

PROF.DR. L.W.J.C. HUBERTS

NOG ÉÉN KEER

OVER BLINDE VLEKKEN IN DE POLITIE- PRAKTIJK EN DE POLITIEWETENSCHAP

Rede in verkorte vorm uitgesproken ter gelegenheid van het afscheid van het ambt van bijzonder hoogleraar Politiestudies en Veiligheidsvraagstukken vanwege de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie bij de faculteit der Sociale Wetenschappen van de Vrije Universiteit te Amsterdam op 7 april 2005, met als bijlagen voorbeelden van verricht scriptieonderzoek.

vrije Universiteit amsterdam

ISBN: 907747207X

© 2005 L.W.J.C. Huberts/ FSW, Vrije Universiteit Amsterdam.

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van rechthebbenden(n): FSW Voorlichting, De Boelelaan 1081, 1081 HV Amsterdam, Tel.: 020 598 6794, voorlichting@fsw.vu.nl, www.fsw.nl/onderzoek.

Inhoud

Communiceren over veiligheid	4
Politie en veiligheid	5
Politiewetenschap en –kunde	6
Macht, gezag, beheer en beleid	10
Verwondering over het politiebestedel	12
Professionalisering van de politie	15
Integriteit van de politie	16
Slot	21
Literatuur	22
Bijlagen: Voorbeelden van scriptieonderzoek	29
1 J.H. Aandewiel, De politie in spagaat (gezag over de politie)	31
2 S. van der Pas, De politie de baas? (invloed op reorganisaties)	33
3 M. Wagemans, Handhaven: een kwestie van netwerken?	35
4 B.A.P. van Eeuwijk, Het verhaal achter de cijfers (onveiligheid en politie)	37
5 A.G.A. Stokman, Beslissen over opsporen	39
6 B. van den Hazel, Informatie Gestuurde Opsporing	41
7 J.Th.J. Tonino, Uitvoerend leiderschap binnen gebiedsgebonden politiezorg	43
8 A. van Eeden-Petersman, Prestatiemeting en zingeving	45
9 A.W. de Jong, De grenzen van bedrijfsmatig werken (en integriteit)	47
10 R. van Steden, Private beveiliging in beweging	49
11 A. Doesburg-Hamming, Op weg naar een politie met PIT	51
12 B. van Slageren, Leiderschap, vertrouwen en resultaten	53

Mijnheer de Rector Magnificus

Zeer gewaardeerde dames en heren

Een blinde vlek is iets wat men niet ziet of verkeerd ziet. Ik gebruikte die metafoer in 1998 in mijn oratie en nam u destijds in mijn verhaal mee op een kleine tocht door het landschap van de politie- en veiligheidswetenschappen. Een aantal blinde vlekken kwamen we toen tegen, betrekking hebbend op de doordenking van het vakgebied (van politiestudies en politiewetenschap), de verbinding tussen machts- en invloedsonderzoek en politiestudies, lacunes in de discussie over het politiebesteding (gezag, beheer en beleid; privatisering van de politiezorg; kansen op het regionale niveau), de omvang van het integriteitsprobleem, de effectiviteit van strategieën ter bescherming van integriteit en de inbedding van communicatie in het politiebeleid.

Ik sta daar ook vandaag bij stil, al is het in een iets andere volgorde. Ik was destijds een nieuweling in dit mooie vakgebied, vol ambitie om de blinde vlekken te lijf te gaan. Wat is er van de mooie bedoelingen en verwachtingen terecht gekomen? Ik maak graag van deze gelegenheid gebruik om de balans op te maken. De nadruk in dit afscheidscollege van de bijzondere leerstoel ligt op het onderzoek.¹ Wat hebben we gepresteerd, wat bleef liggen? Onder 'we' begrijp ik dan niet alleen de onderzoekers, ook studenten leverden met werkstukken en scripties een belangrijke bijdrage aan de kennisontwikkeling.² Om die reden ook, heb ik diverse korte samenvattingen van scripties van onze studenten bijgevoegd.

Eerst ga ik hieronder in op de aandacht voor communicatie binnen de politie en de politiewetenschap. Het tweede thema is de invulling of definiëring van de centrale begrippen in ons vakgebied: politie, politiefunctie, politieorganisatie, politiecomplex en -heel kort- veiligheid. Daarna volgen opmerkingen over de grondslagen van het vak, toegespitst op de vraag of het om kennis over, voor of van de politie gaat. Het vierde thema is de macht over de politie en de wijze waarop het politiewerk wordt gestuurd en beïnvloed. Bijna als vanzelf mondt dat ten vijfde uit in enige reflectie op de discussie over ons politiebesteding. In 1998 verwoordde ik verwondering over het verloop van die discussie en anno 2005 is dat niet veel anders. Eén van de argumenten in die discussie is steeds dat structuurvragen de aandacht afleiden van het echte debat over de inhoud van het politiewerk. Onder de noemer 'professionalisering' ga ik ten zesde in op onderzoek naar de inhoud en effecten van het politieoptreden. Als laatste thema is er dan de integriteit van de politie. We hebben veel onderzoek gedaan naar dat voor de politie van levensbelang zijnde thema. Ik sluit af met een kort dankwoord.

¹ Ik dank Judith van der Veer, Karin Lasthuizen, Aniek IJbema en LiesbeTh Westerlaken voor de ondersteuning bij het samenstellen, verbeteren en uitbrengen van deze uitgave.

² De literatuurlijst bevat ook veel van de publicaties die studenten en onderzoekers in de jaren 1997-2005 verzorgden. Ook al is die 'bibliografie' niet compleet, de lijst geeft wel een mooi overzicht van de centrale onderzoeksthema's.

COMMUNICEREN OVER VEILIGHEID

Het politieproduct is in belangrijke mate immaterieel en symbolisch. Het is gericht op het normen- en waardenbesef en de veiligheidsbeleving van burgers. Hoe er wordt gecommuniceerd zou daarvoor wel eens belangrijker kunnen zijn dan hoe er wordt opgetreden. Niet de actie zelf, maar de boodschap die het handelen overbrengt, bewerkstelligt de belangrijkste effecten. Niet de daden maar de woorden. Meer blauw op straat kan - zonder uitleg - leiden tot meer onveiligheid in de beleving van burgers. Mensen vragen zich af wat er aan de hand is en deze onzekerheid leidt tot gevoelens van onveiligheid.

De politie en de politiewetenschap kennen op het punt van 'communicatie, veiligheid en politie' een blinde vlek, zo meldde ik in 1998, zeker waar het gaat om het verbinden van kennis uit de communicatiewetenschap met de beleidsontwikkeling in de politie- en veiligheidssector. Die opmerking maakte ik met een hoopvolle blik in de richting van de communicatiewetenschappers binnen onze faculteit. Binnen die inmiddels zelfstandige afdeling is er ook wel aandacht voor veiligheid, bijvoorbeeld via grootschalig belevingsonderzoek onder burgers en mediaonderzoek. Zelf zijn we er evenwel niet aan toegekomen om in onderzoek iets te doen met de symbolische kant van politieoptreden en veiligheidszorg. Jammer, en iets om nog eens over na te denken.

Dan zou ook aandacht op zijn plaats zijn voor het imago van de politie onder burgers. Ik zeg dat ook omdat ik weet dat de scriptie van Umit Aygun (2005) laat zien dat we daar nog maar weinig van weten. Hij deed onderzoek onder MBO scholieren naar wat zij van de politie vinden. Gegeven alle discussies en veronderstellingen over allochtone jongeren en de politie, is dat een boeiend thema. Welke groepen staan het meest positief tegenover de politie? Turkse jongeren blijken het meest positief, op enige afstand gevolgd door Marokkaanse jongeren en de Nederlandse jongeren 'zonder kleurtje' blijken het meest negatief. Op drie manieren is het imago gemeten, onder andere via een rapportcijfer. Nederlandse jongeren geven de politie een onvoldoende (5.28), Turkse jongeren een dikke voldoende (6.40). Steeds zijn de verschillen statistisch significant. Toch iets om over na te denken.

Tabel 1: *Jongeren van Nederlandse, Marokkaanse en Turkse 'komaf' over de politie*

Beeld, imago van de politie	Nederlandse jongeren	Marokkaanse jongeren	Turkse jongeren
De politie heeft een goed imago (helemaal oneens = 1; helemaal mee eens =5)	2.36	2.30	2.85
Mijn algemene indruk van de politie is (zeer slecht = 1; zeer goed = 5)	2.67	2.92	3.27
Alles overziend, krijgt de politie van mij het cijfer (zeer slecht = 1; uitmuntend = 10)	5.28	5.62	6.40

POLITIE EN VEILIGHEID

Wat is politie, wat is veiligheid? Wat is de inhoud van politiewetenschap en van veiligheidswetenschap, van politiestudies en veiligheidsstudies, van politiekunde en veiligheidskunde?

Voortbordurend op het intellectuele werk dat velen binnen de politiewetenschappen al hadden verricht³, beperkte ik me in 1998 tot een korte omschrijving plus toelichting van de basisbegrippen. De *politiefunctie* werd gedefinieerd als het in een maatschappelijk systeem handhaven van de gezamenlijke normen en regels en het beschermen van ieders veiligheid, zo nodig door dwang. De *politie-organisatie* omvat de individuen en organisaties die in een systeem zijn belast met het handhaven van de gezamenlijke normen en regels en het beschermen van ieders veiligheid, zo nodig door dwang.

In de omschrijving van de politiefunctie in termen van normhandhaving enerzijds en bescherming van veiligheid anderzijds, komt terug dat de functie twee componenten kent. Er is een component die het systeem voorop stelt, het handhaven van de *gezamenlijke* orde, regels, normen.⁴ Voor de reguliere politie gaat het dan om de bescherming van de rechtsorde en de openbare orde. Het individu moet zich schikken naar de wensen van de collectiviteit.

Maar er is ook een meer op het *individu* gerichte component. Veiligheid verwijst naar de taak de leden van de gemeenschap te vrijwaren van schade of verlies. Veelal gaat het dan om hulpverlening. Het individu wordt bijgestaan wanneer zijn omgeving het laat afweten. Uiteindelijk is er altijd nog de politie, hetgeen mooi werd samengevat door Bittner; de politie is er om op te treden tegen "something-that-ought-not-to-be-happening-and-about-which-someone-had-better-do-something-now" (1974: 32). Komt niemand er meer uit en moet er per se iets gebeuren, dan is er altijd nog de politie.

Tabel 2: *Politiefunctie en -organisatie*

politie-functie	het in een sociaal systeem handhaven van de (gezamenlijke) normen en regels en het beschermen van (ieders) veiligheid, zo nodig door dwang.
politie-organisatie	individuen en organisaties die in een sociaal systeem zijn belast met het handhaven van de (gezamenlijke) normen en regels en het beschermen van (ieders) veiligheid, zo nodig door dwang.
politie	politiefunctie en -organisatie

Het *politiecomplex* in de nationale samenleving omvat de individuen en organisaties die

³ Zie de 'Blinde vlekken'-oratie voor vele destijds beschikbare bronnen (Huberts, 1998). Van de meer recente wetenschappelijke literatuur over de politie noem ik Fijnaut, Muller & Rosenthal, 1999; National Research Council, 2004; Bayley & Shearing, 2001; Johnston & Shearing, 2003.

⁴ Het impliciete perspectief is dat van de democratische samenleving, zo blijkt uit de vermelding van 'gezamenlijke' en 'ieders'. Ook dictaturen kennen de politiefunctie en dan gaat het niet bepaald om gemeenschappelijke normen en waarden, noch om ieders veiligheid (ook: Cachet, 1990).

de politiefunctie uitoefenen (handhaven van normen en regels en het beschermen van veiligheid, zo nodig door dwang). Daarvan maken deel uit, zo stelde mijn voorganger op de leerstoel, Alfred Heijder, al vast:

1. reguliere, gewone of algemene politie;
2. particuliere of private politie, zoals bedrijfspolitie, beveiligingsbedrijven en particuliere recherchebureaus;
3. bijzondere politie, de bijzondere opsporingsdiensten zoals de Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst FIOD;
4. inlichtingen- en veiligheidsdiensten (Heijder, 1989).

Veiligheid

Veiligheid is een breed begrip. Voor de bescherming van de *veiligheid* (vrijwaring tegen schade of verlies) van individuen, groepen, organisaties, bedrijven en landen zijn veel meer actoren verantwoordelijk dan de politie. Organisaties zoals de krijgsmacht, de brandweer en de rampenbestrijding maken ook deel uit van het brede '*veiligheidscomplex*' maar volgens de definitie van politie niet van het politiecomplex.

Evaluatie

De interpretatie van de politiefunctie en -organisatie heeft zich wat mij betreft wel bewezen. De kern is dat meer dan alleen naar de organisatie wordt gekeken en dat een breed scala aan publieke en private politietaken en -activiteiten in samenhang bestudeerd kunnen worden. Heel concreet resulteerde het in ons onderzoek in veel aandacht voor de private beveiliging, waaronder het proefschriftonderzoek van Ronald van Steden naar de factoren die verklaren waarom de private beveiligingssector sterk gegroeid is.⁵ Ook zijn in dit verband noemenswaard dat er een opmerkelijke scriptie werd geschreven over de vervlechting tussen de politie en de krijgsmacht wanneer het gaat om interne veiligheid⁶ en dat er een pracht van een empirisch scriptieonderzoek ligt naar veronderstelde cultuurverschillen tussen de militaire en de reguliere politieorganisatie. Carlo Parrado Curros (2003) enquêteerde ongeveer duizend medewerkers van zowel de marechaussee als een politiekorps en toetste 27 hypothesen over cultuurkenmerken. Hij concludeerde dat ze een "gelijksoortig 'cultureel' profiel hebben". Veronderstellingen als zou de context van de krijgsmacht met zich mee brengen dat de marechausseemedewerker anders denkt over geweldgebruik en meer onzorg heeft voor gezag en autoriteit, bleken niet uit te komen. De Koninklijke Marechaussee blijkt meer civiel dan militair te zijn. Wat de cultuur betreft, zou de militaire politie gemakkelijk als een landelijk politiekorps kunnen gaan functioneren.

Zo is er inmiddels wel wat aandacht besteed aan veiligheid, maar het vertrekpunt is steeds de politiefunctie geweest. De verbreding naar het 'veiligheidscomplex' is zinvol en het kan nog breder en beter. Ik verheug me met het oog daarop ook op toekomstig onderzoek op basis van de invalshoek die mijn opvolger, Hans Boutellier, in zijn straks volgende oratie centraal stelt (Boutellier, 2005).

POLITIEWETENSCHAP EN -KUNDE

Duidelijkheid over de concepten en de methodologie is mijns inziens cruciaal voor de ontwikkeling van het vakgebied van de politie- en veiligheidswetenschappen. Centrale onderdelen van dat vraagstuk komen terug in mijn definitie van *politie- en*

⁵ Zie Van Steden, 2001 (in de bijlage) en idem 2002 en 2004; ook -natuurlijk- Hoogenboom, 1994.

⁶ Welten, 2000; zie ook Den Boer, 2004.

veiligheidsstudies: de multidisciplinaire wetenschappelijke studie van politie en veiligheid en de daarop gebaseerde advisering.

Kenmerk is allereerst dat het gaat om een *objectwetenschap*. Politie en veiligheid, het object, bakent af waar het om gaat. Ik heb daartoe in het voorgaande een poging gedaan.

Ten tweede is er de tweedeling wetenschappelijke *studie* en daarop gebaseerde *advisering*. Zowel de wetenschap als de advisering reken ik tot politiestudies. Dat laatste levert in wetenschappelijke kring nog wel eens discussie op, maar ik vind dat we niet al te benauwd hoeven te doen over de aanwezigheid van descriptieve en prescriptieve elementen. Tot het vakgebied behoren fundamenteel wetenschappelijk onderzoek, toepassingsgericht onderzoek en advisering gebaseerd op beschikbare kennis (hetgeen dus wel enige verbinding vooronderstelt tussen de beschikbare kennis en het uitgebrachte advies).

Ten derde is er het kenmerk van de *multidisciplinariteit*. Bijna vanzelfsprekend past op dit terrein de inzet van bijvoorbeeld economen, sociologen, rechtswetenschappers, historici, bestuurskundigen, organisatiewetenschappers, communicatiewetenschappers, psychologen, filosofen, criminologen, politicologen en antropologen. Tegelijk kan daaraan toegevoegd worden dat daarmee de kous niet af is. Net zoals in andere wetenschapsgebieden die de multidisciplinaire bestudering van een object ambiëren, bijvoorbeeld de bestuurskunde, is er de vraag naar de verenigbaarheid van de kennisinhouden die door disciplines worden aangeleverd. Moet politiestudies de som der disciplinele delen zijn of kan zij meer zijn, is interdisciplinariteit haalbaar door de optelsom te overstijgen? Zelf deel ik de visie van Rutgers (1993); hij pleitte voor een gedifferentieerde bestuurskunde. Ik pleit voor gedifferentieerde politiestudies waarin op afgeronde deelterreinen wordt getracht een eigen wetenschappelijk kennisareaal op te bouwen, maar ervan af te zien te streven naar interdisciplinariteit.

Dat betekent dat pluriformiteit troef zal blijven, ook zal moeten blijven. Vanuit verschillende perspectieven zal kennis aangereikt worden en we zullen er slechts zo nu en dan in slagen daar iets geheel eigens van te maken.

Bij een wetenschapsgebied hoort dat wordt gedebatteerd over en gewerkt aan de methodologische vraagstukken. Dat mag op ons terrein wel wat meer en wat vaker, zo voegde ik daar in 1998 aan toe.⁷ Met deze blinde vlek wilde ik graag in de weer.

We deden dat vervolgens ook met als hoogtepunten een symposium aan de VU en een themanummer van het Tijdschrift voor de Politie (Huberts en Van Steden, 2001). Beide activiteiten hadden als doel bij te dragen aan het nadenken over de grondslagen van ons vakgebied. Door te spreken over de kennis over, de kennis voor en de kennis van de politie probeerden we greep te krijgen op de grote verscheidenheid aan typen onderzoek en typen kennis. Tabel 3 vat dat idee nog eens samen.

Hoe verhouden de dimensies van kennis over, voor en van de politie zich tot de discussie over politiewetenschap, -studies en -kunde?

Politiewetenschap als de multidisciplinaire wetenschap die zich bezighoudt met het beschrijven, begrijpen, verklaren en verbeteren van de politie verwijst naar kennis over en voor de politie. Bij *politiekunde* ligt het accent op het vertalen, toepassen en verspreiden

⁷ Voor uitzonderingen op de regel van gebrekkige aandacht, zie: Van Lochem, 1983; Redenen van wetenschap, 1985; Fijnaut, 1983, 1984.

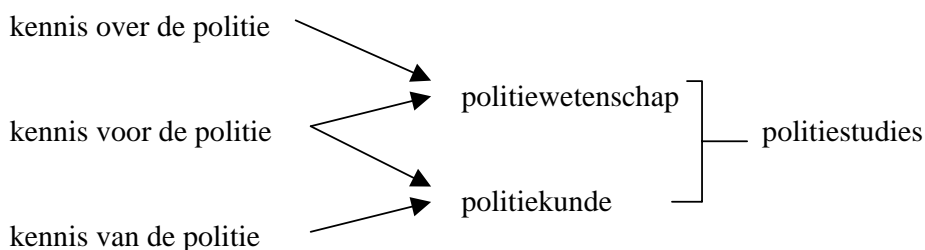
Tabel 3: *Kennis over, voor en van de politie*

dimensie	kennis over politie	kennis voor de politie	kennis van de politie
object, locus	politiefunctie (publiek, particulier, bijzonder)	politie-organisaties, politie(korpsen)	politie-organisaties en -medewerkers
focus	theorieontwikkeling (bodies of knowledge)	probleemoplossing	competentieverhoging
methodologie	multidisciplinariteit en methodisch pluralisme	toegepast onderzoek en advisering	kennisoverdracht, onderwijs en training
taakopvatting, ambitie	kennisontwikkeling (fundamenteel en toegepast)	ontwikkeling toegepaste kennis voor politiepraktijk	verhogen niveau kennis en vakmanschap
relatie met de politiepraktijk	onafhankelijkheid en betrokkenheid	betrokkenheid en dienstbaarheid	dienstbaarheid
werkterrein	internationaal	meer nationaal	lokaal en regionaal

van kennis en ervaringen, ter verbetering van de kennis en vaardigheden van de politie (kennis voor en van de politie). *Politiestudies* zou dan bruikbaar zijn als de overkoepelende benaming van de activiteiten die plaatsvinden onder noemers als politiewetenschap en politiekunde.

Figuur 1 verbindt de vormen van kennis over, voor en van de politie met de begrippen politiewetenschap, politiekunde en politiestudies.

Figuur 1: *Kennis, wetenschap en kunde*



Tijdens het symposium en in het themanummer werd er serieus aandacht besteed aan onder andere deze interpretatie van het vakgebied. Dat was met name ook te danken aan de medewerking van onder andere Mark Rutgers, Lex Cachet, Cyrille Fijnaut, Kees van der Vijver, Henk van de Bunt, Jan Naeyé, Erwin Muller en Wouter Stol.⁸

Toch moeten we achteraf constateren dat onze bijdrage aan het debat vooral een symbolische is geweest. Kortom, een les in bescheidenheid: tot een serieuze discussie over de grondslagen kwam het niet.

⁸ Zie hun bijdragen in het genoemde themanummer van *het Tijdschrift van de Politie* (Huberts, Cachet & Rozenboom, 2001).

Wel spelen de termen nog een rol. Zo kent de Commissie Politie en Wetenschap twee publicatiereeksen, een voor politiewetenschap (meer fundamentele theoretische studies) en een voor politiekunde (in de praktijk toepasbare kennis). Waar de grens ligt, blijft wisselend in het midden.

De Politieacademie heeft van de politiekunde min of meer haar 'core business' gemaakt (IJzerman, 2000; Mellink en Muller, 2002). Politiekunde moet, zo is te lezen, vooral gezien worden als "een actuele standaard met bruikbare kennis ten behoeve van het handelingsrepertoire en de implicaties van het handelen in verschillende praktijk- en probleemsituaties op verschillende niveaus in verschillende contexten" (Broer en De Blouw, 2004: 5). Daar wordt aan toegevoegd dat politiekunde per definitie toepassingsgericht en multidisciplinair is. Het kloppende hart van politiekunde is te schetsen als "als een collectief leerproces" omdat het enerzijds gaat om de vorming van een professionele standaard van politie(vak)kennis en anderzijds om professionalisering als proces. Ook is sprake van het "veelzijdige kennisdomein Politiekunde" (2004: 11). De auteurs presenteren een schets van een kubistische benadering: "Aldus wordt een zicht geboden op 'de politie' vanuit zes invalshoeken, waarmee de ontwikkeling van Politiekunde verder kan worden gericht en ingericht." (2004: 4). Ze bestaan uit 'visies op waarden en functies', 'de politiepraktijk', 'mensen', 'rollen', 'organisatie, processen en producten' en 'middelen en technologie'. Deze zes invalshoeken "pretenderen tezamen voorlopig een toereikende afbakening en focus te vormen voor de ontwikkeling van Politiekunde"⁹.

Hoe moet de visie op 'Politiekunde' van de Politieacademie geïdentificeerd worden? Ik twijfel over een adequate typering. De kern lijkt te zijn 'een reservoir van bruikbare kennis ten behoeve van de professionalisering van de politie'. Het belang wordt benadrukt van de kenniswaardeketen zoals ingericht en toegepast door het politiekennissnet. Dat PKN-intranet is niet beschikbaar voor buitenstaanders en ik kan dus moeilijk vaststellen hoe omvangrijk dat kenniskapitaal inmiddels is..

Wel lijkt het er op dat de gekozen interpretatie van 'kunde' in politiekunde anders is dan de terminologie zoals die bijvoorbeeld in de bestuurskunde gebruikelijk is. Het lijkt te gaan om kennis van de politie en niet om kennis voor de politie, laat staan om kennis over de politie.

Dat stelt me enerzijds gerust. Er bestaat een duidelijke waterscheiding tussen de beroepsopleiding op de politieacademie en de academische opleiding op de universiteit. Van deze politiekunde heeft de wetenschap weinig te duchten.

Anderzijds is het in zichzelf gekeerd zijn van de politiesector vanouds een probleem en dat geldt ook voor een in zichzelf gekeerde politiekunde. Vanuit de universiteit hebben we er belang bij uit te wisselen, te overlappen, gezamenlijke projecten te organiseren, ook bij het combineren van theorie- en praktijkgericht onderzoek. Ik ben wel voor een boedelscheiding, maar zeker niet voor een waterscheiding. Wellicht kan het op weg naar een oplossing helpen toch nog eens serieus na te denken over de invulling van politie- en veiligheidswetenschap, -studie en -kunde.

⁹ Wel valt te overwegen, zo wordt in een noot toegevoegd, twee gezichtspunten toe te voegen: een veranderkundig model en een politiek-cultureel model over het maatschappelijk klimaat inzake veiligheid en sociale beheersing (Broer & De Blouw, 2004: 14).

MACHT, GEZAG, BEHEER EN BELEID

Wie heeft de macht over de politiekorpsen? Wie bepaalt wat er gebeurt, wie bepaalt het beleid en wat gebeurt er wanneer daar tegenstrijdige meningen over bestaan? De wetgeving en de discussie over macht en politie kent een eigen vocabulaire met als centrale begrippen gezag, bestuur en beheer. Dat vocabulaire wordt in de onderstaande tabel samengevat.

Tabel 4: *Begrippen van het bestel*

gezag: de beslissingsbevoegdheid over de inzet en het optreden van de politie, wat en hoe zij wel en niet moet doen
beheer: de zorg voor de organisatie in de breedste zin, zoals het financiële beleid, de middelen, de personeelszorg en de werving
bestuur: de vormgeving van en controle op het beheer, het vaststellen van de organisatie, de formatie, de begroting, de jaarrekening en het beleidsplan
democratisch gat: gebrekkige democratische controle, mede door het niet aansluiten van de regio op het bestuurlijk stelsel

Wie heeft het gezag? De politie dient twee heren: de burgemeester en de officier van justitie, er is sprake van *gezagsdualisme*. De burgemeester van de gemeente heeft het gezag over de handhaving van de openbare orde en de uitvoering van de hulpverlenings-taak in zijn of haar gemeente, waarover aan de gemeenteraad verantwoording wordt afgelegd. De officier van justitie heeft het gezag indien de politie optreedt ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, dan wel taken verricht ten dienste van justitie. Dit gezag wordt uitgeoefend vanuit een landelijke dienst, het Openbaar Ministerie, waarvoor de minister van Justitie verantwoording aflegt aan de Tweede Kamer. Overleg tussen de twee gezagsdragers (de burgemeester en de officier van justitie) en de korpschef vindt plaats in het driehoeksoverleg. In die gezagsdriehoek zouden de drie hun handelen op elkaar afstemmen.

Tot het *beheer* behoort de zorg voor de organisatie in de breedste zin zoals het geld- en middelenbeleid, de personeelszorg, de werving. Het beheer staat in dienst van het gezag, het levert met andere woorden de voorwaarden die nodig zijn voor de uitvoering van het door het bevoegd gezag uitgestippelde beleid. Het beheer van het regionale korps berust bij één *korpsbeheerder*, de burgemeester van de centrumgemeente, die dat doet in overeenstemming met de hoofdofficier van justitie in de regio. De korpsbeheerder wordt bijgestaan door de korpschef. Het overleg tussen de korpschef, de hoofdofficier en de korpsbeheerder wordt vaak met de term ‘beheersdriehoek’ aangeduid. Naast gezag en beheer, is er ook bestuur. De regio wordt *bestuurd* door het regionale college van burgemeesters uit de regio en de hoofdofficier van justitie. Bestuur impliceert dat verantwoording kan worden gevraagd voor het gevoerde beheer en dat de hoofdlijnen van het beheer worden vastgesteld. Het komt er op neer dat het regionale college controle uitoefent op het door de korpsbeheerder gevoerde beheer en jaarlijks de organisatie, de formatie, de begroting, de jaarrekening en het beleidsplan vaststelt.

Met de term ‘democratisch gat’ wordt verwezen naar de gebrekkige inbedding van de politie-organisatie in ons politiek-bestuurlijk stelsel en de nadelen die dat heeft voor de democratische controle. Hetgeen overigens niet mag verhullen dat er in Nederland nooit sprake is geweest van adequate democratische controle van het gezag en beheer over de politie.

Onderzoek

Sinds 1998 hebben we aan de VU het nodige onderzoek gedaan naar macht, gezag, bestuur en beleid. Dat mag van bestuurskundigen natuurlijk ook verwacht worden.¹⁰ Het simpele uitgangspunt daarbij was en is dat we de wijze van denken over het politiebesteding confronteerden met inzichten over beleid en sturing die elders gemeengoed zijn. Niet het begrippentrio gezag-beheer-bestuur maar de indeling in strategisch, organisatorisch en operationeel beleid staat dan centraal. Wie gaat over de hoofdlijnen, wie is verantwoordelijk voor de organisatie en de financiën en wie geeft leiding aan concrete activiteiten?

Het meest omvangrijke onderzoek mondde uit in het boek ‘Paradoxaal Politiebesteding’ (Huberts e.a., 2004). We enquêteerden burgemeesters inclusief korpsbeheerders, politiechefs inclusief de korpschefs en officieren en hoofdofficieren van justitie. Het was voor het eerst dat de opvattingen van zowel bestuur, politie als justitie op deze thema’s werden samengebracht. Zo kwam ook informatie beschikbaar over de feitelijke invloed van alle betrokkenen op het doen en laten van de regionale politie. Tabel 5 geeft een voorbeeld. Wie oefent invloed uit op de verschillende taakvelden van de politie, op de hulpverlening, de openbare orde, toezicht en veiligheid en de misdaadbestrijding? Niet het gezag blijkt het meest bepalend, maar de politie zelf.

Tabel 5: *Invloed van diverse betrokkenen op verschillende taakvelden regionale politie*

	hulp- verlening	toezicht veiligheid	openbare orde	misdad
Bestuur	xx	xxxx	xxxx	xx
Justitie (OM)	x	x	xx	xxxxx
Politie: leiding	xxxx	xxxx	xxxx	xxxx
Politie: uitvoerenden	xxxx	xxxx	xxx	xxx
Gemeenteraad	x	xx	x	o
Bedrijven en organisaties	o	x	o	o
Burgers	x	xx	x	x

o geen invloed x geringe invloed
 xx enige invloed xxx behoorlijke invloed
 xxxx veel invloed xxxxx zeer veel invloed

Ander onderzoek dat ik wil noemen is dat van Aandewiel (2003). Hij deed kwalitatief onderzoek naar besluitvorming in drie regionale driehoeken, op basis van notulen en interviews. Een conclusie was dat de burgemeester een (meer) prominente rol is gaan spelen en dat de politie daardoor in een spagaat terecht komt. Welke kant moet ze op: die van de landelijke prestatie-eisen of de lokale verlangens van de burgemeester? Van der Pas (2002) deed eveneens besluitvormingsonderzoek. Hij richtte zich op de vraag wie feitelijk invloed uitoefent op reorganisatiekwesities. Dat bleek anders te liggen dan op

¹⁰ Zie bijvoorbeeld Huberts, 1999 over beleid; ook Huberts & Van den Heuvel, 2004 en Huberts et al., 2004 over het Paradoxaal Politiebesteding.

basis van de formele bevoegdheden verwacht mocht worden. De politieleiding had veel invloed, het regionale college speelde geen rol van betekenis. Verder viel op dat de vakbonden weinig invloed hadden; dat lag anders voor ondernemingsraden.

Ook andere studenten politiestudies deden scriptie-onderzoek naar sturing. Hoe kun je wijkagenten sturen, zo vroeg Tonino (2002) zich af. De wijkagenten in het korps Haaglanden bleken nogal gehecht aan de eigen autonomie en het zien van hun werk als 'street-level leadership' leek perspectief te bieden.

VERWONDERING OVER HET POLITIEBESTEL

De thema's gezag, beheer en controle maken onderdeel uit van de discussie over het politiebestedel en daarbij gaat het in de politiepraktijk noch de politiewetenschap om een blinde vlek. Integendeel. Het politiebestedel is midden jaren negentig uitgebreid geëvalueerd en inmiddels is de volgende evaluatie in gang gezet. Zelf keek ik in 1998 met de nodige verwondering naar wat er gebeurde en in die geestesgesteldheid is sindsdien nauwelijks verandering gekomen.

Ten eerste was en is er de verwondering over het verloop van de besluitvorming. Telkens weer biedt dit beleidsterrein treffende voorbeelden van wat in de besluitvormingstheorie het 'vuilnisvatmodel' heet (Kingdon, 1995). Dat model benadrukt dat beslissen vaak niet 'een oplossing voor een probleem zoeken' maar 'een probleem bij een oplossing zoeken' is. Actoren hebben belangen en stelselvoorkeuren en laten bij elk politie-probleem dat zich voordoet weten dat het probleem veroorzaakt wordt door het huidige stelsel, waarna als panacee voor alle kwalen de eigen stelselvoorkeur te voorschijn wordt gehaald. Dat leidt tot veel herhaling van zetten en bureaupolitieke strijd.

Ten tweede was er in 1998 en is er nog steeds de verbazing over de vanzelfsprekendheid waarmee wordt gediscussieerd over modellen en structuren, terwijl dat slechts in zeer beperkte mate wordt gemotiveerd vanuit een visie op de inhoud van de politie- en veiligheidszorg.¹¹

Ten derde was en is er de wijze waarop het bestel hangt aan de begrippen gezag, beheer en bestuur en de strijdigheid tussen wet, beeld en werkelijkheid.¹²

Ten vierde waren er de vraagtekens over de verdeling van de macht over het binnen-gemeentelijke, lokale, regionale en nationale niveau. Het regionale niveau zou centraal staan, zo werd met de reorganisatie van 1992 beslist, maar de regio had noch heeft echte vrienden. Dus is er op dat niveau niet een democratisch gecontroleerd regionaal korpsbestuur (het 'bestuurlijke gat'). Wat wordt gemist is een regionaal politie- en veiligheidsbeleid en het korpsbestuur of de korpsbestuurder die daarvoor de verantwoordelijkheid draagt. In dat beleid zou verdisconteerd moeten worden wat er in de regio is aan private en bijzondere veiligheidszorg.

Tot slot bestaat onveranderd de noodzaak diverse aspecten van de bedrijfsvoering veel beter en meer centraal en uniform te regelen (met de informatievoorziening voorop).¹³

¹¹ Onlangs werd dat ook beklemtoond in Vlek et al., 2004 (zij het dat in het boek allerlei bedoelingen door elkaar lopen).

¹² De conclusies uit Paradoxaal Politiebestedel (Huberts et al., 2004) hadden daarop mede betrekking (ook Huberts in Vlek et al. 2004 over gezag en beheer)

¹³ Sluipende centralisatie is gaande, zie bijv. Brouwer en Bouwmans, 2005. Zie over de lijdensweg betreffende informatisering Van Dingstee, 2000.

Al met al valt me op dat de bestel­discussie de laatste zeven jaren niet zo heel veel verder gekomen is. Nog steeds is de basale vraag of we de macht bij regionale en lokale bestuurders willen leggen of bij landelijke.

Op weg naar een hervormd regionaal bestel zouden de trefwoorden moeten zijn:

integreren van gezag en beheer in beleid

lokaliseren en vooral regionaliseren van de verantwoordelijkheid voor beleid

democratiseren van de besluitvorming over beleid

uniformeren van de politie­infrastructuur

reguleren van de private en bijzondere politie­zorg.

Het regionale bestel kent op deze punten manco's. Nog lastiger voor de aantrekkelijkheid van een regionaal bestel is mijns inziens dat de betrokkenen en belanghebbenden er niet in slagen een wervend regionaal alternatief te formuleren voor de voorstellen die uitgaan van een nationaal politieb­estel. Dat vind ik jammer, vanuit mijn voorkeur voor een politiestelsel dat niet te ver af staat van de veiligheidsproblematiek in buurt, wijk en stad en regio. Voor één keer wil ik ook wel de stoute schoenen aantrekken en in telegramstijl zo'n regionaal stelsel iets uitgebreider portretteren. Niet met wetenschappelijke pretentie, wel gebruik makend van ons wetenschappelijk onderzoek en van de vele discussies die ik met studenten en politiemensen mocht hebben.¹⁴

Tabel 6: *Regionale bestel­vernieuwing: integreren, regionaliseren, nationaliseren, democratiseren, uniformeren, reguleren en verbreden*

Regionale bestel­vernieuwing in een notendop

integreren van gezag en beheer in beleid: beëindigen van het verwarrende en verhullende onderscheid in bestuur, beheer en gezag; onderscheiden van strategische beleids­verantwoordelijkheid (korpsbestuur), de operationele bevoegdheid te beslissen over de inzet van mensen (burgemeester, officier van justitie, politie­chef) en financiële en organisatorische bevoegdheden (korpschef);

lokaliseren en vooral regionaliseren van beleids­verantwoordelijkheid voor de regionale politiekorpsen; een regionaal bestuur en een regionale raad worden verantwoordelijk voor dit deel van het politieb­estel; opheffing van het korpsbeheerderschap; geen landelijke beleidsbepaling voor de regionale korpsen; wel toezicht en controle op adequaat functioneren (niet op beleidskeuzes);

nationaliseren van landelijke en internationale beleids­verantwoordelijkheid: landelijke korpsen worden belast met de landelijke en internationale taken, zoveel mogelijk samenwerkend met de regionale korpsen; dat vereist dat er meer landelijke korpsen tot stand komen; ook wordt de *marechaussee* geïntegreerd in het politieb­estel; minister en parlement worden verantwoordelijk

¹⁴ In juni 2005 presenteerde de Commissie Leemhuis-Stout het advies over het politieb­estel (Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie, 2005). Daar had ik tijdens mijn rede in april 2005 natuurlijk nog geen weet van. Bij het ter drukke gaan van dit boekje was het advies net uit. Wat opvalt is dat de commissie Leemhuis via de constructie van 'het concernmodel' probeert te ontkomen aan een keus voor een regionaal of een nationaal bestel. Via het concern zullen landelijke richtlijnen doorkomen, via een veiligheidsbestuur de regionale sturing. Feitelijk komt zo op het regionale niveau de spanning te liggen van het afwegen van de nationale en regionaal-lokale verlangens. Merkwaardig is dat de figuur van de korpschef de centrale actor wordt. Deze politie­chef (en niet de bestuurder) wordt opgezadeld met landelijke eisen vanuit zijn concern en met decentrale eisen vanuit zijn regionale omgeving. Of dat leidt tot macht of tot wanhoop, zal moeten blijken (indien het bestel zou worden gereorganiseerd langs de Leemhuis-lijn, hetgeen ik nog niet zie gebeuren; zie over de vorige reorganisatie: Peters, 1996).

voor dit deel van het politiebestedel;

democratiseren van de besluitvorming over beleid: een direct door burgers of indirect door gemeenteraden gekozen regionale raad voor politie en veiligheid die een eigen dagelijks bestuur kiest, waarvan ook de korpschef en de hoofdofficier deel uitmaken; burgemeesters en openbaar ministerie behouden de regiefunctie voor de lokale en justitiële politie- en veiligheidszorg en kunnen daarvoor mensen uit het regionale korps inzetten;

uniformeren van de politie-infrastructuur: compromisloos landelijk opleggen van collectieve basisvereisten zoals de inhoud van de wettelijke bevoegdheden, de opleidingen en het opleidingsniveau (en de rangen), de informatievoorziening en informatisering en de herkenbaarheidsvereisten zoals uniform, logo, alarmnummer;

beter reguleren van de politiefunctie in bredere zin met aandacht voor de bijzondere opsporing en de private beveiliging; beleidsontwikkeling op landelijk niveau; een regiefunctie voor het regionale veiligheidsbestuur dat moet weten wat de andere partners aan veiligheidszorg voor hun rekening nemen;

stapsgewijze verbreding van het regionale politiebestedel naar een veiligheidsbestel: op weg naar een regionale veiligheidsraad en –bestuur met ook de verantwoordelijkheid voor brandweer, rampenbestrijding et cetera.

Een mogelijk nadeel van het handhaven van de regionale korpsen is dat decentraal beslissen per definitie gepaard gaat met veel bestuurlijke en maatschappelijke drukte rondom de politie. Is dat wel nodig en zinnig voor een politie met ongeveer 50.000 medewerkers?

Simpeler zou het zijn één nationale politie te maken met gedeconcentreerde vestigingen in de regio's onder leiding van een regiochef. Ook daarvoor schets ik in telegramstijl de contouren van mogelijke bestelvernieuwing.

Tabel 7: *Landelijke bestelvernieuwing: integreren, nationaliseren, deconcentreren, lokaliseren, democratiseren, reguleren*

Een landelijk bestel in een notendop

integreren van gezag en beheer in beleid: beëindigen van het verwarrende en verhullende onderscheid in bestuur, beheer en gezag; onderscheiden van strategische beleidsverantwoordelijkheid (minister en parlement), operationele bevoegdheid te beslissen over de inzet van mensen (burgemeester, officier van justitie, politiechef) en financiële en organisatorische bevoegdheden (korpschef);

nationaliseren van beleidsverantwoordelijkheid: het landelijke korps verricht de lokale, regionale, landelijke en internationale politietaken; integratie van de marechaussee in het politiebestedel; minister en parlement verantwoordelijk voor het gehele politiebestedel; opheffen van de regionale politiekorpsen, de regionale colleges, de korpsbeheerder; de regionale driehoek; landelijk vaststellen basisvereisten politiezorg (informatievoorziening, materieel, opleidingen etc.);

deconcentreren = regionaliseren van het landelijke korps: het landelijke korps kent regionale vestigingen onder leiding van regiochefs (nu korpschefs); de regiochef legt verantwoording af aan de minister; strategisch beleid wordt vastgesteld door minister en parlement; binnen die marges

heeft de regiochef de beleidsvrijheid tegemoet te komen aan de wensen van de burgemeesters en Openbaar Ministerie in die regio; die functionarissen hebben 'trekkingsrechten' op politie-capaciteit voor openbare orde resp. misdaadbestrijding/recherche;

lokalisieren van omschreven onderdelen van de politie- en veiligheidszorg: gemeenten stellen een integraal veiligheidsplan op; overleg op lokaal niveau in duo's (gemeente-politie) of driehoeken over de inzet van de politie ten behoeve dat beleid (binnen de landelijk vastgestelde kaders); bij conflicten over politie-inzet: beslechting door minister en parlement;

democratische controle: parlement controleert de minister en de regiochefs; gemeenteraad controleert het integraal veiligheidsbeleid; bij ontevredenheid van de raad en/of de burgemeester met het beleid van de korpschef, kan men zich wenden tot parlement en minister;

beter reguleren van de politiefunctie: aandacht op landelijk niveau voor de afstemming van bijzondere opsporing en de private beveiliging met de reguliere politie.

Natuurlijk gaat het bij het nadenken over regionale of landelijke bestelvernieuwing om denkexercities met vele haken en ogen.¹⁵ Het aardige van de twee korte schetsen is wel dat ook thema's benoemd worden die in de bestel-discussie nogal eens worden genegeerd.

PROFESSIONALISERING VAN DE POLITIE

Een thema dat in mijn oratie van 1998 buiten beeld bleef (een blinde vlek van mezelf) en dat ik hier toch wil noemen, is de professionalisering van de politie. Uit de oratie van Monica den Boer, in november 2004 uitgesproken, bleek al wel dat de aandacht voor dat thema, ook in internationaal verband, toeneemt. De betekenis ervan kwam de laatste jaren ook naar voren via diverse scripties die juist over dit thema werden geschreven.

Van den Hazel (2004) en Stokman (2004) onderzochten hoe het zit met informatie-gestuurd politiewerk.¹⁶ Zowel voor de researchesector als voor de basispolitiezorg bleek dat het rationalistisch vaststellen van doelen en prestaties verrassend goed uitpakt. De inperking van beleidsvrijheid van de politieprofessional bleek niet tot de problemen te leiden die we verwachtten.

Van Eeden Petersman (2004) keek naar de relatie met prestatie-meting. Hij is daar positief over. Veronderstelde negatieve effecten deden zich niet of nog niet voor.

Van Eeuwijk (2002, 2005) en Florax (2003) bekeken wat bijdraagt aan de onveiligheids-gevoelens van burgers en wat de politie daartegen doet of kan doen. Dat heeft zowel met veiligheid te maken, als met het nadenken over effectiever politietoedredingen. Vrouwen en mannen blijken niet veel te verschillen wat betreft hun schatting van de omvang van criminaliteit. Wel reageren ze anders. Vrouwen mijden risicovolle situaties en zijn gevoelig voor de mate waarin de politie aandacht besteedt aan onveiligheid en bescherming biedt. Mannen vinden vaker dat hard optreden gewenst is.

¹⁵ Zie bijvoorbeeld Hellings (2004) over de veronderstellingen (beleidstheorie) over de researchfunctie en de relatie tussen politiebesteding en wat voor effectief researchen nodig is.

¹⁶ Aanvullend noem ik de meer criminologische scriptie van Campbell (2003) over het mogelijke gebruik van politie-informatie bij het signaleren van jeugd-delinquentie en van Kubbe (2003) en Wagemans (2003, over prostitutiebeleid) over het delen van verantwoordelijkheid voor misdaadbestrijding tussen bestuur en politie.

Een mooie paradox werd ontdekt. Burgers willen hard optreden tegen criminaliteit op afstand, maar in de eigen leefomgeving levert dat niet meer veiligheidsgevoel op. Daar kent men de criminelen en crimineeltjes en is een meer begripvol optreden, in de geest van de buurt, zinvol.

Riool (2003) ging na hoe succesvol de Amsterdamse buurtregisseurs zijn en meldt positieve resultaten voor de leefbaarheid maar geen invloed op de veiligheid of criminaliteit. Opmerkelijk is dat het de kenmerken van de buurt blijken te zijn die de regisseur er al dan niet toe brengen als regisseur op te treden. In onveilige buurten met veel criminaliteit worden partners geactiveerd en wordt een netwerk opgebouwd; in veiliger buurten wordt meer solistisch geopereerd.

Al met al leveren dit soort onderzoeken mooi materiaal op voor het doordenken van de politiefunctie. Daarbij gaat het onder andere om de vraag ‘wat werkt’, ook in de moderne contexten waarin de politie met gezag in netwerken moet opereren om voor veiligheid te zorgen.¹⁷

Het meest opmerkelijk vind ik evenwel dat de politiemedewerker gevoelig lijkt voor de ingezette professionalisering met als toverwoorden onder andere informatiesturing, programmasturing en prestatie-eisen. Klassieke denkbeelden over de politieprofessional als zou die wars zijn van bemoeienissen met zijn street-level bestaan, blijken fabeltjes. Door adequate informatievoorziening en heldere prestatie-eisen werkt de professional met meer plezier en effectiever.

INTEGRITEIT VAN DE POLITIE

Integriteit is wezenlijk voor politie- en veiligheidsorganisaties. Politieïle *integriteit* verwijst naar de uitoefening van de politiefunctie overeenkomstig de daarvoor geldende normen en waarden, plichten en spelregels. Een belangrijk fundament daarvoor is de politieïle *ethiek*, de voor de politie geldende algemene morele beginselen en waarden (zoals rechtmatigheid, onkreukbaarheid en collegialiteit). Wanneer politie verwijst naar het zo nodig met dwang handhaven van normen en regels en wanneer integriteit verwijst naar het opvolgen van de normen en regels voor de handhaving, dan is daarin terug te vinden dat alles ophoudt indien de politie zich op het hellende vlak van het machtsbederf begeeft. Wie normen en regels handhaaft, zal zelf aan normen en regels moeten voldoen. De geloofwaardigheid van de regelhandhaver en veiligheidsbeschermer valt of staat met zijn integriteit.

In 1998 signaleerde ik een blinde vlek met betrekking tot de omvang van de integriteitsproblematiek in de politie- en veiligheidssector. Welnu, we zijn er nog lang niet, maar we hebben de afgelopen jaren op dit thema wel vooruitgang geboekt. Er werd door de onderzoeksgroep meegewerkt aan onderzoek dat aan politiemensen dilemma's voorlegde, we namen het initiatief om de interne integriteitsonderzoeken van de korpsen in kaart te

¹⁷ Ook voor dit thema geldt dat na mijn rede van april 2005 een vermeldenswaard rapport verscheen dat ik niet ongenoemd wil laten. De Projectgroep Visie op de politiefunctie van de Raad van Hoofdcommissarissen presenteerde in mei 2005 een lijvig document met uitdagende gedachten over de toekomstige invulling van het politievak. Hoewel de publicitaire aandacht erg eenzijdig uitging naar digitale slotgrachten rondom de steden, is vooral nieuw dat wordt ingegaan op de gezamenlijke verantwoordelijkheid van vele actoren voor veiligheid en de rol die de politie in allerlei veiligheidsnetwerken zou kunnen en moeten spelen. Het signaleren, adviseren en organiseren ten behoeve van veiligheid vereist een politie die met meer eigen verantwoordelijkheid en gezag kan opereren: ‘ondergeschiktheid met gezag’ (in plaats van alleen ondergeschiktheid aan het bevoegde gezag).

brengen, enquêtes werden geanalyseerd met vragen naar de omvang van de integriteitsproblematiek in de eigen werkomgeving, journalisten werden ingeschakeld om diepte-interviews met politiemedewerkers te houden over hun ethische dilemma's. Ook deed en doet de groep onderzoek naar leiderschap (Lasthuizen) en bedrijfsmatig werken (Kolthoff) om vast te kunnen stellen hoe die zich verhouden tot integriteit en last but not least evaluatieonderzoek naar de werking van het integriteitsbeleid (Van den Heuvel en Lamboo, 2001); daarover zal binnenkort de dissertatie van Lamboo verschijnen.¹⁸

Daarnaast is er in scriptieonderzoek aandacht besteed aan bedrijfsmatigheid en integriteit (De Jong, 2002) en aan de voor- en nadelen van integrity testing (Doesburg-Hamming, 2005).

Ook is het voor integriteit van belang hoe het zit met kenmerken als het vertrouwen van medewerkers in de leiding. Van Slageren (2004, 2005) stelde vast dat wat transformationeel leiderschap heet een positieve uitwerking heeft. Ik vind dat ook wezenlijk: het combineren van kennisarealen in diverse disciplines (bodies of knowledge) met de politietheorie en -praktijk: in dit geval gebeurt dat voor het onderzoek naar trust in de organisatiewetenschappen.

Voorbeeld: dilemmaonderzoek

Op initiatief van Klockars en anderen is een internationaal vergelijkend onderzoek opgezet naar opvattingen van politieambtenaren over de aanvaardbaarheid van integriteitsscenario's (Klockars et al., 2004). Hiervoor is een enquête ontwikkeld bestaande uit een zestal vragen over elf scenario's met voorbeelden van (mogelijke) schendingen. De scenario's omvatten verschillende soorten integriteitsschendingen. Hieronder geven we er zes weer. Per scenario is gevraagd naar de ernst en de bereidheid het gedrag te melden.

Tabel 8: *Aantal integriteitsscenario's of -cases uit het onderzoek*

Case 1	Een politieagent heeft een eigen bedrijf. Hij verkoopt en installeert veiligheidsuitrusting zoals alarmapparatuur, speciale sloten, enz. Dit doet hij in zijn eigen tijd.
Case 2	Een agent accepteert routinematig gratis maaltijden, sigaretten en andere kleine giften van bescheiden waarde van winkeliers en mensen met een zaakje in zijn wijk. Hij vraagt niet om de giften en is voorzichtig om de gulheid, van hen die iets aanbieden, niet uit te buiten.
Case 3	Een agent houdt iemand aan voor te hard rijden. De politieman besluit om geen bon uit te schrijven in ruil voor een persoonlijke "gift" van ongeveer de helft van de boete.
Case 4	Een agent is zeer geliefd in zijn gemeenschap, en op vakantiedagen krijgt hij, als blijk van waardering voor zijn aandacht, giften zoals eten en drank van kruideniers, restauranthouders en bareigenaren.
Case 5	Rond twee uur 's nachts heeft een agent dienst en rijdt hij in zijn surveillancewagen op een rustige, afgelegen weg. Hij ziet een auto die van de weg is geraakt en in een greppel is terechtgekomen. Hij loopt naar de auto en merkt dat de chauffeur niet gewond is, maar onder invloed van alcohol is. Vervolgens ontdekt hij dat de chauffeur ook een politieman is. In plaats van het ongeluk en de overtreding te rapporteren, besluit hij de collega thuis te brengen.
Case 6	Twee agenten surveilleren te voet en verrassen een man die bezig is een auto open te breken. De man neemt de benen. Ze rennen door verschillende straten achter hem aan en houden hem aan in een worstelpartij waarbij de verdachte tegen de grond wordt gewerkt. Als ze de verdachte onder dwang hebben besluiten ze om hem een paar keer in zijn maag te stompen als "straf" voor zijn vlucht en verzet.

¹⁸ Zie de literatuurlijst met diverse titels onder verantwoordelijkheid van de genoemde onderzoekers.

De enquête is eind jaren negentig uitgevoerd in diverse landen, in Nederland bij drie politiekorpsen door Punch (Punch, Huberts en Lamboo, 2000; 2001). Tussen deze korpsen bleken er nauwelijks significante verschillen te zijn. Dit wijst op het bestaan van een gemeenschappelijke Nederlandse politiemoraal.¹⁹ Uit een vergelijking van Nederland met de Verenigde Staten en enkele Oost-Europese landen bleek dat de elf scenario's in alle landen in dezelfde rangorde van ernst werden geplaatst. Blijkbaar is er op dat punt sprake van een gezamenlijke politiemoraal die grensoverstijgend is. Men weet wat meer en minder ernstig is.

Er waren echter ook duidelijke verschillen tussen de landen. Zo bleken de Nederlandse respondenten op alle vlakken strenger te oordelen. In die zin hanteerden de Nederlandse respondenten een striktere moraal (Huberts, Lamboo en Punch, 2003; Punch, Huberts en Lamboo, 2004).

Onderstaande tabel geeft het eigen oordeel over de ernst van de scenario's en de eigen meldingsbereidheid weer van de onderzochte Nederlandse politieambtenaren. De gemiddelde score wordt weergegeven (op een schaal van 1 tot 5) als ook het percentage van de respondenten dat het geschetste gedrag ernstig of zeer ernstig vindt en het percentage dat het (zeker) zou melden.

Tabel 9: *Oordeel over de ernst en meldingsbereidheid betreffende scenario's*

Scenario's	Oordeel over ernst ^a		Meldingsbereidheid ^b	
	% (zeer ernstig)	gemiddeld	% (zeker melden)	gemiddeld
Omkoopingsnelheidsovertreding	99,7	4,98	92,8	4,67
Met geweld afstraffen autodief	92,2	4,56	62,9	3,79
Acceptatie gratis maaltijden e.d.	84,3	4,28	50,3	3,42
Giften tijdens feestdagen	78,6	4,11	52,1	3,49
Beschermen dronken collega	62,2	3,83	39,3	3,12
In vrije tijd eigen veiligheidsbedrijf	25,5	2,53	20,8	2,25

a. 1 = helemaal niet ernstig, 5 = behoorlijk ernstig

b. 1 = absoluut niet, 5 = absoluut wel

Een (duidelijke) meerderheid van de Nederlandse politiemedewerkers beoordeelt de voorbeelden als ernstig tot behoorlijk ernstig. Een opvallende uitzondering is het hebben van een eigen bedrijf met beveiligingsapparatuur dat slechts door 25,5 procent wordt veroordeeld. Het meest negatief is men over collega's die plichtsverzaking combineren met onterecht direct persoonlijk profijt, oftewel vormen van corruptie (bijv. omkoopingsnelheidsovertreding). Meer begrip is er voor persoonlijk profijt wanneer er geen onmiddellijke relatie ligt met iemands concrete handelingen als politiemedewerker (de gratis maaltijden en de ruimhartige giften tijdens feestdagen), maar ook dit wordt door een grote meerderheid veroordeeld. Zelfs het scenario waarbij de collegialiteit een belangrijke rol speelt, het beschermen van een dronken collega, wordt nog door ruim zestig procent van de Nederlandse politiemedewerkers veroordeeld.

Wanneer een vergelijking wordt gemaakt tussen de perceptie van de ernst en de meldingsbereidheid, dan blijkt dat deze sterk correleren. Politieambtenaren die de

¹⁹ Zie ook Rademaker, 2000. Binnenkort publiceert Van Bree de resultaten van zijn scriptieonderzoek naar dilemma's die te maken hebben met (wan)gedrag in de vrije tijd.

scenario's beschouwen als 'meer ernstig' zijn ook meer bereid om deze te melden. Naar verhouding worden de grootste verschillen tussen ernst en rapporteren gevonden voor het routinematig accepteren van gratis maaltijden en giften, het accepteren van gratis drankjes van de kroegbaas, het afstraffen van de autodief, het aanvaarden van giften tijdens feestdagen en het thuisbrengen van de beschonken collega. Dit roept vragen op over de mate waarin de korpsen op de hoogte raken van de omvang van bepaalde vormen van integriteitsschendingen, vooral waar het gaat om het aannemen van geschenken, het beschermen van collega's en het verrichten van nevenwerkzaamheden.

Voorbeeld: onderzoek interne onderzoeken

Voor de Monitor Interne Onderzoeken Politie zijn in 2001 de bureaus interne onderzoeken (bio's) van de 25 regionale politiekorpsen en het landelijke korps (KLPD) verzocht om informatie te leveren over alle interne onderzoeken naar integriteitsschendingen over de periode 1999-2000. Meer specifiek is per onderzoek informatie gevraagd over het type onderzoek, de onderzoeksinstantie, de onderzochte verdachte(n), de onderzochte misdragingen, de aanleiding tot het onderzoek, het resultaat van het onderzoek en de afdoening. Alle korpsen hebben informatie verstrekt over hun interne onderzoeken. Dit leverde meer dan 1500 beschrijvingen op van de interne onderzoeken over de periode 1999-2000.

Uit de onderstaande tabel blijkt dat de interne onderzoeken zich hoofdzakelijk richten op vier typen integriteitsschendingen, namelijk misdragingen in de privé-sfeer, geweldgebruik, arbeidsrechtelijke verplichtingen en misbruik van informatie. Bij tweederde van alle betrokken politieambtenaren richtte het onderzoek zich op deze top-vier.

Tabel 10: *Onderzochte integriteitsschendingen 1999-2000*

	aantal onderzochte schendingen (N=1876)	% betrokken politieambtenaren (N=1705)
privé misdragingen	371	21,8%
geweld	341	20,0%
misbruik organisatiemiddelen	243	14,3%
lekken informatie	217	12,7%
ongewenste bejegening	195	11,4%
diefstal	183	0,7%
fraude (valsheid in geschrifte)	53	3,1%
gebruikbevoegdheden+meineed	40	2,3%
nevenactiviteiten	32	1,9%
corruptie	25	1,5%
geschenken, kortingen	3	0,2%
overig, vage termen	134	7,9%
geen gegevens, lopende zaak	39	2,3%

Uit de tabel blijkt verder dat de korpsen naar vijf typen integriteitsschendingen zelden onderzoek doen, namelijk 'ongewenste nevenfuncties', 'corruptie', 'misbruik van onderzoeksmethoden', 'giften/kortingen' en 'meineed'. Waarom deze gedragingen relatief weinig zijn onderzocht, kon uit de monitorgegevens niet worden opgemaakt. De

meest voor de handliggende verklaring is dat deze vijf schendingen weinig voorkomen. Ook mag worden aangenomen dat sommige integriteitsschendingen niet ernstig genoeg zijn om voor een intern onderzoek in aanmerking te komen en anderszins (bijvoorbeeld door de lijnchef) worden afgedaan.

Conclusie

De projecten hebben tot meer kennis geleid over politieke integriteit, dragen bij aan de theorieontwikkeling over integriteit in het openbaar bestuur en hebben invloed op de politiepraktijk. Niet voor niets ook, kon ik eerder dit jaar in mijn oratie (Huberts, 2005) over de integriteit en integriteitsonderzoek al constateren:

“Het mooie van de politiesector is dat het tot een proeftuin is geworden voor de gehele overheid. Men liep voorop en gemeenten, provincies, rijksoverheid en waterschappen leren daarvan.”

Wat te wensen over blijft, is dat dit niet tot zelfgenoegzaamheid leidt maar tot het zetten van een volgende stap. Onderzoek kan daarbij helpen, bijvoorbeeld verder onderzoek naar de werking van het integriteitsbeleid, naar het functioneren van de bureaus intern onderzoek, naar de achtergronden van integriteitsschendingen (wat leidt precies tot het over de schreef gaan?) en de bereidheid van medewerkers melding te doen van schendingen.

SLOT

Dames en heren, ik kom tot het slot van mijn korte rede. Om te beginnen wil ik mijn dankbaarheid uitspreken. Veel mensen hebben er aan bijgedragen dat ik de nodige jaren met heel veel plezier heb mogen werken binnen de politie- en veiligheidswetenschappen. De Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie die de leerstoel vestigde en ondersteunde, het curatorium van de leerstoel, de financiers die onderzoek mogelijk maakten (met name de Commissie Politie en Wetenschap), de collega's binnen de VU in het Centrum voor Politiewetenschappen, de collega's binnen de afdeling en de onderzoeksgroep, de vele studenten die ik mocht onderwijzen en van wie ik mocht leren.

Mijn laatste woorden zijn evenwel gericht op de toekomst. Binnen de afdeling Bestuur en Organisatie van onze faculteit heeft het onderzoek en onderwijs in de politie- en veiligheidswetenschappen een niet weg te denken plaats. Dat is ook te danken aan onze twee bijzondere hoogleraren, Hans Boutellier en Monica den Boer. We zijn daar blij mee, ik ben daar blij mee. Na Monica's oratie '*Out of the Blue: Police Perspectives on Europe, Governance and Accountability*', is het nu de beurt aan Hans.

Kwamen de veiligheidsstudies er in ons onderzoek in het verleden een beetje bekaaid van af, dat gaat veranderen, zo hopen en verwachten we. Ik geef daarom graag, meer dan graag, het woord aan dr. J.C.J. Boutellier voor het uitspreken van de rede die is getiteld '*Meer dan veilig. Over bestuur, bescherming en burgerschap*'.
'

Hans heeft het voor het zeggen. Ik heb gezegd.

Literatuur

Aandewiel, J.

2003. *De politie in spagaat. Een onderzoek naar de praktijk van gezagsuitoefening over de regionale politie in Nederland*. Amsterdam: Doctoraalscriptie Vrije Universiteit.

Aygun, Umit

2005. *En wat vinden wij ervan? Een onderzoek naar het imago van de Nederlandse politie onder Nederlandse en Turkse jongeren*. Amsterdam: Doctoraalscriptie Vrije Universiteit.

Bayley, D.H. & C.D. Shearing

2001. *The new structure of policing: description, conceptualization and research agenda*. Washington D.C.: National Institute of Justice.

Bittner, E.

1974. Florence Nightingale in pursuit of Willie Sutton: A theory of the police. In: H. Jacob (ed.), *The potential for reform of criminal justice*. Beverly Hills: Sage.

Boer, Monica den

2004. *Out of the Blue: Police Perspectives on Europe, Governance and Accountability*. Apeldoorn: Politieacademie (oratie Vrije Universiteit 24 november 2004).

Boutellier, Hans

2005. *Meer dan veilig. Over bestuur, bescherming en burgerschap*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers (Oratie Vrije Universiteit).

Broer, Wim & Hidde de Blouw

2004. Politiekunde. Een professionele standaard van politiekennis. Een kubistische benadering (versie 14 februari 2004).

Brouwer, Philip & Henk Bouwmans

2005. De dwingende hand van de ministers. *APB* (7): 12-13.

Cachet, A.

1990. *Politie en sociale controle*. Over het effect van politie-optreden. Een vergelijkend onderzoek naar verkeersdelicten, gezinsgeweld en drugsgebruik. Arnhem: Gouda Quint.

Campbell, G.M.

2003. *De getekende jeugd geketend. Een onderzoek naar de waarde van politie-informatie bij het vroegtijdig signaleren en in kaart brengen van jeugdige delinquenten*. Amsterdam: Doctoraalscriptie Vrije Universiteit.

Dingstee, A.R. van

2000. *ICT kent zijn grenzen. Een onderzoek naar de besluitvorming over basisproces informatiesystemen bij de Nederlandse politie*. Amsterdam: Doctoraalscriptie Vrije Universiteit.

Doesburg-Hamming, Anneke

2005. *Op weg naar een politie met PIT. Een studie naar de mogelijkheden van Police Integrity Testing*. Amsterdam: Doctoraalscriptie Vrije Universiteit.

Eeden Petersman, Albert A. van

2004. *Prestatiemeting en zingeving. Een onderzoek naar de praktijk van prestatiemeting in de politieregio Hollands Midden*. Amsterdam: Doctoraalscriptie Vrije Universiteit.

- Eeuwijk, B.A.P. van
2002. *Het verhaal achter de cijfers. Acteren van de politie en onveiligheidsgevoelens van burgers*. Amsterdam: Doctoraalscriptie Vrije Universiteit.
- Eeuwijk, B. van
2005. Cause oriented policing. Een antwoord op onveiligheid in een complexe samenleving. *het Tijdschrift voor de Politie* 67 (1,2): 11-15.
- Fijnaut, C.
1983. Over de traditie van de politiewetenschap in West-Europa, In: P. van Lochem, C. Fijnaut & P. van Renen, *Theoretische opstellen rondom de politie*. Apeldoorn: Nederlandse Politie Academie, pp. 21-42.
- Fijnaut, C.
1984. Over de toekomst van het politie-onderzoek in Nederland. *het Tijdschrift voor de Politie*: 271-278.
- Fijnaut, C., E. Muller & U. Rosenthal (red.)
1999. *Politie. Studies over haar werking en organisatie*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Florax, Elly
2003. *Meer vrouw op straat. De invloed van politieoptreden op onveiligheidsgevoelens bij vrouwen*. Amsterdam: Doctoraalscriptie Vrije Universiteit.
- Hazel, Bessel van den
2004. *Informatie Gestuurde Opsporing. Een onderzoek naar de mogelijke verbetering van het gebiedsgebonden politiewerk met behulp van het sturingsconcept Informatie Gestuurde Opsporing*. Amsterdam: Doctoraalscriptie Vrije Universiteit.
- Heijder, A.
1989. *Management van de politiefunctie*. Lochem en Arnhem: Van den Brink en Gouda Quint (oratie Vrije Universiteit Amsterdam).
- Hellings, Evelien
2004. *De speurneus van nu. Een onderzoek naar de kritische hulpmiddelen van de recherchefunctie*. Amsterdam: Doctoraalscriptie Politie- en Veiligheidsstudies Vrije Universiteit.
- Heuvel, J.H.J. van den & M.E.D. Lamboo
2001. Het integriteitsbeleid van de politie. *Openbaar bestuur* 11 (8): 6-9.
- Hoogenboom, A.B.
1994. *Het Politiecomplex. Over de samenwerking tussen politie, bijzondere opsporingsdiensten en particuliere recherche*. Arnhem: Gouda Quint.
- Huberts, L.W.J.C.
1998. *Blinde vlekken in de politiepraktijk en de politiewetenschap*. Deventer: Gouda Quint (Oratie Vrije Universiteit).
- Huberts, L.W.J.C., D. Pijl & A. Steen
1999. Integriteit en corruptie. In: C. Fijnaut, E. Muller & U. Rosenthal (red.), *Politie. Studies over haar werking en organisatie*. Alphen aan den Rijn: Samsom, pp. 445-472.
- Huberts, L.W.J.C.
1999. Over de koe en de haas. Beleidsplan Nederlandse Politie. *Openbaar Bestuur* 9 (2): 21-22.

- Huberts, Leo, Lex Cachet & Max Rozenboom (gastredactie)
2001. Thema 'Kennis over, voor en van de politie'. *het Tijdschrift voor de Politie* 63 (1/2).
- Huberts, Leo & Ronald van Steden
2001. Naar meer kennis over, voor en van de politie. *het Tijdschrift voor de Politie* 63 (1/2): 4-8.
- Huberts, Leo
2001. Wisselwerking politiewetenschap en bestuurskunde. *het Tijdschrift voor de Politie* 63 (1/2): 21-23.
- Huberts, Leo
2001. Tussen feit en fictie. Privatisering van de politiefunctie. *het Tijdschrift voor de Politie* 63 (4): 4-6.
- Huberts, Leo (redactie)
2002. Politiële integriteit. Themanummer. *het Tijdschrift voor de Politie* 64 (37 pp).
- Huberts, L.W.J.C., M.E.D. Lamboo & M. Punch
2003. Police Integrity in the Netherlands and the United States: Awareness and Alertness. *Police Practice and Research: An International Journal* 4 (3): 217-232.
- Huberts, L.W.J.C, S. Verberk, K. Lasthuizen & J.H.J. van den Heuvel
2004. *Paradoxaal politiebestedel. Burgemeesters, Openbaar Ministerie en Politiechefs over de sturing van de politie*. Zeist: Kerckebosch.
- Huberts, L.W.J.C. & J.H.J. van den Heuvel
2004. Sturing van veiligheid. In: E.R. Muller (red.), *Veiligheid. Studies over inhoud, organisatie en maatregelen*. Alphen aan den Rijn: Kluwer, pp. 487-501.
- Huberts, Leo
2004. Gezag en beheer: Feit of fictie? In: Frits Vlek, Kees Bangma, Kees Loef en Erwin Muller (red.), *Uit balans: politie en bestel in de knel. State-of-the-art van kennis en inzichten*. Zeist: Kerckebosch / Politie en Wetenschap, pp. 35-58.
- Huberts, L.W.J.C., K. Lasthuizen, R. van Steden en Z. van der Wal
2004. Dilemma's van dienders. Workshops over prestatiecontracten, beleidsvrijheid, burgers en gedogen. In: B. van Stokkum en L.G.H. Gunther Moor (red.) *Onoprechte handhaving? Prestatiecontracten, beleidsvrijheid en politie-ethiek*. Dordrecht: Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie, pp. 91-97.
- Huberts, L.W.J.C. & J. Naeyé
2005. *Integriteit van de politie. Wat we weten op basis van Nederlands onderzoek*. Apeldoorn: Politie en Wetenschap; Zeist: Kerckebosch (Politiewetenschap nr. 22; State-of-the-Art van kennis en inzichten).
- Huberts, L.W.J.C.
2005. *Integriteit en integritisme in bestuur en samenleving. Wie de schoen past....* Amsterdam: Faculteit der Sociale Wetenschappen, Vrije Universiteit (oratie).
- Johnston, L. & C.D. Shearing
2003. *Governing security: explorations in policing and justice*. Londen: Routledge.
- Jong, Arie W. de
2002. *De grenzen van bedrijfsmatig werken. Een onderzoek naar de relatie tussen bedrijfsmatig*

werken en het zich voordoen van integriteitsschendingen binnen de politieorganisatie.
Amsterdam: Doctoraalscriptie Vrije Universiteit.

Kingdon, J.W.

1995. *Agendas, alternatives, and public policies* (2nd edition), New York: HarperCollins College Publishers.

Klockars, C.B., Sanja Kutnjak Ivkovic & M.R. Haberfeld (Eds.)

2004. *The Contours of Police Integrity*. Thousand Oaks, London, New Dehli: SAGE.

Kolthoff, Emile W. & Leo Huberts

2002. Integrity and Non-profit Management. PA Times April 2002, vol. 25, No. 4,
http://www.aspanet.org/publications/pa...ives/2002/04/ss2_kolthoff-huberts.html

Kubbe, Marga

2003. *De bestuurlijke aanpak onder loep*. Amsterdam: Doctoraalscriptie Vrije Universiteit.

Lasthuizen, K., R. van Steden, T. Lamboo & L.W.J.C. Huberts

2002. Dilemma's bij rechtshandhaving. In: C.D. van der Vijver, L.G.H. Gunther Moor en E.M.P. van Laere (red.), *Politiewerk in (buiten)gewone omstandigheden*. Dordrecht: SMVP, pp. 71-88.

Lasthuizen, Kartin, Ben van Eeuwijk & Leo Huberts

2004. Feelings of insecurity in communities: what does really matter? Results of survey research in the Netherlands. In: Kees van der Vijver & Jan Terpstra (Eds.), *Urban safety: problems, governance and strategies*. Enschede: IPIT, pp. 205-220.

Lasthuizen, K., L.W.J.C. Huberts en M. Kaptein

2005. Analyse van integriteitsopvattingen. In: L.W.J.C. Huberts & J. Naeyé, *Integriteit van de politie. Wat we weten op basis van Nederlands onderzoek*. Apeldoorn: Politie en Wetenschap; Zeist: Kerckebosch, pp. 69-93.

Lochem, P. van

1983. Op weg naar politiekunde. In: P. van Lochem, C. Fijnaut & P. van Renen, *Theoretische opstellen rondom de politie*. Apeldoorn: Nederlandse Politie Academie, pp. 2-20.

Lochem, P. van, C. Fijnaut & P. van Renen

1983. *Theoretische opstellen rondom de politie*. Apeldoorn: Nederlandse Politie Academie.

Mellink, A. & E.R. Muller

2002. *Police Science and Police Studies in the Netherlands*. Apeldoorn: LSOP & Dutch Police Academy.

Naeyé, J., L.W.J.C. Huberts, V. Busato, C. van Zweden & B. Berger

2004. *Integriteit in het dagelijkse politiewerk. Meninge en ervaringen van politiemensen*. Zeist: Kerckebosch.

National Research Council of the National Academies

2004. *Fairness and Effectiveness in Policing. The Evidence*. Washington, D.C.: The National Academies Press.

Parrado Curros, Carlo

2003. *Bij de politie dragen ze veel snorren, maar bij de marechaussee zijn ze groter! Een organisatiecultureel onderzoek bij twee politieorganisaties*. Amsterdam: Doctoraalscriptie Vrije Universiteit.

- Pas, Stef van der
2002. *De Politie de baas?* Amsterdam: Doctoraalscriptie Vrije Universiteit.
- Peters, C.E.
1996. *Beslissen over de reorganisatie van de politie. Een onderzoek naar de invloedsverhoudingen op het terrein van de politie tussen 1988 en 1994.* Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Projectgroep Visie op de politiefunctie, Raad van Hoofdcommissarissen
2005. *Politie in ontwikkeling. Visie op de politiefunctie.* Den Haag: NPI (mei 2005).
- Punch, M., L.W.J.C. Huberts & M.E.D. Lamboo
2000. *Opvattingen over integriteit: verslag van een onderzoek in drie korpsen.* Amsterdam: Rapport Vrije Universiteit.
- Punch, M., L.W.J.C. Huberts & M.E.D. Lamboo
2001. *Politie beoordeelt eigen integriteit. Opvattingen over integriteit in internationaal perspectief.* *het Tijdschrift voor de Politie* 63 (6): 16-20.
- Punch, M., L.W.J.C. Huberts & M.E.D. Lamboo
2004. *Integrity Perceptions and Investigations in The Netherlands.* In: Carl B. Klockars, Sanja Kutnjak Ivkovic & M.R. Haberfeld, *The Contours of Police Integrity.* Thousand Oaks, London, New Dehli: SAGE, pp. 161-174.
- Rademaker, A.M.G.
2000. *Horen, zien en...doen of laten. Verslag van een onderzoek naar de opvattingen over integriteit in een regiopolitiekorps.* Amsterdam: Doctoraalscriptie COM Vrije Universiteit.
- Redenen van wetenschap
1985. *Redenen van wetenschap. Opstellen over de politie veertig jaar na het politiebepsluit.* Arnhem: Gouda Quint.
- Riool. R.M.
2003. *Buurtregie... Werkt het?? Buurtregie als vorm van buurtgericht werken binnen de Politieregio Amsterdam-Amstelland.* Amsterdam: Doctoraalscriptie Vrije Universiteit.
- Rutgers, M.R.
1993. *Tussen fragmentatie en integratie.* Delft: Eburon.
- Slageren, B. van
2004. *Leiderschap, vertrouwen en resultaten.* Onderzoek naar transformationeel leiderschap, vertrouwen in collega's, vertrouwen van medewerkers in (direct) leidinggevenden en 'heed' binnen de basisteams van de regiopolitie Kennemerland en de effecten die deze variabelen hebben op elkaar en een aantal resultaten van die basisteams. Amsterdam: Doctoraalscriptie Vrije Universiteit.
- Slageren, B. van
2005. *Vertrouwen als basis voor succes. Rol teamleiding doorslaggevend voor prestaties.* *het Tijdschrift voor de Politie* 67 (1,2): 17-20.
- Steden, Ronald van
2001. *De ontwikkeling van een privaat politiecomplex in Nederland. Een aanzet tot theorievorming.* Amsterdam: Doctoraalscriptie Vrije Universiteit.
- Steden, Ronald van

2002. Politietaken in private handen. *Tijdschrift voor Veiligheid en Veiligheidszorg* 1 (3): 3-11.
- Steden, R. van
2004. Particuliere beveiliging in Nederland: een branche in beweging. In: VPB, *Branche in beweging*. Gorinchem: VPB, pp.11-26.
- Steeg, M. van der, M.E.D. Lamboo en A. Nieuwendijk
2000. Als zich een integriteitsschending voordoet.... De afhandeling van integriteitsschendingen door Nederlandse politiekorpsen. *het Tijdschrift voor de Politie* 62 (9): 23-30.
- Stokman, Armand G.A.
2004. *Beslissen over opsporen. Een onderzoek naar het verloop van besluitvorming in het tripartiete overleg van FIOD-ECD, Openbaar Ministerie en toezichthouders*. Amsterdam: Doctoraalscriptie Vrije Universiteit.
- Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie
2005. *Lokaal verankerd, nationaal versterkt*. Utrecht, 30 juni 2005 (www.politiebestel.nl; 4-7-2005)
- Tonino, J.Th.J.
2002. *Uitvoerend leiderschap binnen gebiedsgeboden politiezorg. Een praktijkgericht onderzoek naar de (on)mogelijkheden van een nieuw instrument van zelfsturing bij het regiokorps Haaglanden*. Wassenaar, Amsterdam: Doctoraalscriptie Vrije Universiteit.
- Vlek, Frits, Kees Bangma, Kees Loef & Erwin Muller (red.)
2004. *Uit balans: politie en bestel in de knel. State-of-the-art van kennis en inzichten*. Zeist: Kerckebosch / Politie en Wetenschap.
- Wagemans, M.
2003. *Handhaven: een kwestie van netwerken?* Amsterdam: Doctoraalscriptie Vrije Universiteit.
- Welten, B.
2000. *Interne veiligheid vereist bundeling van krachten*. Amsterdam: Doctoraalscriptie Politicologie Vrije Universiteit.
- IJzerman, P.D.
2000. Politiekunde: een erkend beroepsdomein. *het Tijdschrift voor de Politie* 62 (6): 4-10.

BIJLAGEN:

**VOORBEELDEN VAN
SCRIPTIEONDERZOEK**

GLOBALE SAMENVATTING DOOR DE AUTEURS VAN

- 1 J.H. Aandewiel, De politie in spagaat
- 2 S. van der Pas, De politie de baas?
- 3 M. Wagemans, Handhaven: een kwestie van netwerken?
- 4 B.A.P. van Eeuwijk, Het verhaal achter de cijfers
- 5 A.G.A. Stokman, Beslissen over opsporen
- 6 B. van den Hazel, Informatie Gestuurde Opsporing
- 7 J.Th.J. Tonino, Uitvoerend leiderschap binnen gebiedsgebonden politiezorg
- 8 A. van Eeden-Petersman, Prestatiemeting en zingeving
- 9 A.W. de Jong, De grenzen van bedrijfsmatig werken
- 10 R. van Steden, Private beveiliging in beweging
- 11 A. Doesburg-Hamming, Op weg naar een politie met PIT
- 12 B. van Slageren, Leiderschap, vertrouwen en resultaten

De politie in spagaat

Een onderzoek naar de praktijk van gezagsuitoefening over de regionale politie in Nederland

Drs. J.H. Aandewiel (2003)

Thematiek en vraagstelling

De democratische controle van de politie is in een rechtsstaat van groot belang omdat het bij de politie gaat om de binnenlandse zwaarmacht van de overheid. De controle van de politie wordt in de bestuurskunde vaak vertaald in termen van macht, gezag en invloed en er wordt gesproken over strategische sturing, organisatiesturing en operationele sturing. Men name het gezag over de politie, de beslissingsbevoegdheid over en de verantwoordelijkheid voor de inzet en het optreden van de politie, is de kern van dit onderzoek. De vraagstelling van het onderzoek luidt: Op welke wijze wordt invulling gegeven aan het gezag over de politie in Nederland?

Wetenschappelijk en praktisch belang

Maatschappelijk is het van groot belang dat duidelijk is hoe de besluitvorming over het optreden van de politie precies verloopt. Alleen als de besluitvorming navolgbaar is, is het mogelijk om te controleren of de gezagsuitoefening binnen de gewenste grenzen blijft. Ook is kennis over het opereren van gezagsdragers van belang voor de discussie over het politiebesteding.

Wetenschappelijk is het onderzoek van belang omdat er nog niet veel bekend is op basis van empirisch onderzoek. Er wordt veel gesproken over de macht over en binnen de politie, maar er is weinig wetenschappelijke kennis.

Theorie

In het onderzoek wordt het begrip gezag omschreven evenals de wijze waarop sturing wordt gegeven aan organisaties. Gezag en sturing worden in verband gebracht met de wettelijke regeling van de sturing aan de politie. Komen sturing, macht en verantwoordelijkheid in de praktijk overeen met de bedoelde inrichting of wordt op heel andere wijze gestuurd, en wat zijn hiervan de consequenties?

Onderzoeksmethode

Het onderzoek is uitgevoerd in drie steden waarvan de burgemeester tevens korpsbeheerder is. De plaats waar alle sturing bij elkaar komt is het driehoeksoverleg waarin zowel de burgemeester, de officier van justitie als de politie zitting hebben. Aan de hand van de notulen van het driehoeksoverleg is gekeken naar de mate waarin sturing wordt gegeven aan de politie. Daarnaast zijn de leden van de driehoek geïnterviewd aan de hand van een halfgestructureerde vragenlijst.

Resultaten en conclusie

In alle steden bleek dat er in het driehoeksoverleg overwegend operationele onderwerpen aan de orde kwamen. Er werd meer geïnformeerd, besproken en afgestemd dan dat er werkelijk besloten werd. De planvorming om bepaalde problemen aan te pakken werd meer besproken dan de verantwoording van een bepaalde inzet. Uit de interviews werd duidelijk dat de burgemeesters de aanpak van de onveiligheid in hun gemeente sturen. Dit gebeurt zowel op hun eigen terrein als op het terrein van de criminaliteitsbestrijding. Veel sturing vindt plaats in bilateraal overleg van de burge-

meester met de politiechef. Het Openbaar Ministerie stuurt aan op basis van de prestatienormen die opgelegd worden door het college van procureurs-generaal. De landelijke prioriteiten spelen slechts een marginale rol in de sturing van de gezagsdragers.

Op deze wijze ontstaan er twee vormen van sturing. Enerzijds de landelijk top-down sturing van beleidsplannen en werkplannen en anderzijds de feitelijke bottom-up sturing van de burgemeester op basis van de aanpak van de lokale onveiligheid.

Deze constatering heeft op meerdere terreinen consequenties. De opzet van sturing komt niet overeen met de praktijk. De burgemeester blijkt de belangrijkste actor terwijl hij niet alle omstandigheden kan beheersen om het beleid uit te voeren. Het Openbaar Ministerie lijkt slechts de landelijke normen door te geven waardoor de gezagsrol gericht op de lokale veiligheid dreigt te marginaliseren. De politie komt in spagaat te zitten tussen de landelijke prestaties en de aanpak van lokale onveiligheid. De politie moet zelf veel keuzes maken om aan al de verschillende wensen en eisen tegemoet te komen.

Uiteraard heeft dit ook consequenties voor het politiebestedel. De burgemeesters richten zich met een rechtstreekse sturing op de lokale onveiligheid. Het Openbaar Ministerie stuurt op basis van landelijke prioriteiten. Het bestuur over de politie, het regionaal college en de korpsbeheerder lijken steeds minder een zelfstandige rol in de sturing te krijgen. De opzet van de sturing lijkt toe te zijn aan vernieuwing waarbij recht gedaan wordt aan lokaal veiligheidsbeleid en de aanpak van criminaliteit.

Verder lezen

Albert, H.J.

1994. *De ongelijkzijdige driehoek. Onderlinge betrekkingen tussen lokaal bestuur, Openbaar Ministerie en politie*. Arnhem: Gouda Quint.

Huberts, L.W.J.C. e.a.

2004. *Paradoxaal politiebestedel*. Zeist: Kerckebosch.

Terpstra, J.

2002. *Sturing van politie en politiewerk, Een verkennend onderzoek tegen de achtergrond van een veranderende sturingscontext en sturingsstijl*. Enschede: IPIT.

Contact Jan Aandewiel: djoja@freeler.nl

De politie de baas?

Drs. S. van der Pas (2002)

Wie heeft invloed op reorganisaties binnen de politie en hoe verhoudt zich dat tot wet en democratie?

Thematiek en vraagstelling

Mijn onderzoek richtte zich op macht en invloed toegespitst op de feitelijke invloedsverhoudingen bij reorganisatieprocessen in Nederlandse regionale politiekorpsen. Wie maakt bij zo'n reorganisatie nu werkelijk de dienst uit? Deze invloedsverhoudingen werden vergeleken met de beslissingsbevoegdheden zoals die door de wetgever aan actoren zijn toegekend.

De probleemstelling luidde:

Welke actoren slagen erin invloed uit te oefenen op de besluitvorming bij reorganisatieprocessen van Nederlandse regionale politiekorpsen, hoe verhoudt zich dat tot de door de wetgever toegekende beslissingsbevoegdheden bij deze reorganisaties en wat zegt dat over de democratische inbedding van de politie?

Wetenschappelijke en praktische relevantie

Met mijn onderzoek wilde ik een bijdrage leveren aan het vergroten van de bestaande kennis over de feitelijke invloed op de politie in Nederland, toegespitst op de inrichting van de organisatie van regionale politiekorpsen. De besluitvormingsprocessen rond reorganisaties van de politiekorpsen zijn relevant omdat met het vaststellen van de organisatie en de formatie de kaders bepaald worden waarbinnen verder beheer en gezag uitgeoefend kunnen worden. Het artikel uit de Politiewet 1993 dat destijds de gemeederen het meest heeft beziggehouden, is artikel 36. Dit artikel werd aangevuld met een tweede lid, waarin werd aangegeven dat de burgemeester de zeggenschap heeft over 'zijn' territoriale onderdeel voor wat betreft de inzet van personeel, materieel en middelen die op grond van het organisatieplan, het formatieplan etc. voor dat onderdeel zijn bestemd.

Onderzoeksmethode

Als methoden van onderzoek koos ik voor de Intensieve Procesanalyse, aangevuld met de Reputatiemethode. Bij de Intensieve Procesanalyse wordt een besluitvormingsproces gereconstrueerd. De twee hoofdlijnen die ik daarbij toepaste waren archiefonderzoek en het interviewen van bij het reorganisatieproces betrokken actoren. De te analyseren besluitvormingsprocessen zijn in kleinere delen opgeknipt en elk van de beslissingen werd afzonderlijk geanalyseerd, waarna per beslissing de mate van invloed aan een actor is toegekend. De mate van invloed over het totale proces is de som van de invloed op de verschillende beslissingen.

Naast de Intensieve Procesanalyse als voornaamste methode maakte ik gebruik van de Reputatiemethode. Bij die methode wordt aan de actoren gevraagd in welke mate zij invloed toekennen aan de andere actoren.

De onderzochte processen

De keuze voor de Intensieve Procesanalyse betekende dat -gegeven de periode die voor dit onderzoek beschikbaar was- slechts een beperkt aantal besluitvormingsprocessen kon worden bestudeerd. Na het beschouwen van de 25 regiokorpsen en hun

reorganisatieprocessen werden een reorganisatieproces in het korps IJsselland en een reorganisatieproces in Haaglanden geselecteerd.

Resultaten

De actoren die op grond van de formele regelgeving invloed op de beslissingen hebben waren niet per definitie de actoren die ook feitelijk invloed op de beslissingen bij het reorganisatieproces wisten uit te oefenen. Het regionale college beslist over de samenstelling en de opbouw van het politiekorps, maar de daadwerkelijke invloed van de colleges was lang niet zo groot als verwacht. De Korpsbeheerder maakt het ontwerp voor de samenstelling en opbouw van het korps. Het daadwerkelijk opstellen van de plannen bleek echter binnen de politiekorps zelf te gebeuren. Wel bleek de invloed van de korpsbeheerders op de inhoud van deze stukken aanzienlijk te zijn.

De hoofdofficier van justitie is formeel zowel betrokken bij het opstellen van de stukken, als bij het vaststellen van de stukken. Uit het onderzoek kwam echter naar voren, dat de daadwerkelijke invloed van de hoofdofficieren van justitie veel minder was, dan de regelgeving zou doen vermoeden.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties treedt ten aanzien van de regionale politiekorpsen op als beheerder op afstand. In Haaglanden was daar zeker sprake van. Ook ten aanzien van het proces in IJsselland is deze stelling verdedigbaar, al is duidelijk dat het bedienen van de geldkraan de uitkomsten van een reorganisatieproces inhoudelijk aanzienlijk beïnvloedt.

De rol van de vakbonden in het Regionaal Georganiseerd Overleg bleek zich niet alleen formeel, maar ook in de praktijk, te beperken tot zaken die de rechtspositie betreffen. Het hen toegekende adviesrecht werd door de ondernemingsraden benut. Wel is daar in Haaglanden veel uitgebreider invulling aan gegeven dan in IJsselland.

De formele rol van de korpschef is het bijstaan van de korpsbeheerder bij het beheer. Het onderzoek laat een geheel ander beeld zien. De korpschef bleek de actor met de meeste invloed.

Naast deze actoren, die op basis van formele regelgeving een rol spelen, bleken er andere actoren met invloed te zijn. De directie van het korps Haaglanden had bij een aantal beslissingen invloed en in IJsselland was de mate van invloed van de hoofd-bedrijfsvoering van het politiekorps zelfs opmerkelijk te noemen.

Even opmerkelijk was de geringe invloed of het ontbreken van invloed van andere actoren. Zo was de invloed van individuele burgemeesters minimaal en bleek in het onderzoek niets van invloed van gemeenteraden.

In dit onderzoek bleek dat het democratische gat niet alleen in theorie, maar ook in de werkelijkheid bestaat. Overigens is dit wel een element dat door de wetgever in het bestel is ingebakken. Dat kan niet gezegd worden van het grote verschil tussen de formele en de feitelijke positie van de korpschef. Daar valt eventueel door de wetgever een gat te dichten.

Verder lezen

Over het doen van invloedsanalyse: K. Peters, (1999) *Verdeeld Macht*. Amsterdam: Boom en over (tien) methoden van invloedsanalyse: L.W.J.C. Huberts & J. Kleinnijenhuis (red.) (1994) *Methoden van invloedsanalyse*. Amsterdam/ Meppel: Boom.

Contact Stef van der Pas: s.van.der.pas@hccnet.nl

Handhaven: een kwestie van netwerken?

Drs. M. Wagemans (2003)

Hoe dient het gemeentelijk prostitutiebeleid te worden uitgevoerd en gehandhaafd om de doelstellingen te bereiken?

Thematiek en vraagstelling

Op 1 oktober 2000 is door een wijziging van het Wetboek van Strafrecht het algemeen bordeelverbod opgeheven. Dit betekent dat sindsdien de exploitatie van prostitutie niet meer strafbaar is, mits het gaat om prostitutie door *meerderjarigen die vrijwillig dit werk doen en die over een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfstitel* beschikken. Door de wetswijziging is het voor gemeenten mogelijk geworden om regels vast te stellen voor bordelen en andere vormen van exploitatie van prostitutie. Tevens dient te zijn voorzien in adequate handhaving. Daarom is samenwerking met de andere kernpartners in de handhaving (de politie en het Openbaar Ministerie) absoluut noodzakelijk om tot een effectief beleid te komen.

De meeste gemeenten hebben wel een prostitutiebeleid ontwikkeld, maar de uitvoering ervan, met name de handhaving, komt slecht van de grond. In deze scriptie wordt nagegaan waarom de handhaving van het gemeentelijk prostitutiebeleid zo moeizaam op gang komt en hoe dit kan worden verbeterd.

De probleemstelling luidt: *Hoe dient het gemeentelijk prostitutiebeleid in de regio Zaanstreek - Waterland te worden uitgevoerd en gehandhaafd om de doelstellingen van de wetswijziging te bereiken?*

Wetenschappelijk en praktisch belang

Uit eerdere onderzoeken blijkt dat, hoewel de meeste gemeenten voortvarend te werk zijn gegaan om prostitutiebeleid te ontwikkelen, de handhaving van het beleid nog nauwelijks plaatsvindt. Zelfs de vergunningverlening is nog lang niet overal afgerond. Deze onderzoeken zijn te typeren als eerste probleemverkenningen; zij hebben dan ook nog niet tot aanbevelingen voor betere handhaving geleid.

In de literatuur worden wel aanbevelingen voor uitvoering en handhaving in het algemeen gedaan. Zij zijn echter niet gebaseerd op onderzoek naar de handhaving van prostitutiebeleid. Evenmin zijn deze voorwaarden voor adequate handhaving getoetst in de praktijk van het prostitutiebeleid. Dat is in deze scriptie gedaan. De handhaving van prostitutiebeleid is geanalyseerd op grond van de voorwaarden die de literatuur noemt. Dit heeft geleid tot aanbevelingen voor de inrichting van de uitvoering en de praktische handhaving.

Onderzoeksmethode

In het *theoretisch onderzoek* is nagegaan aan welke eisen effectieve beleidsuitvoering en handhaving moet voldoen. Centraal staan de inzichten uit de moderne visie op beleid, de netwerkbenadering. Dit resulteert in factoren die van belang zijn voor effectieve beleidsuitvoering en handhaving. Daarnaast is nagegaan welke factoren specifiek voor handhaving gelden. Het *praktijkonderzoek* richt zich op de handhaving van het prostitutiebeleid in de gemeenten in de politieregio Zaanstreek - Waterland. Het onderzoek is verricht in de periode januari tot en met april 2003.

Resultaten en conclusies

Uit het theoretisch onderzoek komen de volgende succesfactoren voor effectieve

uitvoering en handhaving naar voren:

Alle relevante actoren zijn bij de uitvoering en handhaving betrokken;
De actoren hebben gemeenschappelijke belangen en doelen;
De actoren zijn bereid hun middelen in te zetten;
Er is een zekere mate van vertrouwen tussen de actoren;
De regels zijn gericht op samenwerking;
De sturing is gericht op samenwerking, controle en handhaving;
De juiste beleidsinstrumenten worden ingezet;
De uitvoerders hebben discretionaire bevoegdheden;
Er is een uitvoerings- en handhavingsbeleid vastgesteld en bekendgemaakt;
De uitvoering en handhaving zijn professioneel vormgegeven;
Bestuursrechtelijke en strafrechtelijk handhaving worden gecombineerd toegepast.

Uit het empirisch onderzoek blijkt dat niet alle succesfactoren zijn terug te vinden in Zaanstreek – Waterland. De samenstelling van het uitvoeringsnetwerk is nog niet optimaal, met name de Arbeidsinspectie en de GGD worden gemist. De gemeenten maken hun rol als regisseur van het prostitutiebeleid nog niet helemaal waar, zij leunen nog teveel op de politie. De samenwerking kan worden versterkt door meer te sturen op met name het afstemmen van de percepties en strategieën van de partijen. De juiste instrumenten worden ingezet, hoewel de escort moeilijk te controleren valt. De uitvoerders en handhavers benutten de discretionaire ruimte goed: zij zijn gericht op de beheersing en regulering van de prostitutie, waarbij de aandacht wat meer naar de regulering zou mogen uitgaan.

Bij de gemeenten is de uitvoering en handhaving van het prostitutiebeleid in overwegende mate het werkterrein van één persoon. Dit maakt het kwetsbaar, maar tegelijkertijd is de prostitutie niet van een omvang die de inzet van veel meer capaciteit rechtvaardigt.

De bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving zijn op papier goed op elkaar afgestemd in het handhavingarrangement.

Verder lezen

Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving (commissie Michiels) (1998) *Handhaven op niveau*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink.

Eysink Smeets & Etman (2000) *Quick scan handhaving lokaal prostitutiebeleid*, Den Haag, 29 november 2000

Klijn, E.H. en J.F.M. Koppenjan (2001) 'Besluitvorming en management in netwerken. Een multi-actor perspectief op sturing'. In: T. Abma en R. In 't Veld, *Handboek Beleidswetenschap*. Amsterdam: Boom, pp. 179-192.

Contact Margreet Wagemans: Margreet@h.timmer.demon.nl

Het verhaal achter de cijfers.

Acteren van de politie en onveiligheidsgevoelens van burgers

Drs. B.A.P. van Eeuwijk (2002)

Draagt het acteren van de politie bij aan de vermindering van onveiligheidsgevoelens van burgers?

Thematiek en probleemstelling

Aanleiding voor mijn onderzoek was de grote aandacht van de politieministers voor sturing van de politie op outputprestaties door middel van prestatiebekostiging. Impliciet ligt aan dit beleid de volgende redenering ten grondslag. Verhoging van de opsporingsoutput van de politie doet het aantal geregistreerde misdrijven afnemen. Daardoor zullen ook de onveiligheidsgevoelens van burgers verlaagd worden. Stel dat de Minister een dusdanig effectief beleid voert dat de criminaliteit in Nederland halveert, maar de inwoners van Nederland blijven zich even onveilig voelen, dan zal de aandacht voor het issue niet van de politieke agenda verdwijnen.

De probleemstelling luidde als volgt:

Draagt het acteren van de politie bij aan de vermindering van onveiligheidsgevoelens van burgers?

De volgende deelvragen werden gesteld:

1. Wat is er theoretisch en empirisch bekend over de oorzaken van criminaliteit en onveiligheidsgevoelens en over de beïnvloedingsmogelijkheden van de politie daarop?
2. Welk verband is er empirisch vast te stellen tussen het acteren van de politie, waaronder het verbeteren van de opsporingsresultaten en de onveiligheidsgevoelens van in de politieregio Zeeland, zoals gemeten in de *Politiemonitor Bevolking* 1999 en 2001?
3. Welke wetenschappelijke en maatschappelijk relevante conclusies en aanbevelingen zijn hieruit te trekken, waaronder aanbevelingen voor het te voeren beleid?

De onderzoeksmethode

Het literatuuronderzoek richtte zich op de theoretische en empirische inzichten over criminaliteit en onveiligheidsgevoelens in relatie tot de beïnvloedingsmogelijkheden van de politie. Dit leidde tot een hypothetisch model, dat kwantitatief is getoetst in de politieregio Zeeland. Daarvoor zijn gegevens gebruikt van de *Politiemonitor Bevolking* uit 1999 en uit 2001. Daarnaast is een vergelijking gemaakt met de outputindicatoren van de politie. In aansluiting op het kwantitatief onderzoek werden ter inkleuring interviews gehouden met enkele sleutelpersonen.

Resultaten en conclusies

Allereerst werd geconcludeerd dat de probleemstelling met een volmondig “ja” beantwoord moet worden. Tevens is het mogelijk dat het (niet-)acteren van de politie bijdraagt aan het vergroten van de onveiligheidsgevoelens van burgers.

Twee situaties dienen te worden onderscheiden. 1. De verschijnselen die onveiligheidsgevoelens vergroten doen zich voor binnen de eigen leefomgeving, zodat de burger er persoonlijk mee geconfronteerd kan worden. Doet de politie wat de burger verwacht (“optreden in de geest van de buurt”), dan is dat normaal en geen reden om je veiliger te voelen. Voldoet zij echter niet aan de verwachtingen, dan is dat wel een reden om je onveiliger te voelen (*dissatisfier*).

2. De verschijnselen doen zich voor buiten de eigen leefomgeving, zodat de burger er vrijwel niet persoonlijk mee geconfronteerd kan worden, en de verschijnselen hebben

de impact van een potentieel gevaar en een collectieve dreiging voor de gemeenschap. In dit geval eisen burgers van de politie dat zij hard optreedt tegen de criminelen die de verschijnselen veroorzaken. Hoe meer de politie aan de verwachtingen (“hard optreden”) voldoet, des te meer zal het optreden van de politie de onveiligheidsgevoelens verminderen (*satisfier*).

Verder blijkt de sociale organisatie van de buurt buitengewoon belangrijk als bron van (on)veiligheid en daarmee als aangrijpingspunt van beleid.

Oorzaken van onveiligheidsgevoelens blijken per buurt te verschillen en te veranderen door de tijd heen.

Tot slot kan geconcludeerd worden dat voor een veiliger Nederland een verschuiving dient op te treden qua sturingsparadigma. Het paradigma van bedrijfsmatige sturing leidt niet automatisch tot een veiliger Nederland. Het is nodig – herhaaldelijk en zowel op wijk- als op buurtniveau - op zoek te gaan naar de oorzaken van onveiligheid(sgevoelens). Er dient een verschuiving plaats te vinden naar een paradigma van causale sturing.

Wetenschappelijk en praktisch belang van de resultaten

Op basis van wetenschappelijke inzichten is met kwantitatieve analyse aangetoond dat het acteren van de politie effecten heeft op onveiligheidsgevoelens van burgers, tevens is aangetoond onder welke condities de effecten optreden. De conclusies onderschrijven de theorie van Van der Vijver (1993) en vullen deze theorie aan.

Het onderzoek levert een mooi voorbeeld op van de manier waarop media-aandacht voor een incident van invloed is op de onveiligheidsgevoelens van burgers.

Zowel het kiezen van de buurt als aanknopingspunt voor het beleid als het invullen van een paradigma van causale sturing bieden betere kansen op het werkelijk veilig maken van Nederland.

Verder lezen

Vijver, C.D. van der (1993) *De burger en de zin van strafrecht*. Lelystad: Koninklijke Vermande.

Lewis, D.A. (1996) ‘Crime and Community: Continuities, Contradictions and Complexities’, *Cityscape: A Journal of Policy Development and Research*, Volume 2, Number 2, U.S. Department of Housing and Urban Development, Office of Policy Development and Research, pp. 95-120.

Miedema, S. (1997) *Het peilen van de diepte. De relatie tussen werkloosheid en delinquentie bij jongvolwassen mannen*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

Contact Ben van Eeuwijk: ben.van.eeuwijk@gooi.politie.nl

Beslissen over opsporen

Een onderzoek naar het verloop van besluitvorming in het tripartiete overleg van Fiod-ECD, Openbaar Ministerie en toezichthouders.

Drs. Armand G.A. Stokman (2004)

Hoe verloopt de besluitvorming over het starten van opsporingsonderzoek, welke factoren domineren daarin (nut, macht, regels of personen) en hoe kan het beter?

Thematiek en vraagstelling

De afgelopen jaren is veel onderzoek gedaan naar het functioneren van de landelijke opsporing. Onduidelijk is evenwel wat feitelijk een rol speelt in de besluitvorming over wat wel en wat niet wordt opgespoord. In de scriptie wordt aan de hand van bestaande besluitvormingstheorieën onderzocht welke factoren in de praktijk bepalend zijn voor het verloop en de uitkomst van besluitvorming over het starten van opsporingsonderzoeken in Nederland. Omdat 'opsporing in Nederland' een zeer ruim begrip is, richt de scriptie zich op de wijze van besluitvorming bij een bijzondere opsporingsdienst: het tripartiete overleg (TPO) van de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst – Economische Controledienst (FIOD-ECD).

De probleemstelling luidt: *Op welke wijze verloopt de besluitvorming over het starten van opsporingsonderzoek, welke factoren domineren daarin (nut, macht, regels of personen) en welke aanknopingspunten zijn er voor verbetering van die besluitvorming?*

Wetenschappelijke en praktische relevantie

Doel van het onderzoek is het verkrijgen van kennis van besluitvormingsprocessen over opsporing. Die kennis is van belang voor de politiewetenschap. Hoewel het gaat om een specifieke sector is het de eerste keer dat onderzoek op basis van besluitvormingsperspectieven daar wordt toegepast. Toepassing van de nieuw verkregen kennis kan iets toevoegen aan de besluitvorming over het starten van opsporing. Meer inzicht schept mogelijkheden voor een betere vertaling van opsporingsbeleid in effectieve opsporing.

Theorie

Er bestaan in de literatuur veel theorieën op het gebied van besluitvorming. In de scriptie is aangesloten bij de door Huberts en De Meere (2002) gekozen benadering om besluitvormingsprocessen te bestuderen aan de hand van een aantal *perspectieven*. Elk perspectief geeft vanuit een specifieke invalshoek eigen inzichten (gestoeld op Allison 1971). Gaat het om het bereiken van doelen en nut (rational actor), om normen en procedures van de organisatie (organizational process), om macht en invloed (government politics) of om de persoon van de beslisser? Elk perspectief werpt een eigen licht op de wijze van totstandkoming van het besluit en de mogelijke verklaring van de uitkomst.

Onderzoeksmethode

Doel van het onderzoek is achterhalen op welke wijze het proces van beslissen in het TPO verloopt en welke factoren daarin domineren. Hiervoor zijn ervaringen, opvattingen en beslissingen van de betrokken vertegenwoordigers van de deelnemende partijen in het TPO geïnventariseerd. Ook zijn schriftelijke bescheiden bekeken waaronder overlegverslagen van de besluitvorming in het TPO. Deze bleken echter inhoudelijk weinig informatief, en daarom is gekozen voor een kwalitatief onderzoek in

de vorm van interviews. Door gesprekken met diverse mensen van verschillende organisaties verspreid over het land is een verscheidenheid van belangen, standpunten en ervaringen en daarmee een breed, min of meer geobjectiveerd beeld van de werkelijkheid verkregen.

Resultaten en conclusies

Als gekeken wordt naar de taakstelling van de FIOD-ECD, de handhavingsketen waarbinnen men werkt en de organisatorische inrichting van de besluitvorming over opsporing, dan is één ding duidelijk: het ontwerp van het TPO-besluitvormingsproces kent een sterk rationele grondslag en bevat veel elementen die goed verklaarbaar zijn vanuit de invalshoek van het nutsperspectief. In mindere mate zijn invloedsuitoefening en persoonsgebonden factoren bepalend voor de wijze waarop besluitvorming over het starten van opsporing tot stand komt.

Wat ook duidelijk wordt, is dat tussen TPO's en tussen TPO-gremia soms grote verschillen zichtbaar zijn. Wat in een TPO de ene keer vlot wordt beslist, verloopt op een ander moment of in een ander TPO moeizaam. Terwijl de besluitvorming in het ene TPO-gremium vooral verklaarbaar is vanuit het ene perspectief kan de besluitvorming in een ander gremium beter worden begrepen vanuit het andere perspectief. Een verklaring kan gevonden worden door te kijken naar die aspecten waarin de typen van elkaar verschillen. Onder andere blijkt dat het domineren van één of meer factoren (nut, macht, regels en personen) bepalend is voor de wijze waarop de besluitvorming verloopt.

Zo blijkt de besluitvorming soepel te verlopen in de besluitvormingsgremia waar consensus is over vooraf genormeerde criteria voor het kiezen van zaken die opgespoord moeten worden. In het verloop van de besluitvorming domineert de factor nut. Voorwaarde is wel dat de selectiecriteria in formele zin zijn geobjectiveerd, bijvoorbeeld door ze schriftelijk vast te leggen, en dat de normering door alle bij de besluitvorming betrokken actoren wordt gedragen. Dat maakt afstemming op basis van gelijkwaardigheid in de samenwerking mogelijk.

Wanneer actoren de criteria niet kennen, niet begrijpen of beschouwen als conflicterend met eigen belangen, dan zal een (gepercipieerde) ongelijkheid in invloed op de besluitvorming een coöperatieve houding in de besluitvorming in de weg staan. Die situatie doet zich voor in besluitvormingsgremia waar regeltoepassing, overlegstructuur en vaste procedures een ondergeschikte rol spelen in het besluitvormingsproces. Door het ontbreken van heldere richtlijnen voor het bereiken van concrete doelen, treedt invloedsuitoefening in samenhang met persoonsgebonden factoren nadrukkelijk naar voren. Verschillen in aard en opstelling van de actoren drukken een stempel op de sfeer en het functioneren van de respectievelijke besluitvormingsgremia.

Verder lezen

Algemene Rekenkamer (2000). *Opsporing en vervolging van fraude*, rapport, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 555, nr. 2.

Allison, G.T. (1971). *Essence of decision: Explaining the Cuban missile crisis*, Glenview: Scott, Foresman and Company.

Noorderhaven, N.G. (1995). *Strategic Decision Making*, Workingham: Addison-Wesley.

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

Contact Armand Stokman: armand.stokman@tiscali.nl

Informatie Gestuurde Opsporing.

Een onderzoek naar de mogelijke verbetering van de sturing van het gebiedsgebonden politiewerk met behulp van het sturingsconcept Informatie Gestuurde Opsporing

Drs. B. van den Hazel (2004)

Onderwerp en vraagstelling

De publieke vraag naar politiezorg neemt voortdurend toe en overstijgt de beschikbare capaciteit. Bij de burger en bij de politiek leeft sterk het gevoel dat de politie veel meer kan dan zij nu presteert en bereikt. In de eigen politieorganisatie maakt de waan van de dag in het gebiedsgebonden politiewerk van handhaving en opsporing incidentgerichte activiteiten. Kortom, niet de successen van de politie krijgen de aandacht van het publiek maar juist het falen. Mijn scriptie is een verkenning van de mogelijkheden van Informatie Gestuurde Opsporing (IGO) om hier wat aan te doen.

Centraal staat de volgende vraagstelling: *Wat zijn de mogelijkheden en beperkingen van het sturingsconcept IGO als je dit instrument gaat gebruiken in de sturing van het gebiedsgebonden politiewerk in Nederland?*

Voor de beantwoording worden de volgende deelvragen gehanteerd:

- 1 Wat moet onder sturing worden verstaan en welke rol speelt informatie hierbij?
- 2 Wat wordt onder de politiefunctie en het gebiedsgebonden politiewerk begrepen en wat zijn de belangrijkste sturingsvisies op deze vorm van uitvoerend politiewerk?
- 3 Wat houdt IGO als concept van informatiesturing in en welke elementen van informatieverzameling en –verwerking zijn daarin terug te vinden?
- 4 Hoe verloopt IGO binnen de politiepraktijk, wat zijn de geconstateerde voor- en nadelen?
- 5 Welke lessen vloeien voort uit de werking van IGO als concept van informatiesturing ten behoeve van het gebiedsgebonden politiewerk in Nederland?

Wetenschappelijke en praktische relevantie

Het onderzoek in deze scriptie is van belang voor de theorievorming, omdat er nog weinig bekend is over de werking van het sturingsconcept IGO en zeker niet over de werking hiervan binnen het gebiedsgebonden politiewerk. Van belang is ook dat over de relatie tussen de politie en de omgeving tegenstrijdige beelden en theorieën bestaan. Dat geldt ook voor de rol die informatieverzameling, -analyse en -sturing (zouden kunnen) spelen in het gebiedsgebonden politiewerk. Het sturingsconcept IGO biedt in de praktijk mogelijk een uitweg uit de patstelling tussen enerzijds de enorme vraag naar politiezorg en anderzijds de beperkte capaciteit van het aantal politiemensen in Nederland.

Onderzoeksmethode

In het eerste deel van de scriptie wordt ingegaan op sturingsmodellen, inzichten en begrippen uit de literatuur en op relevante ontwikkelingen binnen de politieorganisatie. De meest relevante literatuur in relatie tot sturing en de rol die informatie hierbij speelt wordt toegelicht (ook over Intelligence Led Policing in Groot-Brittannië, Canada en de Verenigde Staten). Voor Nederland gaat het met name om drie regionale politiekorpsen met zogenaamde IGO-proeftuinen: Haaglanden, Midden en West Brabant en Twente. De analyse van deze casestudies draagt bij aan de beantwoording van de centrale vraag naar de mogelijkheden van het sturingsconcept IGO voor het gebiedsgebonden politie-

werk in Nederland. De scriptie wordt afgerond met een bespreking van de wijze waarop IGO het beste kan worden geïmplementeerd, kortom, de geleerde lessen.

Resultaten en conclusies

Met IGO wordt sinds 2003 geëxperimenteerd in drie zogenaamde proeftuinen onder de vlag van het ABRIO-programma (aanpak bedrijfsvoering recherche, informatiehuishouding en opleiding). IGO legt een sterke nadruk op repressieve aanpak, opsporing en meetbare prestaties in het gebiedsgebonden politiewerk. Het gaat op de eerste plaats om het bereiken van een vooraf bepaalde output, om het resultaat. De coördinatie van het informatieproces wordt in ieder team gedaan door een vaste medewerker. De briefing wordt dagelijks door een leidinggevende op gezette tijden verzorgd. Na de uitvoering van de verstrekte opdracht of taak volgt een debriefing tussen de leidinggevende en de betreffende medewerker. Dit genereert veel operationele informatie, die door analyse wordt omgezet in “intelligence”, bijvoorbeeld in de vorm van overzichten van veelplegers, daderdossiers van harde kern jeugd of autokrakers.

Het sterk verbeterde sturingsinzicht aan de hand van analyses leidt tot een dadergerichte en repressieve aanpak. Het succes van de behaalde resultaten en effecten stimuleert iedereen, van hoog tot laag.

Het strakke regime van sturen en uitvoeren in IGO wordt sterk ervaren als een dagelijks houvast. Het brengt de eigen informatievoorziening op orde en is leidend in de sturing aan en uitvoering van het gebiedsgebonden politiewerk. IGO geeft naast sturing een duidelijke ordening van activiteiten, die plaats moeten vinden op operationeel, tactisch en strategisch niveau in het korps. In IGO heeft men het over “ownership”.

Alles overziende betekent het sturingsconcept IGO een belangrijke verbetering in het halen van resultaat in het gebiedsgebonden politiewerk. Dan moet wel een aantal randvoorwaarden en condities goed geregeld zijn. Eerst zal de informatieorganisatie goed moeten worden ingevuld. Ieder team moet worden voorzien van een vaste medewerker, die het informatieproces dagelijks onder zijn of haar hoede heeft. De teamleiding moet iedere dag zelf op gezette tijden de briefing en debriefing verzorgen. Behalve de verbinding tussen de teams onderling is ook die met de Infodesk van het korps cruciaal. De organisatie van de analyse moet ook worden versterkt.

De balans van IGO oogt zeker positief. Op basis van de sturingsopvatting van Lipsky had je mogen verwachten, dat de diender het sturingsconcept IGO nooit had geaccepteerd. Daar is mij niets van gebleken. De strakke rationele sturing van IGO past bij de dagelijkse realiteit van vandaag en geeft grip op de waan van de dag in de gebiedsgebonden teams. Maar dan moet IGO wel volgens professionele uitgangspunten worden uitgevoerd. Het zijn dus niet de discretionaire ruimte of de informatie- en communicatietechnologie van Ericson en Haggerty die de sturing van IGO positief beïnvloeden. Het is de professionele interactie tussen leidinggevend en uitvoerende medewerkers die direct het succes van IGO bepalen in het gebiedsgebonden politiewerk, omdat het sturingsconcept IGO de leiding “naar beneden drukt” op de operationeel prestaties.

Verder lezen

-Ericson, R.V. & K.D. Haggerty (1997) *Policing the risk society*. Oxford: Clarendon Press.

- Stuurgroep Informatie Gestuurde Opsporing o.l.v. H.A. Jansen, regiopolitie Rotterdam-Rijnmond (2001) *Informatie Gestuurde Opsporing: It's no rocket science, it's just common sense, but it works*. Beleidsnota aan de Raad van Hoofddorpscommissarissen, 10 april 2001.

- Terpstra, J. (2002) *Sturing van Politiewerk: een verkennend onderzoek tegen de achtergrond van een veranderende sturingscontext en sturingsstijl*. Enschede: Instituut voor Maatschappelijke Veiligheidsvraagstukken.

Contact Bessel van den Hazel: b.hazel@chello.nl

Uitvoerend leiderschap binnen gebiedsgebonden politiezorg

Drs. J.Th.J. Tonino (2002)

Kan 'street-level leadership' bijdragen aan een meer effectieve gebiedsgebonden politiezorg binnen het Regiokorps Haaglanden?

Thematiek en vraagstelling

Sturing van de politiezorg en meer specifiek, de gebiedsgebonden politiezorg en het aanspreken op de individuele verantwoordelijkheid van de functionaris, vragen om veranderingen op het individuele niveau. Politiewerk is mensenwerk en gaat over ervaringen, gevoelens en belevingen van mensen. Tussen de politieman of -vrouw en de burger wordt over die gedeelde ervaring en gevoelde werkelijkheid op het individuele niveau gecommuniceerd. De organisatie zelf speelt hierbij geen rol en toch vindt er grote wederzijdse beïnvloeding plaats. Naarmate die beïnvloeding doelgerichter en effectiever is, zal de uitvoering van de gebiedsgebonden politiefunctie effectiever kunnen plaatsvinden. Veel regiokorpsen trachten de effectiviteit van de operationele uitvoering van de gebiedsgebonden politie- of veiligheidszorg op een hoger plan te brengen. De eindrapportage 'Gebiedsgebonden Politiezorg' stelt dat niet de politie als geheel, de eenheid of het team, maar de gebiedsgebonden politiefunctionaris zélf de verantwoordelijkheid dient te dragen voor de uitvoering van zijn of haar werk. Hij of zij dient daarover binnen de organisatie verantwoording af te leggen en daarop te worden aangesproken. Dit betekent dat er niet alleen op organisatorisch niveau maar ook op individueel niveau een verandering moet plaatsvinden.

De theorie van Vinzant & Crothers (1998) en het door hen ontwikkelde concept van 'street-level leadership' bieden nieuwe inzichten in de persoonlijke effectiviteit en de zelfsturing van de frontlinie werker, zoals de uitvoerende politieman of -vrouw. De voor deze scriptie geformuleerde centrale vraagstelling luidde als volgt:

In welke mate en op welke wijze kan door middel van 'street-level leadership' worden bijgedragen aan een meer effectieve gebiedsgebonden politiezorg binnen het Regiokorps Haaglanden?

Belang

Het uitgevoerde onderzoek had tot doel kennis te verwerven voor het oplossen van een praktisch en maatschappelijk probleem, namelijk het aanreiken van realistische mogelijkheden om aspecten van het gebiedsgebonden veiligheidsbeleid binnen het Regiokorps Haaglanden effectiever uit te voeren.

Theorie

Frontlinie werkers hebben een relatieve vrijheid, denk bijvoorbeeld aan wijkagenten. De beslissingsvrije ruimte die zij hebben en het potentiële misbruik daarvan roepen vragen op met betrekking tot de legitimiteit van het handelen. Er is behoefte aan een instrument om de legitimiteit van het optreden te kunnen vaststellen en uit te dragen. Het concept 'street-level leadership' kent twee dimensies waarlangs de publieke dienstverlener besluiten neemt en gebruik maakt van zijn discretionaire ruimte. Ten eerste is er transformatief leiderschap, dat zich richt op de beantwoording van de wat-

vraag of de outcome, daarnaast is er situationeel leiderschap dat zich richt op de hoe-vraag of het proces. Uitvoerend leiderschap kan als beleidsinstrument worden beschouwd dat zich richt op de effectieve(re) uitvoering van beleid in de publieke dienstverlening. De frontlinie werker, de interne organisatie en de externe omgeving dienen aan bepaalde voorwaarden te voldoen om effectieve 'implementatie' van het instrument mogelijk te maken.

Het tweedimensionale karakter van uitvoerend leiderschap, zowel de transformatieve dimensie als de situationele dimensie, zijn verder beschreven en nader toegelicht door een vergelijking te maken met twee andere publieke zorgsectoren. Binnen de welzijnszorg en de gezondheidszorg zijn ideeën in ontwikkeling die geacht worden de professionele autonomie van de frontlinie werkers te versterken en daarmee de effectiviteit van de publieke dienstverlening. De welzijnszorg lijkt op grond van de bevindingen door te slaan naar verdere rationalisering van de zorg en daarmee vooral de leiderschapsdimensie van de proces-discretion te veronachtzamen.

Onderzoeksmethode

Ten behoeve van het praktijkonderzoek binnen het Regiokorps Haaglanden is gekomen tot een begripsdefinitie van uitvoerend leiderschap binnen effectieve gebiedsgebonden politiezorg. Hieronder wordt verstaan: 'het vanuit een persoonlijk betrokken houding, gebaseerd op taakautonomie en professionaliteit, door de individuele uitvoerende politieambtenaar uitoefenen van de integrale politietaak binnen een vooraf bepaald geografisch gebied, ter versterking van de waarden nabijheid, beschikbaarheid, aanwezigheid en bekendheid'. Hoewel het onderzoek zich vooral richtte op de wijkagent zelf en de variabelen die op hem of haar van toepassing zijn, zijn in het praktijkonderzoek enkele waarnemingsuitspraken aan deze frontlinie werker voorgelegd, die ook over de beide andere 'eenheden' van onderzoek, namelijk de interne organisatie en de externe werkomgeving, relevante gegevens hebben opgeleverd.

Resultaten en conclusie

Alle 140 binnen het Regiokorps Haaglanden werkzame wijkagenten zijn aangeschreven en hebben begin mei 2002 een enquêteformulier ontvangen. De 93 wijkagenten die de enquête hebben ingevuld en geretourneerd scoren divers, maar overwegend positief op de in de enquête geformuleerde waarnemingsuitspraken. Er is ten behoeve van de statistische analyse gebruik gemaakt van zowel eendimensionale als tweedimensionale gegevens.

De onderzoeksconclusie is dat deels is voldaan aan de voorwaarden waaronder het instrument 'street-level leadership' een daadwerkelijke bijdrage kan leveren aan de versterking van de effectiviteit van gebiedsgebonden politiezorg binnen het Regiokorps Haaglanden. Enkele voorwaarden, die onder meer betrekking hebben op het opleidingsniveau van de wijkagent, diens taakverantwoordelijkheid en de rol van zijn of haar directe chef, vormen een mogelijk aangrijpingspunt voor beleidsaanpassingen.

Verder lezen

- Vinzant, J.C. & L. Crothers (1998) *Street level leadership. Discretion and legitimacy in Front-Line Public Service*, Washington D.C. Georgetown: University Press.

Contact J.Th.J. Tonino: jos.tonino@haaglanden.politie.nl

Prestatiemeting en zingeving

Een onderzoek naar de praktijk van prestatiemeting in de politieregio Hollands Midden.

Drs. A. van Eeden-Petersman (2004)

Hoe wordt prestatiemeting in Holland Midden toegepast en kan dat beter?

Thematiek en vraagstelling

Vanuit het veiligheidsperspectief neemt de maatschappelijke druk op een efficiënt en effectief functioneren van de politie toe. In 2003 is prestatiesturing binnen de Nederlandse politie een feit geworden. Onderzocht is hoe succesvol dit bij de politie nog zo pril ingevoerde sturingsinstrument in een politieregio wordt toegepast.

Het onderzoek kent de volgende probleemstelling:

In hoeverre wordt prestatiemeting momenteel in de politieregio Hollands Midden succesvol toegepast en op welke wijze kan deze vorm van sturing, indien nodig, in voornoemde politieregio worden verbeterd?

De volgende deelvragen zijn onderzocht:

1. In hoeverre wordt er in de politieregio Hollands Midden gebruik gemaakt van een systeem van prestatiemeting?
2. Welke functies van prestatiemeting worden er in de literatuur onderscheiden en welke functies worden er in deze politieregio nagestreefd?
3. Welke gewenste en ongewenste gedragsveranderingen kunnen er volgens de wetenschappelijke literatuur bij prestatiemeting optreden en welke veranderingen zijn er in de praktijk in de genoemde politieregio zichtbaar?
4. In hoeverre is de bijzondere aard van overheidsproducten een complicerende factor bij prestatiemeting en aan welke voorwaarden moet prestatiemeting, gezien deze bijzondere aard, voldoen?
5. Volgens welke principes zou een systeem van prestatiemeting volgens de literatuur moeten worden ontworpen, en hoe verhoudt dit zich tot de praktijk in de genoemde politieregio?

Het wetenschappelijke en praktische belang

In het onderzoek is nagegaan of de meer algemene (abstracte) wetenschappelijke theorieën over prestatiemeting als sturingsinstrument toepasbaar zijn op een praktisch probleem. Dit bleek na het onderzoek het geval te zijn.

Leidinggevenden in de politieregio Hollands Midden kunnen de uitkomst van dit onderzoek gebruiken om de efficiëntie van hun sturing binnen de politieorganisatie te vergroten. Daarnaast geeft het hen inzicht in de voorwaarden waaronder prestatiemeting kan worden toegepast met het doel de producten, maar ook de processen binnen de politieregio te kunnen meten. Waar het uiteindelijk om gaat, is dat de politie bij een efficiëntere sturing meer, dan wel betere, resultaten kan behalen.

Onderzoeksmethode

Na een literatuurstudie zijn interviews gehouden en is een beperkt documentatie-onderzoek gedaan. Nagegaan is wat binnen de politieregio Hollands Midden in de praktijk gebeurt op het gebied van prestatiemeting. In het documentatieonderzoek zijn o.a. beleidsnotities over prestatiemeting, regionale en districtelijke beleidsplannen, managementcontracten en verantwoordingsrapportages betrokken. De interviews zijn

gehouden met medewerkers op korps-, districts- en teamniveau. Twaalf personen zijn geïnterviewd. Tenslotte was er de confrontatie tussen de wetenschappelijke theorie en de praktijk, ter beantwoording van de probleemstelling.

Resultaten en conclusies

Prestatiemeting is een sturingsinstrument. Door gedragsbeïnvloeding wordt beoogd gericht te werken en betere en meer prestaties te leveren. Uitgangspunt is dat prestatiemeting geen integraal systeem is; het is slechts één van de sturingsinstrumenten van een organisatie.

In 2003 zijn de te behalen resultaten door de regio Hollands Midden als geheel gehaald. De afzonderlijke districten en teams haalden de vooraf afgesproken resultaten op één of meerdere onderdelen niet. In het onderzoek zijn de door de geïnterviewden waargenomen gedragsveranderingen van medewerkers in de regio beschreven. Opvallend was dat alle gedragsveranderingen als gewenste gedragsveranderingen werden beoordeeld en dat nauwelijks ongewenste gedragsveranderingen werden waargenomen. Zo bezien, luidt het antwoord op het eerste deel van de probleemstelling: prestatiemeting wordt momenteel in Hollands Midden succesvol toegepast.

Door de recente invoering van prestatiemeting in deze regio is de werking daarvan nog niet over de volle breedte inzichtelijk. Het feit dat slechts gewenste gedragsveranderingen bij de medewerkers in de regio zichtbaar zijn, is hier een signaal van. Het is indrukwekkend te constateren hoe Hollands Midden prestatiemeting heeft verwerkt in haar beleid- en beheercyclus. Hollands Midden wil de afgesproken resultaten halen, maar dan wel op die onderwerpen die bijdragen aan de veiligheid in haar gebied en derhalve gekoppeld zijn aan de beleidsprioriteiten. De geïnterviewden benadrukten telkens weer de zingeving van het behalen van prestaties.

Aanbevelingen

Aan de hand van een drietal ontwerpprincipes bij prestatiemeting zoals De Bruijn (2001) deze beschrijft, is het mogelijk geweest de politieregio Hollands Midden een vijftiental praktische aanbevelingen te geven waardoor prestatiemeting als sturingsinstrument in deze regio verbeterd kan worden.

De ontwerpprincipes betreffen interactie, variëteit en dynamiek. Door interactie tussen leidinggevenden en medewerkers is prestatiemeting beter voorspelbaar. Variëteit en redundantie zijn bevorderlijk voor het inhoudelijke gehalte van prestatiemeting en dragen bij aan het inhoudelijk gezag daarover.

Prestatiemeting wordt pas echt levendig wanneer de relatie wordt gelegd tussen producten en het proces van voortbrengen van deze producten.

Verder lezen

Wetenschappelijke literatuur over prestatiemeting binnen de publieke sector is niet in overvloed voorhanden. De laatste jaren verschijnen wel, in een steeds hogere frequentie, publicaties over dit onderwerp in tijdschriften voor het openbaar bestuur en de politie. De Bruijn (2001) beschrijft in zijn boek *‘Prestatiemeting in de publiek sector. Tussen professie en verantwoorden.’* de spanning tussen de voor- en tegenstanders van prestatiemeting bij de overheid. Ook besteedt hij veel aandacht aan de bijzondere aard van overheidsproducten als complicerende factor bij prestatiemeting in de publieke sector.

Contact Albert A. van Eeden Petersman: vepm@planet.nl

De grenzen van bedrijfsmatig werken

Een onderzoek naar de relatie tussen bedrijfsmatig werken en het zich voordoen van integriteitsschendingen binnen de politieorganisatie

Drs. A.W. de Jong (2002)

Leidt meer bedrijfsmatig werken tot integriteitsproblemen?

Thematiek en vraagstelling

Overheidsorganisaties zijn vanaf het eind van de jaren tachtig elementen van bedrijfsmatig werken gaan inbouwen in de organisatie. Volgens een aantal bestuurskundigen levert dat risico's op. Zo komt Bovens tot de conclusie dat er een verband bestaat tussen het in toenemende mate bedrijfsmatig werken en het zich voordoen van integriteitsschendingen. Hij is van mening dat wanneer de overheid steeds meer bedrijfsmatig gaat werken, dit voortdurend zal leiden tot het verwijt van een gebrek aan integriteit. Dit als gevolg van een vermenging van publieke en private ethiek. De vraag die zich in dit verband aandient is of er inderdaad reden is om aan te nemen dat de integriteit van een overheidsorganisatie wordt beïnvloed door een meer bedrijfsmatige stijl van handelen. Er zijn op dit terrein nauwelijks empirische gegevens beschikbaar en concrete onderzoeksgegevens ontbreken. Dit is aanleiding voor het verrichten van gericht onderzoek naar de invloed van bedrijfsmatig werken bij de politie.

De centrale probleemstelling luidt: *Welk verband bestaat er tussen de toepassing van (elementen van) bedrijfsmatig werken binnen de politieorganisatie en integriteitsschendingen door politiemedewerkers?*

Deze probleemstelling roept de volgende deelvragen op:

Wat moet worden verstaan onder de "bedrijfsmatig werkende overheid" en wat zijn de kenmerken van bedrijfsmatig werken?

Wat kan worden verstaan onder het begrip "integriteit" en welke vormen van integriteitsschendingen kunnen worden onderscheiden?

Welke veronderstellingen zijn uit de literatuur af te leiden omtrent de wijze waarop bedrijfsmatig werken integriteitsschendingen in de hand werkt?

Welke instrumenten van bedrijfsmatig werken worden toegepast binnen de politieregio Amsterdam-Amstelland?

Op welke wijze vloeien integriteitsschendingen direct of indirect voort uit de toepassing van elementen van bedrijfsmatig werken?

Onderzoeksmethode

Teneinde antwoord te kunnen geven op de probleemstelling, werd empirisch onderzoek verricht binnen de Regiopolitie Amsterdam-Amstelland. Enerzijds door dossieronderzoek en anderzijds door het houden van interviews.

Resultaten en conclusies

Het onderzoek laat zien dat binnen de politieorganisatie de volgende instrumenten van bedrijfsmatig werken feitelijk worden toegepast: resultaatgerichte begroting, contractmanagement, decentralisatie van gezag en bevoegdheden, klantgerichtheid, uitbesteding en prestatiemeting. Deze aangetroffen elementen worden gerangschikt in vier thema's,

namelijk prestatiebesturing en prestatiedwang, decentralisatie en vergroting van individuele verantwoordelijkheden, klantgerichtheid en uitbesteding.

Het onderzoek laat zien dat binnen de politieorganisatie een aantal elementen van bedrijfsmatig werken hun intrede hebben gedaan, men heeft zich hierbij echter niet gerealiseerd welke risico's hieraan verbonden zouden kunnen zijn. Voor een aantal elementen geldt dat een meer zorgvuldige uitwerking of aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn, voor andere elementen geldt dat het verstandig is om ze niet toe te passen binnen de politieorganisatie. Het element prestatiemeting moet zorgvuldiger worden uitgewerkt. Ten aanzien van de elementen decentralisatie en vergroting van individuele verantwoordelijkheden, klantgerichtheid en uitbesteding zijn aanvullende maatregelen nodig. Voor onderdelen van klantgerichtheid en decentralisatie -zoals het aangaan van langdurige klantrelaties in het kader van het uitoefenen van toezicht op de naleving van specifieke wettelijke voorschriften en het verlenen van vergunningen, alsmede het toekennen van bevoegdheden aan organisatie-eenheden om zelfstandig te kunnen overgaan tot de aanschaf of verkoop van goederen en diensten- geldt dat zij eigenlijk vermeden zouden moeten worden.

Het wetenschappelijke en praktische belang

Het onderzoek geeft inzicht in de mechanismen die een rol spelen bij integriteitsschendingen binnen de politieorganisatie, daarnaast laat het zien op welke wijze elementen van bedrijfsmatig werken schendingen kunnen veroorzaken of bevorderen. Het in dit onderzoek aangetroffen materiaal heeft echter zijn beperkingen vanuit onderzoeksoogpunt. Het levert geen representatief beeld op van de hoeveelheid integriteitsschendingen die zich binnen de politieorganisatie voordoen.

De waarde van de gegevens ligt dan ook niet zozeer op het kwantitatieve, maar op het kwalitatieve vlak. De gegevens kunnen verduidelijken waar in de politieorganisatie, alsmede onder welke omstandigheden en werksituaties, integriteitsschendingen - inclusief de verhoogde kans daarop- zich voor hebben gedaan en zich zouden kunnen voordoen.

Aanbevelingen voor verder onderzoek

Het verdient aanbeveling om meer diepgaand onderzoek te verrichten naar gevallen van integriteitsschendingen binnen de politieorganisatie. Zo kan betrokken medewerkers worden gevraagd naar de mate van invloed van elementen van bedrijfsmatig werken en de gedragsmechanismen die uiteindelijk hebben geleid tot laakbaar gedrag. Tevens is het aanbevelingswaardig om, gezien het mogelijke aantal integriteitsschendingen dat uiteindelijk niet leidt tot een officiële vorm van intern of extern onderzoek, aanvullend onderzoek te verrichten middels het houden van een representatief aantal interviews.

Verder lezen

Bouckaert, G. (1993) 'Measurement and meaningful management', in: *Public Productivity and Management Review*, Vol. 17, No. 1.

Bovens, M. & A. Hemerijck, (1996) *Het verhaal van de moraal. Een empirisch onderzoek naar de sociale bedding van morele bindingen*, Amsterdam/ Meppel: Boom.

Pollitt, C. & G. Bouckaert (2000) *Public management reform, a comparative analysis*, New York/ Oxford: University Press Inc.

Steeg, M. van der, M.E.D. Lamboo & A. Nieuwendijk (2000) 'Als zich een integriteitsschending voordoet', *Tijdschrift voor de Politie*, nr. 9, september 2000, pp. 23-30.

Contact A. de Jong: jong-schoen@wxs.nl

Private beveiliging in beweging

Naar meer theoretische en praktische kennis over een snel groeiende branche

Drs. Ronald van Steden (2001)

Welke factoren verklaren de groei van private beveiliging in Nederland over de afgelopen 25 jaar?

Thematiek

Wie het Rijksmuseum te Amsterdam ooit met een bezoek heeft vereerd, kan één schilderij niet zijn ontgaan. Rembrandts meesterwerk *Het korporaal van kapitein Frans Banning Cocq en luitenant Willem van Ruytenburch* – beter bekend als *De Nachtwacht* (1642) – neemt er zo'n prominente plaats in dat mislopen onmogelijk is. Door de geschiedenis heen hebben dergelijke nachtwachten een prominente rol gespeeld als toezichhouders en ordehandhavers in ons land. Toch zijn deze milities tijdens de negentiende eeuw langzaam uit de gratie geraakt. Het nachtveiligheidswezen bleek te inefficiënt en onbetrouwbaar om aan de eisen van het nieuw gevormde Koninkrijk der Nederlanden (1814) te kunnen voldoen. Politiekorpsen gingen gaandeweg hun taken overnemen. Op deze wijze ontwikkelde zich vanuit het oude stelsel van nachtwachten en schutterijen de politie zoals we die vandaag kennen.

Minder bekend is dat nachtwachten ook aan de wieg staan van de huidige private beveiligingsindustrie. Ondanks het feit dat deze klassieke ordediensten eind negentiende eeuw tamelijk roemloos ten ondergingen, bleven veel oud-werknemers hun activiteiten trouw. Zij waren niets van zins om een nieuw vak te leren en gingen hun diensten tegen betaling aanbieden. De zakenman Isaac Beuth zag al snel brood in deze markt en richtte in 1902 het eerste Nederlandse beveiligingsbedrijf op. Een initiatief dat her en der door andere ondernemers werd nagevolgd. Er ontspruiten vanuit Rembrandts wereldberoemde groepsportret dus twee stromingen: die van de politie en die van de private veiligheidsindustrie. Politie en beveiliging hebben dezelfde historische wortels.

Het voor de meeste mensen onbekende verhaal van private beveiliging is terug te voeren op het feit dat beveiligingsbedrijven zich lange tijd aan bijna ieders aandacht hebben onttrokken. Tientallen jaren opereerde de sector op relatief kleine schaal. Hierin is verbazend snel verandering opgetreden. Vooral de laatste twintig tot vijfentwintig jaar is een snel groeiend aantal ondernemingen zich gaan toeleggen op bewaking, opsporing, serviceverlening en wat dies meer zij. De snelle opmars van private beveiliging roept verwondering op over hoe we deze ontwikkeling kunnen verklaren. Het onderzoek tracht derhalve antwoord te geven op de vraag *welke factoren de groei van private beveiliging in Nederland over de afgelopen 25 jaar verklaren*.

Wetenschappelijke en praktische relevantie

Begin jaren zeventig ontstaat er wetenschappelijke belangstelling voor de plaats van private beveiliging in de samenleving. Het thema wordt gezien als nieuw aandachtsveld in de sociale wetenschappen (met name in de Verenigde Staten, Groot-Brittannië en Canada). Verwonderlijk genoeg is naar de vragen *wat* private beveiliging precies is en *waarom* deze industrie zich zo snel heeft kunnen uitbreiden relatief weinig studie verricht. Wel hebben auteurs gewezen op uiteenlopende verklaringen voor het succes van private beveiliging en zijn er diverse normatieve beschouwing over de wenselijkheid van private beveiliging verschenen. Deze scriptie heeft de uiteenlopende hypothesen uit de literatuur geïnventariseerd. Tezamen vormen de gevonden

hypothese een theoretisch verklarenskader, dat aan de wieg staat van een proefschrift over private beveiliging in Nederland.

Ook is het thema praktisch relevant. We weten er weinig van. 'Den Haag' en gemeenten beginnen private beveiligers langzamerhand als serieuze partners in de veiligheidsketen te zien. De scriptie (en, hieruit voortvloeiend, het proefschrift) wil daarom bijdragen aan meer praktische kennis over private beveiliging, die de kwaliteit van beleidsvoering en de transparantie van de branche zelf moet bevorderen.

Resultaten: het theoretisch kader

Op basis van een intensieve literatuurstudie zijn diverse theoretische verklaringen voor de groei van private beveiliging gevonden. De hypothesen zijn in zes, elkaar deels overlappende, clusters ondergebracht.

- Verschillende auteurs veronderstellen dat, gezien de onrustbarende politiestatistiek en slachtofferenquêtes, criminaliteit een belangrijke rol heeft gespeeld bij de vraag naar extra bescherming in de vorm van private beveiliging. Daarnaast wordt er gewezen op angst- en onrustgevoelens als het gaat om geweld, diefstal, inbraak, alsmede fundamentalisme en terrorisme. Daar klassieke vormen van sociale controle aan betekenis verliezen, komen toezicht en handhaving steeds meer in handen van politie en private organisaties.
- Ook wordt er vaak gewezen op het anonieme karakter van grote steden. Mensen leven steeds meer gescheiden van elkaar. 'Nieuwe collectieve ruimten' (*new communal spaces*) zijn privaat bezit, doch openbaar toegankelijk. De overheid vindt dat ondernemers een grote mate van eigen verantwoordelijkheid dragen voor veiligheidshandhaving en ondersteuning in de private sfeer.
- De aanwas van *new communal spaces* hangt nauw samen met de toename van welvaart. Er valt simpelweg meer privé-bezit te beveiligen als positieve conjuncturele ontwikkelingen bijdragen aan hogere winsten en dito investeringen. De beveiligingsbranche vervult in dezen een spilfunctie.
- Een belangrijke trend in het huidige overheidsbeleid is het liberaliseren (of privatiseren) van taken. De overheid richt zich nadrukkelijker op een harde, repressieve aanpak van (kleine) overtredingen.
- Er wordt verondersteld dat de tevredenheid over en daarmee het vertrouwen in de politie afneemt. De politie is te bureaucratisch en beschikt over onvoldoende financiële middelen, menskracht en tijd om aan alle veiligheidswensen te kunnen voldoen. Private beveiligers vullen dit 'vacuüm' in.
- Tot slot hebben private beveiligers aan populariteit gewonnen en worden steeds vaker geaccepteerd als deskundige veiligheidshandhavers die een keur aan producten en diensten leveren om (gevoelens van) onveiligheid in goede banen te leiden.

Verder lezen

Bayley, D.H. en Shearing, C.D. (2001). *The new structure of policing: description, conceptualization and research agenda*. Washington D.C.: National Institute of Justice.

Button, M. (2002). *Private policing*. Collumpton: Willan.

Jones, T. en Newburn, T. (1998). *Private security and public policing*. Oxford: Clarendon Press.

Johnston, L. en Shearing, C.D. (2003). *Governing security: explorations in policing and justice*. Londen: Routledge

Steden, R. van (2004), 'Particuliere beveiliging in Nederland: een branche in beweging', in: VPB, *Branche in beweging*. Gorinchem: VPB: 11-26.

Contact Ronald van Steden: r.van.steden@fsw.vu.nl

Op weg naar een politie met PIT

Een studie naar de mogelijkheden van Police Integrity Testing

Drs. A. Doesburg-Hamming (2005)

Thematiek en vraagstelling

In de scriptie wordt getracht inzicht te verkrijgen in de bijdrage van ‘Integrity Testing’ aan een succesvol integriteitsbeleid van de politie. ‘Integrity Testing’ kan worden omschreven als: het brengen van geselecteerde ambtenaren of werknemers van publieke of private organisaties in gecreëerde situaties, op een manier waarbij een duidelijke mogelijkheid aanwezig is om zich op een oneerlijke, afkeurenswaardige of op een andere onjuiste manier te gedragen. Deze situaties verschijnen routinematig, dagelijks als onderdeel van de normale werkomgeving van de te testen persoon. Het gedrag van deze persoon wordt normaal gesproken niet door het management of anderen geobserveerd, maar in de testsituatie wel.

De probleemstelling luidt:

In welke mate en onder welke voorwaarden kan het middel Integrity Testing een bijdrage leveren aan de integriteit en het integriteitsbeleid van de Nederlandse politie? De deelvragen die hieruit voortvloeien richten zich op Integrity Testing en haar verschillende verschijningsvormen, de in de literatuur en in de politie-praktijk van New York en de Metropolitan police aangetroffen voorwaarden voor een succesvolle toepassing van het middel en de beschrijving van de situatie in Nederland waarbij is gekeken of de eerder aangetroffen voorwaarden ook in Nederland aanwezig zijn. Kortom, of Integrity Testing ook in Nederland succesvol kan worden toegepast.

Wetenschappelijke en praktische relevantie

Een aantal punten is vermeldenswaard. Het is praktisch van belang dat meer bekend wordt over integrity testing als repressief opsporingsmiddel tegen corruptie en andere integriteitsschendingen. Wellicht kan dat ook de basis leggen voor de mogelijke invoering van een nieuw repressief middel als aanvulling op de reeds ter beschikking staande middelen. Deze scriptie kan dienen als oriëntatie voor andere overheidsinstanties die gebruik willen maken van Integrity Testing.

Meer wetenschappelijk is het doel het verder brengen van de kennis in de politiewetenschappen over integriteit, instrumenten om integriteit te beschermen en het aanpakken van integriteitsschendingen.

Onderzoeksmethode

Het onderzoek is gebaseerd op een tweetal onderzoeksmethoden, te weten literatuuronderzoek en een beschrijvend praktijkonderzoek. Beide onderzoeksmethoden zijn gecompleteerd met aanvullende interviews. Het onderwerp Integrity Testing is een nauwelijks voorkomend onderwerp binnen de Nederlandstalige literatuur. Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van literatuur afkomstig uit de landen waar Integrity Testing wordt toegepast, zoals de Verenigde Staten en Engeland en in zeer beperkte mate Australië. Ook in internationale rapportages en verslagen van internationale bijeenkomsten is het onderwerp terug te vinden. Opvallend hierbij is dat Integrity Testing vaak als een klein onderdeel van het totale integriteitsvraagstuk aan de orde komt. Er is geen enkele vindplaats, waar het middel in zijn geheel wordt beschreven met bijvoorbeeld een opsomming van de voor- en nadelen die zijn verbonden aan de

inzet.

Resultaten en conclusies

De volgende sets van voorwaarden of thema's zijn belangrijk om Integrity Testing succesvol te laten zijn:

- Een sterke informatiepositie van het team bij het verzamelen van signalen over corruptie of andere integriteitsschendingen, of verdenkingen daarvan.
- Een adequate informatie-opslag en analyse van alle verzamelde informatie.
- Een te voeren ethische discussie rond de toepassing van Integrity Testing.
- De samenstelling van het team dat Integrity Testing moet uitvoeren.
- De aanwezigheid van schandalen rond de integriteit van het korps met als gevolg daarvan discussies over het functioneren van het korps.
- De voorwaarden verbonden aan het uitvoeren van de Integrity Test zelf.
- De relevantie van externe controle op de toepassing van het middel Integrity Testing.

Met de toepassing van Integrity Testing als repressief opsporingsmiddel van corruptie kunnen onder andere de volgende resultaten worden gehaald:

Effectiviteit. Meer onderzoeken naar corruptie of andere integriteitsschendingen kunnen succesvol worden afgesloten. Hieronder wordt verstaan dat bij het afsluiten van het onderzoek er duidelijkheid bestaat over de juistheid of onjuistheid van de beweringen waarop het onderzoek in eerste instantie is gestart.

Zorgvuldigheid. Integrity Testing is als middel minder ingrijpend in de privé omstandigheden van de medewerker dan de huidige ter beschikking staande repressieve middelen maar minstens zo effectief.

Efficiëntie. De onderzoekstijd die per corruptieonderzoek wordt besteed, zal terug lopen. Corruptieonderzoeken zijn tijdrovend en kosten veel personele inzet.

Grotere alertheid. Er zullen door politieambtenaren meer meldingen worden gedaan terzake omkoping of poging daartoe. Ervaring in de Verenigde Staten en Engeland leert dat daar het melden van (poging tot) omkoping verplicht is en het niet voldoen aan deze verplichting leidt tot plichtsverzuim. Na de invoering van Integrity Testing werden er meer meldingen van pogingen tot omkoping door politiemensen gedaan.

Objectiviteit. Integrity Testing is een objectief middel dat tijdens de uitvoering in beeld en geluid wordt vastgelegd. Hierbij is achteraf zichtbaar en hoorbaar hoe iemand heeft gereageerd.

Preventie. Integrity Testing is een repressief middel. De ervaring in de landen waar Integrity Testing wordt toegepast, is dat de inzet van het middel ook een preventieve waarde heeft.

Verder lezen

The City of New York, The Commission to Combat Police Corruption (2001) *The New York City Police Department's Non IAB Proactive Integrity Programs*, New York.

Homel, R. (2003) Integrity Testing. In: *Police Reform: Building Integrity*, Sydney: Hawkins Press, pp.159-172.

Lamboos, M.E.D., J. Naeyé & A. Nieuwendijk 'Politie neemt integriteitsschendingen serieus.' In: *het Tijdschrift voor de Politie*, 64e jaargang, nr. 10, pp. 4-11.

Nelen, H., A. Nieuwendijk (2003) *Geen ABC, analyse van rijksrechercheonderzoeken naar ambtelijke en bestuurlijke corruptie*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Contact Anneke Doesburg: rena.doesburg@wanadoo.nl

Leiderschap, vertrouwen en resultaten

Drs. B. van Slageren (2004)

Wat voor leiders krijgen vertrouwen van politiemedewerkers en leidt dat vertrouwen of het vertrouwen in collega's in een team tot beter presteren?

Thematiek en vraagstelling

Medewerkers die de teamleiding vertrouwen, presteren beter. Onderzoek binnen Regiopolitie Kennemerland laat de samenhang zien tussen vertrouwen in collega's, de teamleiding en direct leidinggevenden en toont de invloed van deze variabelen aan. Een steeds sterkere oriëntatie op resultaten binnen de politie maakt de algemene vraag hoe die resultaten positief kunnen worden beïnvloed, interessant. De basis van het onderzoek wordt gevormd door vier kernbegrippen: vertrouwen, transformationeel leiderschap, collectieve aandacht ('heed') en teamresultaten.

Doel van het onderzoek is te achterhalen hoe transformationeel leiderschap, vertrouwen in collega's en (direct) leidinggevenden en collectieve aandacht voor resultaten (heed) elkaar beïnvloeden en welke (verschillende) effecten zij hebben op een aantal teamresultaten van de elf basisteams van de regiopolitie Kennemerland.

Met het onderzoek is getracht een antwoord te geven op de volgende vraag:

Leidt de aanwezigheid van transformationeel leiderschap binnen de basisteams van de regiopolitie Kennemerland tot vertrouwen van medewerkers in (direct) leidinggevenden en collega's, hoe verhoudt het effect van vertrouwen van medewerkers in (direct) leidinggevenden op de negen teamresultaten zich tot het effect van vertrouwen in collega's op die teamresultaten en welke rol speelt 'heed' daarbij?

De theoretische verkenning beperkt zich tot de variabelen uit de vraagstelling (transformationeel leiderschap, vertrouwen, collectieve aandacht voor resultaten (heed) en teamresultaten). De praktische deelvragen hebben betrekking op de samenhang van die variabelen.

Wetenschappelijk en praktisch belang

Voorzover bekend zijn met dit onderzoek de eerste inzichten gegenereerd in de samenhang tussen de onderzochte variabelen binnen een politieorganisatie en hoe zij een aantal resultaten van politiewerk beïnvloeden. Deze inzichten vormen een bron voor verder wetenschappelijk onderzoek.

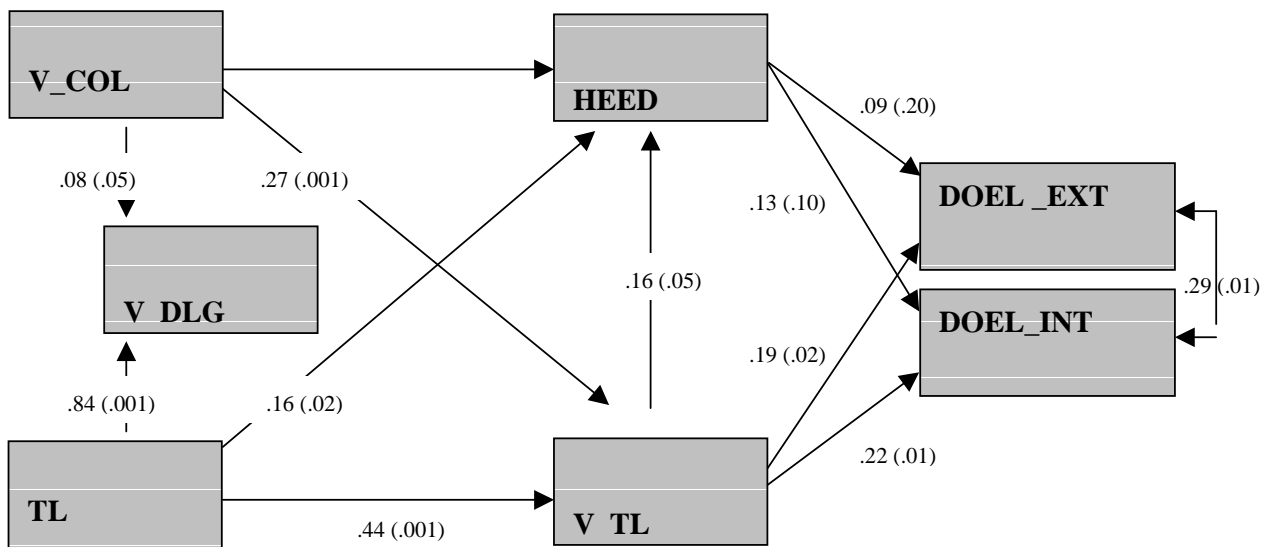
Het Informatiemodel Nederlandse Politie is door haar landelijke standaardisatie uitermate geschikt om vergelijkbaar onderzoek te verrichten tussen districten en teams uit verschillende regio's. Daarmee kan het oorspronkelijke idee om teams met elkaar te vergelijken op basis van 'harde cijfers', in plaats van de perceptie van teamleden over de haalbaarheid van doelstellingen, in verder onderzoek vorm krijgen.

Daarnaast kan het onderzoek – in een tijd waarin veel aandacht is voor resultaten van politiewerk – leidinggevenden inzicht geven in factoren die van belang zijn voor het boeken van resultaten. In de theoretische verkenning wordt een relatie gelegd tussen vertrouwen en organisatievorm.

Onderzoeksmethode

Het empirisch onderzoek is gehouden onder 678 respondenten. Voor het meten van de resultaten van de basisteams werd aansluiting gezocht bij de binnen de regio gehanteerde systematiek. Transformationeel leiderschap, vertrouwen en 'heed' werden gemeten met behulp van bestaande vragenlijsten. De respondenten moesten voorts reageren op een aantal stellingen over de haalbaarheid van de doelstellingen met betrekking tot de acht gekozen indicatoren. De antwoorden werden op een schaal van één tot vijf genoteerd, variërend van 'volstrekt niet mee eens' tot 'volkomen mee eens'. De respons bedroeg 46,3 procent (314 bruikbare reacties van de 678).

Uit de theorie afgeleide hypothesen vormden de aanleiding voor verder onderzoek. Met behulp van correlatieberekeningen en mediatieanalyse zijn de verbanden tussen de verschillende variabelen uit het onderzoeksmodel nader geanalyseerd. Deze technieken waren echter niet toereikend. Met behulp van een factoranalyse is gekeken of er sprake was van clustering op de resultaatvariabelen uit de enquête. De twee aldus gevonden clusters zijn met behulp van de factorscores omgerekend naar nieuwe variabelen, die DOEL_EXT en DOEL_INT zijn gelabeld. Met behulp van de statistische rekentechniek LISREL zijn de variabelen nader geanalyseerd. LISREL houdt rekening met de samenhang van alle variabelen in het onderzoeksmodel (met dank aan dr. G.G. van den Bunt!).



$(\chi^2 = 7,32 \text{ df} = 9 \text{ p} = .60347 \text{ RMSEA} = 0.000)$

TL	= transformationeel leiderschap
V_COL	= vertrouwen in collega's
V_DLG	= vertrouwen in direct leidinggevende
V_TL	= vertrouwen in teamleiding
HEED	= collectieve aandacht
DOEL_EXT	= haalbaarheid externe doelen
DOEL_INT	= haalbaarheid interne doelen

Resultaten en conclusies

De analyse toonde uiteindelijk aan dat transformationeel leiderschap leidt tot meer vertrouwen in direct leidinggevenden, 'heed' en vertrouwen in teamleiding. Vertrouwen in collega's leidt tot meer vertrouwen in direct leidinggevenden, vertrouwen in de teamleiding en meer 'heed'. Transformationeel leiderschap en vertrouwen in collega's leiden er beide toe – via 'heed' en vertrouwen in de teamleiding – dat externe en interne doelstellingen vaker worden gehaald. Daarnaast leidt vertrouwen in teamleiding ertoe – via 'heed' – dat externe en interne doelstellingen beter worden gehaald. Haalbaarheid van externe en interne doelstellingen beïnvloeden elkaar. Het onderzoek leidde tot aanbevelingen ten aanzien van de vier kernbegrippen die de basis van het onderzoek vormden.

Verder lezen

- Bijlsma-Frankema, K.M. (e.a.) 'Differential effects of trust on heed and performance in a network and divisional form of organizing' in: Bijlsma-Frankema, K.M., R.J.A. Klein Woolthuis & B. Johannisson (Eds.), *Trust under pressure: Empirical investigations of the functioning of trust building in uncertain circumstances*, Amsterdam-London, 2004 (nog) niet gepubliceerd.
- Dirks, K.T. & D.L. Ferrin 'Trust in Leadership: Meta-Analytic Findings and Implications for Research and Practice', *Journal of Applied Psychology*, 2002, Vol. 87, nr. 4, p. 611-628.
- Hartog, D.N. den, P.L. Koopman en J. van Muyen (1997) *Inspirerend leiderschap in organisaties*. Schoonhoven: Academic Service.
- Stooker, J.I. en N.J. Kolk (2003) *Grip op leiderschap; Toegankelijke modellen en praktische inzichten*. Deventer-Zaltbommel: Kluwer-INK.

Contact Bart van Slageren: b.van.slageren@hetnet.nl