gezag tot een afweging over de juiste inzet van die middelen moet worden gekomen.

In het eerste domein, de bescherming van lijf en goed, wordt van de politieke dienstverlening kwantitatief minder gevergd dan voorheen en kwalitatief meer dan nu wordt geboden. De aantallen berovingen, woninginbraken, autodiefstallen, mishandelingen en dergelijke zijn fors verminderd, deze delicten blijven opsporing en strafrechtelijke vervolging vergen, maar de vergrote publieke gevoeligheid voor sommige delicten – incidenten die in het Verenigd Koninkrijk ‘signal crimes’ worden genoemd – vergt van de politie dat zij meer acht slaat op de impact op personen en buurten.<sup>17</sup> In sommige gevallen hebben delicten een veel grotere impact op het persoonlijke leven of op de veiligheidsbeleving in de eigen buurt dan andere. Dat hangt lang niet altijd af van de aard van het delict, maar ook van (sociale) media en activistische

<sup>17</sup> Innes, 2014.

burgers. Aan de opvang van de slachtoffers en de afhandeling van de zaak worden in die gevallen veel zwaardere eisen gesteld. In dit domein zijn de afgelopen jaren werkprocessen al gestandaardiseerd, denk maar aan Zorgvuldig Snel en op Maat (ZSM), maar wat ontbreekt is het vermogen om zulke 'signal crimes' bijtijds te onderkennen. Gerichte analyse in combinatie met 'predictive policing' en inzet van wijkagenten kan het gepaste antwoord zijn. En als er iets misgaat, moet de plaatselijke teamchef persoonlijk uitleg geven, zo nodig in sociale media, en de zaak rechtzetten.

Verstoringen van het maatschappelijk leven door georganiseerde misdaad, grootschalige ordeverstoringen of een pandemie vergen van de politie veel indringendere, complexere interventies dan de onveiligheid in de andere domeinen. Hier kan geen sprake zijn van standaardwerkprocessen, maar vergen interventies specifieke combinaties van speciaal getraind politiepersoneel, nieuwe technische middelen en een nationaal of internationaal netwerk van contacten met andere instanties en diensten, elke keer weer anders. Soms moet een roerige menigte in goede banen worden geleid, dan weer een kroongetuige worden beschermd, de volgende keer een hackersaanval worden gepareerd en dan weer met zachte hand knellende leefregels worden opgelegd. Dit soort operaties vergt een aparte, landelijke, staande organisatie met drie of minder managementlagen, een eigen informatiesysteem en een pool van ervaren leidinggevendenden. Waar georganiseerde misdaad een dominant verdienmodel vormt, waar intimidatie loont, is behoefte aan vernuftige, flexibele politieke tegenactie om te komen tot herstel van de rechtsstatelijke normen. Omdat zulk optreden volop in de schijnwerpers van de oude en nieuwe media, de advocatuur en de rechterlijke macht staat, wordt van de politie gevergd dat zij in deze zelf nauwgezet rechtsstatelijke normen volgt en aanlegt.

In het domein leefomgeving, ten slotte, wordt van de politie juist gevergd dat zij de bewoners de ruimte biedt: of omdat dezen zelf voor een veilige omgeving kunnen zorgen, of omdat zij niet onterecht slachtoffer mogen worden van verscherpte handhaving. In sommige buurten kan de politie zich terugtrekken of, als burgerwachten de surveillance overnemen, een oogje in het zeil houden. Meekijken in een WhatsApp-groep volstaat dan vaak. In achterstandswijken zal de politie juist sterker betrokken moeten zijn, niet alleen om criminaliteit en overlast te bestrijden, maar tegelijk om burgers als bondgenoten bij de eigen aanpak te betrekken en niet onnodig maatschappelijke kansen van jongeren te blokkeren. Daar vergt het van de politie grote inspanning en empathie om de veiligheidsbehoefte van de bewoners te achterhalen en het eigen repressieve optreden in te bedden in bestuurlijk optreden dat de ontplooiingskansen van bewoners vergroot. In dit domein gaat

het er voor de politie om tot coproductie te komen, om lokaal passende vormen van burgerschap te faciliteren.

Bij een democratisch bestuur volgt de organisatorische vorm de maatschappelijke functie. Bij het vormgeven van de Nationale Politie is de vraag naar de sociale functie van de politie niet gesteld, meende men vrijelijk te werk te kunnen gaan, in besloten overleg en onder politieke druk te kunnen ontdekken welke politie de Nederlandse samenleving nodig heeft. Nu dwingen de maatschappelijke en bestuurlijke behoeften aan politiezorg tot aanpassing. De geschetste driedelige opgave suggereert dat de huidige, piramidale structuur van de Nationale Politie aanpassing behoeft, zowel voor een efficiënt functioneren als voor een reële verantwoording aan het bevoegd gezag en voor een overtuigende uitleg tegenover het publiek, overigens zonder dat het nationale verband hoeft te worden verlaten. De bescherming van lijf en goed zou georganiseerd moeten worden rond (regionale) meldkamers en de diensten regionale informatie organisatie. De aanpak van verstoringen van het maatschappelijk verkeer vergt een relatief zelfstandige, landelijke dienst met allerlei specialistische afdelingen en met een verankering op regionaal en lokaal niveau, terwijl de zorg voor de leefomgeving het best op lokaal niveau in samenspraak met het bestuur kan worden geregisseerd. Terwijl in het eerste domein de politieleiding verantwoordelijkheid naar zich toe zou moeten trekken, zou zij in het tweede domein meer moeten leunen op en schuilen bij het Openbaar Ministerie, en in het derde domein op en bij de burgemeesters.

## Conclusie

Voor een politie die als toeziende, bindende en corrigerende kracht een wezenlijk deel van de sociale infrastructuur van de rechtsorde behoort te zijn, is het een roerige tijd. De pandemie bleek slechts te kunnen worden ingedamd door ongekende inperkingen van de bewegingsvrijheid van burgers. De fragmentatie en polarisatie van de publieke meningsvorming als gevolg van de opmars van sociale media bezorgen de politie niet alleen lastige klussen bij de grootschalige ordehandhaving, maar beroeren ook de interne verhoudingen. Ondertussen manifesteert zich steeds duidelijker een criminele drugseconomie waarvan de expansie niet met justitiële middelen lijkt te kunnen worden ingeperkt. Hackers die, soms aangestuurd door buitenlandse mogendheden, delen van de samenleving stilleggen, soms uit financieel gewin, soms uit politieke motieven. De uitdagingen zijn groot; aanpassingen van de organisatie zijn onvermijdelijk.

De moderne politie is in de negentiende eeuw in de westerse wereld ontstaan omdat het openbaar bestuur het vrije maatschappelijke verkeer wilde beschermen tegen de uit diezelfde vrijheid voortvloeiende verstoringen door industrialisatie en verstedelijking. In de moderne samenleving is de maatschappelijke rol van de politie wezenlijk ambigu: goede omgangsvormen beschermen door zo nodig inbreuk op de onderlinge omgang te maken. Het daaruit voortvloeiende politievraagstuk is hetzelfde gebleven en telkens weer nieuw: welke belofte kan de politie, gezien de omstandigheden, burgers redelijkerwijs doen zodat zij weten op welk politieoptreden zij in geval van nood kunnen rekenen en zo vertrouwen in hun medeburgers en de overheid kunnen bewaren. Dat vergt in de huidige situatie een wat fundamentele bezinning dan in het verleden. Mij lijkt dat burgers nu van de politie mogen verwachten dat deze er voor hen is als hun lijf of goed wordt bedreigd, dat deze doortastend en daadkrachtig verstoringen van het maatschappelijk verkeer wegneemt, hen assisteert bij de vormgeving van de eigen leefomgeving en bij dat alles passend aanspreekbaar is.

## Literatuur

- Bervoets, E., & Bruinsma, M. (2017). *Horen, zien en zwijgen. Opsporing in dorpen en stadsbuurten met een gesloten leefgemeenschap*. Amersfoort: Bureau Bervoets.
- Gaddis, J.L. (2019). *On grand strategy*. Z.p.: Penguin.
- Gielen, W.J.M., & Akkermans, M.M.P. (2020). Criminaliteit en slachtofferschap. In R.F. Meijer, S.W. van den Braak & R. Choenni (red.), *Criminaliteit en rechtshandhaving 2019. Ontwikkelingen en samenhangen* (WODC Cahier 16) (p. 45-64). Den Haag: WODC.
- Innes, M. (2014). *Signal crimes*. Oxford: Oxford University Press.
- Inrichtingsplan Nationale Politie (z.j.). Geraadpleegd van [www.regio-burgemeesters.nl](http://www.regio-burgemeesters.nl).
- Kuiper, J., & Jansonius, A.W. (1997). *Referentiekader resultaten politiewerk*. Den Haag: Inspectie Politie.
- Langemeijer, G.E. et al. (1950). *Verslag van de commissie ter bestudering van het politievraagstuk*. Den Haag: Staatsdrukkerij.
- Lerner, M. (1980). *The belief in a just world. A fundamental delusion*. New York/Londen: Plenum.
- Liedenbaum, C. (2011). *Politiewerk: tussen taak en uitvoering. Een vergelijkend onderzoek naar de basispolitiezorg in Nederland en Noordrijn-Westfalen*. Nijmegen: WLP.

- Loader, I. (z.j.). *Revisiting the police mission. Insight paper 2 of the Strategic Review of Policing in England and Wales*. Geraadpleegd van [www.police-foundation.org.uk/](http://www.police-foundation.org.uk/).
- Meershoek, G. (2006). *De Gemeentepolitie in een veranderende samenleving*. Amsterdam: Boom.
- Meershoek, G. (2012). *Kees Peijster en de herijking van de maatschappelijke politierol*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Mehlbaum, S., Steden, R. van, & Dijk, M. van (2018). *Doe het zelf surveillance. Een onderzoek naar de werking en effecten van Whatsapp-buurtgroepen*. Amsterdam: Mehlbaum Onderzoek.
- Police Foundation (2020). *Public safety and security in the 21st century. The first report of the strategic review of policing in England and Wales*. Geraadpleegd van [www.police-foundation.org.uk/](http://www.police-foundation.org.uk/).
- Reenen, P. van (2016). *Politiechefs*. Den Haag: Boom.
- Steden, R. van, Anholt, R., & Koetsier, R. (2021). *De kracht van gebiedsgebonden politiewerk. Een internationale literatuurstudie*. Z.p: Politie Nederland.
- Terpstra, J., Maillard, J. de, Salet, R., & Roché, S. (2021). Policing the corona crisis: a comparison between France and the Netherlands. *International Journal of Police Science & Management*, 1-14.
- Vijver, C.D. van der (1993). *De burger en de zin van strafrecht*. Lelystad: Vermande.
- Vollenhoven, C. van (1934). Politie overzee. *Koloniaal tijdschrift*, 133-158.

## **Uitleiding**

*Jan Nap*

Wat fundeert de keuzes die de politieleiding maakt? In naam der ‘wat’ kiest de politie positie? Wat bepaalt de koers? Is er met betrekking tot de ontwikkelrichting sprake van bewuste keuzes of is het een min of meer toevallige uitkomst van onvoorspelbare en niet te beïnvloeden factoren? De aanname van strategisch leiderschap is dat bewuste keuzes van betekenis zijn voor de ontwikkeling. Ik houd graag vast aan dat idee. De huidige keuzes beïnvloeden de toekomstige ontwikkeling. Daarmee is uiteraard niet gezegd dat de wereld maakbaar is, dat je de toekomst naar je hand kunt zetten, maar wel dat het huidige handelen mede de ontwikkelrichting beïnvloedt. Ook als je erkent dat in complexe systemen, samenlevingen de ontwikkeling niet vanuit één visie of machtscentrum is te sturen, is de inzet betekenisvol. Zonder die inzet zou de toekomst zich anders ontwikkelen. De erkenning dat er sprake is van ‘emerging strategies’ en niet van planbare, lineaire processen ontnemt niet de betekenis aan de inzet.

De vraag ‘In naam der wat?’ raakt daarmee aan de vraag: Aan welke toekomst wil ik werken? Als strategisch politieleider, als politiemens. In het bijzonder gaat het om het antwoord op de vragen: Wat vind ik dat met het oog op de toekomst de functie van de politie zou kunnen of moeten zijn? Wat is de bijdrage die de politie kan of behoort te leveren? Wat kan de politie betekenen, voor wie? Wat staat mij te doen als ik de kans op zo’n gewenste toekomst wil vergroten? Wat wil ik, kan ik? Ik zie de inzet van politiemensen niet alleen als een technisch-instrumentele inzet: wat is gegeven een vastgesteld doel vakkundig, efficiënt werken? Het gaat ook om een morele inzet. Wat is juist om te doen als politie? Niet alleen werkt het, maar ook deugt het en doet het deugd? Voor wie? De vraag ‘In naam der wat?’ vraagt ook naar de morele horizon van de politieprofessie. Wat is – voor nu en de toekomst – goed politiewerk?

Deze vragen vormen de achtergrond van deze beschouwing. Aan het slot keer ik terug naar deze inzet. Dan breng ik ook de tragische kant van de politie-inzet ter sprake, het gegeven dat de politie geen



invloed heeft op samenlevingsvragen die het politiewerk veroorzaken, politiewerk als sisyfusarbeid. Maar voordat ik daar uitkom, bekijken we wat de vraag ‘In naam der wat?’ oproept. Welke thema’s, vragen worden er ingebracht, welke richtingwijzers worden in deze bundel zichtbaar?

### Een waaier aan antwoorden

De vraag ‘Wat zou je onder de aandacht willen brengen van de politieleiding met betrekking tot de ontwikkeling van de politiefunctie?’ heeft een waaier aan antwoorden opgeroepen. Die waaier toont niet zozeer het antwoord op de vraag ‘In naam der wat?’, maar wel het belang ervan. De politie(leiding) ziet zich – ook in deze bundel – geconfronteerd met een overweldigende hoeveelheid vraagstukken. Er moet positie gekozen worden in een grenzeloze digitaliserende wereld, er moeten antwoorden gevonden worden op de steeds hardere, gewelddadige, internationale, ondermijnende criminaliteit. Buitenlandse partijen bedreigen hackend democratische processen, de identitaire strijd verhardt, mensen eisen scherp hun plek op, voelen zich tekortgedaan, uitgesloten... en laten dat merken. Zorg en veiligheid vermengen zich nadrukkelijk, spanningen in kwetsbare wijken nemen toe, er wordt telkens opnieuw aandacht gevraagd voor (nieuwe vormen van) relationeel geweld, voor zedenzaken.

Voorts worden er vragen opgeworpen over wat er in het samenspel met anderen, burgers en partners nog te doen is; nieuwe verhoudingen moeten worden gevonden; het opgave-gericht werken over de grenzen van de eigen organisatie heen moet worden ontwikkeld. En ook klemmende vragen in eigen huis worden belicht. Vragen die raken aan de thema’s die ook buiten aan de orde zijn, vragen over de kwaliteit van het samenleven in eigen huis, over bejegening, in- en uitsluiting, racisme; het zijn thema’s die ook het onderwijs, de vorming van politiemensen betreffen.

En al deze inhoudelijke onderwerpen vermengen zich met vragen die de wijze van organiseren raken; ook daar wordt de aandacht op gericht. Wat is een passend ontwerp? Er wordt gewezen op de spanning die er in de praktijk is tussen beleden idealen, fijnmazigheid, gebiedsgebonden werken en maatschappelijke geïntegreerde politie en de feitelijke organisatieontwikkeling met schaalvergroting, centralisatie, standaardisatie en een wijze van verantwoorden en besturen die losgezongen lijkt van de door burgers en uitvoerende politiemensen ervaren praktijk. De vraag ‘In naam der wat?’ roept, zo blijkt, niet alleen op tot bespiegelingen over functie- en identiteitsontwikkeling,

maar in samenhang daarmee ook over organisatie- en praktijkontwikkeling. Het zijn verschillende, maar samenhangende ingangen om de vraag naar goed politiewerk te onderzoeken.

Vanuit deze bundel dringt zich de vraag op of er nog wel één antwoord mogelijk is op de vraag: Welke politie wil je zijn? De vraag naar politiewerk betreft het hanteren van verstoringen van de maatschappelijke of rechtsorde, maar de aard van de verstoringen verschilt nogal. Is een deel van de onzekerheid over 'wie we willen zijn als politie' niet ook te begrijpen vanuit de verschillende aard van de opgaven waar de politie zich voor gesteld ziet? Vraagt de bestrijding van de steeds gewelddadiger internationale georganiseerde criminaliteit die het maatschappelijk verkeer dreigt te ontregelen niet om een andere politie dan de politie die in en met de wijk, met burgers en lokale partners werkt aan alledaagse leefbaarheid en veiligheid? En die weer om een andere politie dan de politie die (dreigende) grootschalige ontregeling van de openbare orde in goede banen moet zien te leiden, of de 'digitale' politie? Zijn 'crimefighting', 'community policing', ordehandhaving en digitale politie nog onder één noemer te brengen? Vergen die verschillende opgaven niet verschillende polities, met eigen methodieken, eigen organisatievormen, eigen verhoudingen tot het publiek en wellicht ook eigen waardeoriëntaties? Moeten we de vragen naar het versterken van het dreigstelsel of juist het versterken van de verbinding, control of consent, presentie of interventie relateren aan de verschillen in opgaven? Betreft het hier terechte of een valse tegenstellingen? In naam der 'wat' zou hier positie gekozen moeten worden?

### Enkele richtingwijzers

Bij het beantwoorden van de vraag 'In naam der wat?' komt altijd de rechtsstaat ter sprake. De politie staat 'waakzaam en dienstbaar voor de waarden van de rechtsstaat'. Op verschillende politielocaties, in voor publiek toegankelijke ruimtes, staat artikel 1 van de Grondwet op de muur geschreven: 'Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. (...) Discriminatie (...) op welke grond dan ook, is niet toegestaan.' De oriëntatie op de rechtsstaat is een eerste richtingwijzer. In diverse bijdragen in deze bundel wordt daar ook op gewezen. Maar die richtingwijzer volstaat niet. De waarden van de rechtsstaat kunnen onderling wringen. De spanning tussen vrijheid en gelijkheid is onvermijdelijk. De vrijheid van de een kan de vrijheid van de ander in de weg zitten. Er zijn talloze voorbeelden van.

Niettemin, het idee dat eenieder zich rechtens volwaardig vrij en gelijkwaardig mag bewegen in een gedeelde morele ruimte is ook voor politiewerk een uiterst belangrijk richtinggevend beginsel. In en door het politiewerk moeten mensen ervaren dat ze als ieder ander een gelijkwaardige plek hebben in de morele ruimte, dat ze er, net als ieder ander, mogen zijn. De verankering in de rechtsstaat, de oriëntatie op de waarden van de rechtsstaat, is belangrijk, maar geeft nog geen antwoord op de vraag wat de specifieke bijdrage, de kenmerkende functie of de kernfunctie van de politie is. Voor een antwoord op de vraag ‘In naam der wat?’ is een idee van de institutionele opgave van de politie onontbeerlijk. Wat is die institutionele opgave? Wat is die kernfunctie?

De Engelse politiewetenschapper Ian Loader stelt dat je die vraag empirisch, historisch, normatief of interpretatief kunt beantwoorden. Je kunt kijken wat de politie feitelijk doet (empirisch), je kunt kijken langs welke lijnen en vanuit welke ideeën de politie zich ontwikkelde (historisch), je kunt stellen hoe de politie hoort te zijn (normatief) of je kunt, aldus Loader, de interpretatieve methode volgen en proberen te verstaan waar het in essentie om draait bij politiewerk.

Mijn primaire neiging is om geen antwoord te geven op de vraag naar de kernfunctie en ‘de vraag’ zijn werk te laten doen. Anders gezegd: het lijkt me belangrijk om in strategieontwikkeling verschillende stemmen te horen en uit te wisselen ‘hoe de institutionele opgave van de politie verstaan wordt’ en dan te zien, ontdekken wat zich als antwoord aandient. Maar ik kan ook proberen aan te geven in welke hoek ik het antwoord zou zoeken, als een van de stemmen, gevoed door wat door anderen is verwoord.

Voor een antwoord kun je aansluiten bij de klassieke term ‘sterke arm’. Een term die verwijst naar het geweldsmonopolie. Als ik het heel kort zeg, zie ik het zo dat de samenleving, in de hoop ontsprekend maatschappelijk geweld te voorkomen of te beperken, de politie een eervol maar ook riskant en ‘giftig’ cadeau gaf, het geweldsmonopolie. Dat ik het cadeau van het geweldsmonopolie eervol maar ook riskant en zelfs ‘giftig’ noem, heeft te maken met enerzijds het vertrouwen dat eruit spreekt (het geweldsmonopolie wordt de politie toevertrouwd), maar anderzijds is de politie ook ‘opgezadeld’ met iets wat eigenlijk geen plek heeft in het goede samenleven: geweld. De politie wordt gedwongen ‘vuile handen te maken’. De samenleving kan het geweldgebruik ‘onschuldig’ kritisch van afstand beoordelen. Naast het vertrouwen dat spreekt uit ‘de gift’ komt onvermijdelijk de argwaan mee. Voor de politie is het de kunst en opgave om te leven met deze ambivalentie.

Hoe het zij: als het vrije samenleven conflictueus is en mensen metterdaad geweld wordt aangedaan of geweld dreigt, moet de politie, desnoods met geweld, ingrijpen, zodanig dat de kans op ontsprekend

geweld afneemt en het ‘goede samenleven’, dat wil zeggen het geweldloos samenleven met verschillen, weer doorgang kan vinden. Het ‘beschermen, begrenzen, bekrachtigen’ moet in dit licht gezien worden.

Hier past ook de trits ‘invoegen, toevoegen, uitvoegen’. Goed politiewerk verwijst naar het goede samenleven, naar datgene wat nodig is om de samenleving integer (heel) te houden. Politiewerk als ‘public good’. In essentie is politiewerk reactief, incidenteel, uitzonderlijk en appellerend. Het appèl dat in goed politiewerk gedaan wordt, betreft dan de ‘uitnodiging’ om als burger (weer) bij te dragen aan het ‘goede samenleven’, bij te dragen aan het goed functioneren van de rechtsstaat, bij te dragen aan het levend houden van de gedachte van een ‘Just World’. Om dat alles goed te kunnen doen is het van belang dat de politie ook aanwezig is, maatschappelijk geïntegreerd, zodanig dat potentiële conflicten op waarde geschat kunnen worden, het appèl in concrete situaties goed wordt verstaan en daarmee ‘aangevoeld’ wordt waar en hoe ingevoegd, toegevoegd, uitgevoerd moet worden.

Tot zover mijn ‘interpretatie’ van de institutionele opgave, als aanbod voor het gesprek. Zoals gezegd, er zijn zonder twijfel andere interpretaties mogelijk.

De verwoording van de institutionele opgave biedt ook een richtingwijzer. Vanuit mijn interpretatie zou het dan gaan om de opgave om metterdaad in te grijpen bij (dreigende) ontsporingen met het oog op het verkleinen van de kans op maatschappelijk geweld.

Daarmee komen ook andere richtingwijzers in beeld. Ze komen in de bundel terug. Ik denk aan ‘de relationele politie’, de politie die aanspoort tot ‘meedoen’ en de politie die begrijpt en toont dat het gebruik van geweld en dwang zodanig is dat ‘voorbij het geweldgebruik’ de kans op het goede samenleven vergroot wordt. Duidelijk is dat deze of dergelijke richtingwijzers niet de werkelijkheid beschrijven, maar wel kunnen helpen om je als politie te oriënteren in een complexe wereld. Het betreft een morele horizon van de politieprofessie.

### **De wending naar de praktijk; belang-stellend ontwikkelen**

Dat de richtingwijzers niet vanzelf de werkelijkheid beschrijven, roept de vraag op wat zich dan in de werkelijkheid ontwikkelt. Voor een zinvolle benadering van de vraag ‘In naam der wat?’ moet niet alleen ‘gefantaseerd’ worden over wat er allemaal van waarde is, of hoe het eigenlijk zou behoren te gaan, maar moet de praktijk worden opgezocht en bevraagd. Niet op papier, maar in het feitelijke werk – in al

zijn verschijningsvormen – toont zich de betekenis van het politiewerk en kan ook de betekenis van de richtingwijzers beproefd worden. Wat wordt ervan waar in de praktijk? Wat leert ons dat? Wat van waarde wordt zichtbaar in de praktijk, wat van waarde komt in de knel, wat of wie komt niet tot zijn recht? De belangrijkste vraag die aan en in de praktijk gesteld moet worden is of in het handelen van de politie door ‘iedereen’ ervaren wordt dat artikel 1 van de Grondwet het leidend beginsel is; dat er wordt gewerkt aan veiligheid en leefbaarheid vanuit het idee dat iedereen op gelijke wijze recht heeft op een plek in de gedeelde morele ruimte. Laat de politie in het concrete handelen zien dat het voor ‘de sterke arm’, en ook als er geweld gebruikt moet worden, uiteindelijk draait om menselijke waardigheid?

Ik ben langzamerhand gaan spreken van ‘belang-stellend ontwikkelen’. Enerzijds gaat het daarbij om nieuwsgierig te zijn naar wat zich in de praktijk ontwikkelt en het pogen dat te begrijpen; wat maakt dat het hier gaat zoals het gaat? Die belangstelling vergt nabijheid en precisie in waarneming. Anderzijds gaat het om het inbrengen van wat vanuit het idee van ‘goed politiewerk’ onder de aandacht gebracht moet worden; een belang stellen. Ook als dat schuurt, ongemakkelijk is. Daarbij kunnen de richtingwijzers behulpzaam zijn; zij tonen de belangen die de vragen genereren.

De vraag naar de (on)mogelijkheid van één politie, gelet op de uiteenlopende opgave van ‘crimefighting’, ‘peacekeeping’ in de wijken, politie in een digitale wereld en de ‘wending naar de praktijk’, kan ook langs deze lijnen worden benaderd. De betekenis van de richtingwijzers kan voor de verschillende praktijken verkend worden en op waarde geschat. Dat kan leiden tot aanpassing van het ontwerp.

In de benadering van ‘belang-stellend ontwikkelen’ ontleent de vraag ‘In naam der wat?’ zijn betekenis niet aan het antwoord dat gegeven wordt, maar in de uitnodiging tot reflectieve praktijkontwikkeling, tot leren en verantwoorden. Dat is geen zwaktebod of ‘next best’. Het is de erkenning van complexiteit en van de onmogelijkheid om vanuit objectieve kennis grip te krijgen op de eindeloos verwikkelde en ingewikkelde maatschappelijke processen. De vraag is niet: hoe kunnen we grip krijgen óp complexiteit; de vraag is: hoe kunnen we waarde toevoegen in complexe situaties? Wat premier Rutte zei met betrekking tot de Covid-crisis geldt in maatschappelijke vraagstukken altijd: we moeten sturen zonder overzicht. De wezenlijke vragen van het samenleven, stelt Schön in zijn klassieker *The reflective practitioner* (1983), zijn niet de vragen die vanaf de ‘high grounds’ van het zeker weten te beantwoorden zijn. Het zijn de vragen van ‘the swampy lowlands’ waar je op de tast en in de mist, met vallen en opstaan je weg moet zien

te vinden. Voor politiewerk geldt dat nadrukkelijk, Het is niet zinvol vanaf de ‘high grounds’ te besturen. Politiewerk is werk in ‘the swampy lowlands’.

### Het onvermijdelijk ‘tekort’; goed gezelschap zijn; durven leren

Dat er bij dit alles gekeken wordt naar strategisch leidinggevend en is begrijpelijk: hun functie is immers ‘richting ontwikkelen in complexiteit’ en tonen waar de organisatie voor staat. Die verantwoordelijkheid hebben zij aanvaard met het aanvaarden van hun functie. Tegelijkertijd is het wel goed om te beseffen dat ‘het veel gevraagd is’. En het is ‘overvraagd’ en misleidend – riskant wellicht – als verwacht wordt dat strategisch leiders een heldere stip aan de horizon aanwijzen en helder de stappen aangeven die van A naar B leiden. De tragedie van politiewerk – en daarmee ook van politieleiders – is dat de vraagstukken waar de politie voor gesteld wordt niet op te lossen zijn. Wat op het bord van de politie komt – vragen van geweld, onrecht, verlies, misbruik, onveiligheid – zijn trage vragen die ‘horen’ bij het samenleven. Politiewerk is eindeloos. De problemen waar de politiemensen voor gesteld worden, zijn onoplosbaar. Er is en blijft altijd een ‘tekort’. In die zin is politiewerk sisyfusarbeid. Het is uit zijn aard nooit af, het houdt nooit op. Er zijn altijd klemmende, pijnlijke zaken die schreeuwen om aandacht, maar het niet krijgen. Politiemensen kunnen daarmee ook ervaren dat ze tekortschieten; ze kunnen zich ook tekortgedaan voelen, niet erkend in hun streven ‘er het beste van te maken’.

Deze gedachte, de erkenning van de tragedie van politiewerk, leidt niet tot een oproep af te zien van interne of externe kritiek – daar is politiewerk voor de samenleving te waardevol voor. Er moet juist, denk ik, met meer scherpheid gesproken worden over wat zich in de praktijk ontwikkelt en hoe zich dat verhoudt tot ‘de richtingwijzers’ – maar het leidt wel tot de oproep om in het streven naar goed politiewerk ook ‘goed gezelschap’ voor elkaar te zijn, recht te doen aan ‘de ander’.

Van politieleiders kan niet een omvattend, sluitend en toekomstbestendig antwoord op de veelheid aan thema’s en vragen verwacht worden. Maar wel mag worden verwacht dat zij in hun context ‘belang-stellend werken’ aan het ontwikkelen en organiseren van goed politiewerk en dat daarin voor betrokkenen helder wordt wat hun professionele en morele inzet is. Met andere woorden, gevraagd mag worden welk antwoord zij blijkens hun handelen geven op de vraag ‘In naam der wat?’. Waar zijn zij in hun handelen symbool van?

## **‘In naam der wat?’ als startpunt van professionele, morele leerprocessen**

Het antwoord op de vraag ‘In naam der wat?’ wordt uiteindelijk gegeven in het handelen. Daar wordt duidelijk wat het gedrag stuurt. Daar toont zich mogelijk de spanning tussen beleden en geleefde waarden. Die spanning is niet vreemd; een verschil tussen wat wordt beleden (in beleid) en wat wordt gedaan (in de praktijk), kan beter zorgvuldig onderzocht worden dan gemakzuchtig worden veroordeeld of ontkend. Dat vraagt wel de moed om de praktijk onder ogen te zien en te tonen. Dat klinkt vanzelfsprekend, maar is het niet. De ‘ander’ (media, politiek, collega) kan beschadigend op de loop gaan met wat zich aan ongemakkelijks in de praktijk toont. Heb je de moed om te leren van en in de praktijk? Hoe geven we – ook op strategisch niveau – vorm aan praktijkleren? De vraag ‘In naam der wat?’ is ook een vraag naar het inrichten van professionele, morele leerprocessen. Het is een vraag voor onderweg, hopelijk in goed gezelschap.

## Over de auteurs

Otto Adang is lector Openbare orde en gevaarsbeheersing aan de Politieacademie en bijzonder hoogleraar Veiligheid en collectief gedrag aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Henk van Essen is korpschef van de Nationale Politie.

Koen Geijzen is onderzoeker bij de afdeling Kennis en onderzoek van de Politieacademie en werkt soms nog als politieagent in Amsterdam. Hij heeft de politiële leergang Tactisch management doorlopen, is gepromoveerd in de forensische psychologie en heeft een MBA in general management.

Maïke Gieling is onderzoeker bij de afdeling Kennis en onderzoek van de Politieacademie en bekleedt diverse functies binnen het hoger politieonderwijs. Eerder promoveerde zij aan de Universiteit Utrecht op een onderzoek naar de steun van adolescenten voor burgerlijke vrijheden en rechten van minderheden binnen een multiculturele samenleving.

Jaco van Hoorn werkt sinds 1980 bij de politie in tal van leidinggevende functies. Nu adviseert hij de korpsleiding rond leiderschap, de relatie met de wetenschap en rijker verantwoorden. Jaco van Hoorn is psycholoog en bestuurskundige en hij is hoofdredacteur van het *Tijdschrift van de Politie*.

Janine Janssen is hoofd onderzoek van het Landelijk Expertise Centrum Eer Gerelateerd Geweld van de Nationale Politie, lector Veiligheid in afhankelijkheidsrelaties aan Avans Hogeschool en aan de Politieacademie, en bijzonder hoogleraar Rechtsantropologie aan de Open Universiteit.



Nicolien Kop is psycholoog en lector Criminaliteitsbeheersing en onderzoekkunde aan de Politieacademie. Zij doet met name onderzoek naar de opsporing. Actuele thema's zijn de inzet van burgerparticipatie en de kansen van technologie.

Jerôme Lam is psycholoog en vanaf 2005 als onderzoeker verbonden aan de afdeling Kennis en Onderzoek van de Politieacademie. Hij richt zich met name op de samenwerking tussen burgers en politie binnen de opsporing: vormen van burgerparticipatie en politieparticipatie.

Ricardo Lanza is psycholoog gespecialiseerd in leiderschap en professionele identiteit. Hij is sinds 2008 verbonden aan de Politieacademie als docent en onderzoeker, aanvankelijk bij het Team Leiderschap, momenteel bij het Team Hoger Onderwijs.

Bas Mali is onderzoeker bij de afdeling Kennis en onderzoek van de Politieacademie en lid van het Informatie-analyseteam, een samenwerkingsverband van de politie, het ministerie van Justitie en Veiligheid en het CBS. Hij richt zich op de thema's intelligence, geweld- en gevaarbeheersing en lokale veiligheidszorg.

Pascal Martens was tot voor kort teamleider van de afdeling Kennis en Onderzoek van de Politieacademie.

Guus Meershoek is lector Politiegeschiedenis aan de Politieacademie en universitair docent Bestuurskunde aan de Universiteit Twente. Zijn belangstelling richt zich behalve op politiegeschiedenis op politie en justitie vandaag de dag, politieke integriteit en georganiseerde misdaad.

Teun Meurs is onderzoeker bij de afdeling Kennis en onderzoek van de Politieacademie en docent. Hij richt zich op het thema politie-professionaliteit.

Jan Nap is lector Waardevolle praktijkontwikkeling aan de Politieacademie. Hij houdt zich bezig met leiderschap, rijker verantwoord, normatieve professionalisering en praktijkleren.

Wendy Schreurs is onderzoeker bij de afdeling Kennis en onderzoek van de Politieacademie en richt zich op de onderwerpen intelligence en burgerparticipatie. Zij studeerde sociale psychologie (2014) en bestuurskunde (2015) aan de Universiteit Twente en verdedigde daar in 2019 haar proefschrift naar burgerparticipatie in het politiedomein.

Annika Smit is gepromoveerd in de biologische psychologie aan de Radboud Universiteit te Nijmegen. Ze is lector Weerbaarheid aan de Politieacademie en geeft binnen het Kenniscentrum Mens & Politieorganisatie leiding aan praktijkgericht wetenschappelijk onderzoek naar het interne functioneren van de politie.

Teun-Pieter de Snoo is als docent verbonden aan het hoger onderwijs op de Politieacademie. Hij doet daarnaast promotieonderzoek naar de neurobiologische aspecten van weerbaarheid van politiemedewerkers.

Wouter Stol werkte als politieman in Amsterdam, studeerde sociologie en promoveerde op onderzoek naar politiestraatwerk en informatietechnologie. Hij is lector Cybersafety aan NHL Stenden Hogeschool en de Politieacademie en bijzonder hoogleraar Politiestudies aan de Open Universiteit.

Sara Stronks is onderzoeker bij de afdeling Kennis en onderzoek van de Politieacademie en bij de hogeschool Saxion. Voor haar is onderzoek onlosmakelijk verbonden met uitvoerend politieoptreden en onderwijs. Zo verricht zij onderzoek naar relationeel vakmanschap, openbare orde en inclusiviteit.

Pieter Tops is bijzonder hoogleraar Ondernijingsstudies aan de Universiteit Leiden en lector Politie en openbaar bestuur aan de Politieacademie. Hij doet onderzoek naar (lokale) democratie en naar ondernijende criminaliteit.

Hendrik van der Veen is als teamchef Mensenhandel en Migratiecriminaliteit werkzaam in de Politie-eenheid Noord Nederland en volgt de opleiding Master of Science in Policing.

Ronald van der Wal is historicus en als onderzoeker en docent verbonden aan de Politieacademie. Hij is vooral geïnteresseerd in diversiteit, openbare orde en gebiedsgebonden politiezorg.

Sander Wennekes werkt als raadsadviseur bij de Politieonderwijsraad. Hij is betrokken bij het voorbereiden en opstellen van de adviezen, studies en rapportages van de Raad. Hiertoe volgt hij (inter)nationale trends en ontwikkelingen rond politie, onderwijs en arbeidsmarkt.



Publicaties in de onderzoekreeks Politieacademie bij Boom criminologie:

- 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.*
- Menno van Duin, Vina Wijkhuijs & Wouter Jong (red.) (2013). *Lessen uit crises en minicrises 2012.*
- Toine Spapens, Monique Bruinsma, Lonke van Hout & Jessica de Jong (2013). *Vuile olie. Onrechtmatig verwerken en mengen van olieproducten als vormen van milieucriminaliteit.*
- Pieter Tops, Cees Sprenger & Nicolien Kop (red.) (2013). *Kennis in de frontlijn. Ervaringen met praktijkonderzoek in de politie.*
- E.J. van der Torre, M. Gieling & M.Y. Bruinsma (2014). *Bedreigen en intimideren van OM- en politiemedewerkers. Een onderzoek naar frequentie, aard, gevolgen en aanpak.*
- Mariëlle den Hengst, Ben Rovers & Hans Regterschot (2014). *Intelligence bij evenementen. Een inventarisatie van risicomangementpraktijken bij de politie.*
- Mariëlle den Hengst & Michiel In 't Veld (2014). *Briefen voor en door basisteams. Een onderzoek naar verbeteringen in de overdracht van briefingsinformatie.*
- Otto Adang (red.) (2014). *Politie en evenementen. Feiten, ervaringen en goede werkwijzen.*
- Menno van Duin & Vina Wijkhuijs (red.) (2014). *Lessen uit crises en minicrises 2013.*
- Ronald van der Wal & Nicolien Kop (2014). *Opsporing bij evenementen.*
- E.J. van der Torre, M. Gieling, T. Tannous, R. Holvast & P. van Os (2014). *Over de grens. Een empirische studie naar arbeidsgerelateerd geweld tegen politiemensen in werk- en privétijd.*
- P.W. Tops & E.J. van der Torre (2015). *Wijkeraanpak en ondermijnende criminaliteit.*
- Annika Smit, Nanette Slagmolen & Marion Brepoels (2015). *Weerbaarheid onderzoek (2010-2015). Over menselijke processen in het politiewerk.*
- Marion Brepoels, Nanette Slagmolen & Annika Smit (2015). *Veerkrachtige verhalen. Weerbaarheid in de politiepraktijk.*
- Gabriël van den Brink, Wiljan Hendriks, Merlijn van Hulst, Nicole Maalsté & Bas Mali (2015). *Een onderzoek naar de morele weerbaarheid van Nederlandse politiefunctionarissen.*
- Pieter van Reenen (2016) *Politiechefs.*
- E.J. van der Torre & J.M. van Valkenhoef (2017). *De lokale betekenis van basisteams. Over het werk van geïnformeerde agenten en het gebrek aan rechercheurs.*

- J. Lam, A. Rottenberg, M.A.R. Sinke, E.Y. Tigchelaar & N. Kop (2017). *Integraal werken loont. Onderzoek naar de veiligheidsstrategie B3W bij woninginbraken.*
- Jerôme Lam, Ronald van der Wal & Nicolien Kop (2018). *Sluipend gif. Een onderzoek naar ondermijnende criminaliteit.*
- Pieter Tops, Judith van Valkenhoef, Edward van der Torre & Luuk van Spijk (2018). *Waar een klein land groot in kan zijn. Nederland en synthetische drugs in de afgelopen 50 jaar.*
- Annika Smit, Nanette Slagmolen, Carla Bronkhorst, José van den Goor & Guus Meershoek (2019). *Het lekken van vertrouwelijke politie-informatie. Aard, omvang en ernst van het fenomeen bij de Nationale Politie en de Koninklijke Marechaussee.*
- Guus Meershoek, Nanette Slagmolen & Annika Smit (2020). *Zorg voor politieke integriteit. Disciplinaire onderzoeken onder de loep.*
- Guus Meershoek, Jan Nap & Luuk van Spijk (red.) (2021). *In naam der wat? Reflecties op politie en politiewerk.*

**De Politieacademie** is het onderwijs-, kennis- en onderzoeksinstituut voor de 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](http://www.politieacademie.nl)

Zeven jaar na de start van de vorming van de Nationale Politie werden de lectoren en onderzoekers van de Politieacademie uitgenodigd om hun licht te laten schijnen over de politiezorg in Nederland. Hun uiteenzettingen zouden stof zijn voor een gesprek met leidinggevenden bij de politie. De pandemie belemmerde die samenkomst maar de papers zijn, na interne onlinediscussies, omgewerkt tot bijdragen aan deze bundel. Zij beslaan het hele palet aan politiezorg: van wijkgericht werken tot de aanpak van online, eerge relateerd geweld, van geweldsbeheersing tot politie samenwerking met de hulpverlening, van diversiteit in het onderwijs tot overmatige controledrang in het management. Sommige beschouwingen belichten thema's vanuit de concrete politiepraktijk, andere overzien het werkveld vanuit de spreekwoordelijke helikopter. Henk van Essen in het voorwoord over deze bundel: 'Deze spiegel houdt je scherp, het geeft je de mogelijkheid om helder te krijgen waar je aan wil of moet werken.'

ISBN 978-94-6236-234-5



9 789462 362345 >



« waakzaam en dienstbaar »