

WODC

4 | 17

Justitiële verkenningen

De toekomst- bestendigheid van de politie



verschijnt 6 maal per jaar • jaargang 43 • september

JV

Boom juridisch

4 | 17

Justitiële verkenningen

De toekomstbestendigheid van de politie

Versijnt 6 maal per jaar • jaargang 43 • september



Justitiële verkenningen is een gezamenlijke uitgave van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Veiligheid en Justitie en Boom juridisch.

Redactieraad

dr. A.G. Donker
dr. R.A. Roks
dr. B. Rovers
dr. mr. M.B. Schuilenburg
dr. M. Smit
dr. E. Snel

Redactie

mr. drs. M.P.C. Scheepmaker

Redactiesecretariaat

tel. 070-370 65 54
e-mail infojv@minvenj.nl

Redactieadres

Ministerie van Veiligheid en Justitie,
WODC
Redactie Justitiële verkenningen
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
tel. 070-370 71 47
fax 070-370 79 48

WODC-documentatie

Voor inlichtingen: Infodesk WODC,
e-mail: wodc-informatiedesk@minvenj.nl, internet: www.wodc.nl

Abonnementen

Justitiële verkenningen verschijnt zes keer per jaar. In digitale vorm is het tijdschrift beschikbaar op de website van het WODC, zie www.wodc.nl/publicaties/justitiële-verkenningen/index.aspx. Belangstellenden voor een plusabonnement kunnen zich richten tot Boom juridisch. Een plusabonnement biedt u naast de gedrukte nummers tevens het online-archief vanaf 2002 én een e-mailattendering. De abonnementsprijs bedraagt € 214 (excl. btw, incl. verzendkosten). Het plusabonnement kunt u afsluiten via

www.bjutijdschriften.nl. Of neem contact op met Boom distributiecentrum via tel. 0522-23 75 55 of e-mail tijdschriften@boomdistributiecentrum.nl.

Abonnementen kunnen op elk gewenst tijdstip ingaan. Valt de aanvang van een abonnement niet samen met het kalenderjaar, dan wordt over het resterende gedeelte van het jaar een evenredig deel van de abonnementsprijs in rekening gebracht. Het abonnement kan alleen schriftelijk tot uiterlijk 1 december van het lopende kalenderjaar worden opgezegd. Bij niet-tijdige opzegging wordt het abonnement automatisch voor een jaar verlengd.

Uitgever

Boom juridisch
Postbus 85576
2508 CG Den Haag
tel. 070-330 70 33
e-mail info@boomjuridisch.nl
website www.boomjuridisch.nl

Ontwerp

Tappan, Den Haag

Coverfoto

© Flip Franssen/HH
Crowd control door de politie tijdens de Nijmeegse Vierdaagse

ISSN: 0167-5850

Opname van een artikel in dit tijdschrift betekent niet dat de inhoud ervan het standpunt van de Minister van Veiligheid en Justitie weergeeft.

Inhoud

Inleiding	5
<i>W. Landman</i>	
Tussen zorg en hoop. De ontwikkeling van de nationale politieorganisatie	9
<i>N. Kop en P. Klerks</i>	
Aanzetten tot verbetering van de opsporing. ‘Handelen naar Waarheid’ een jaar later	26
<i>B. de Koning</i>	
Opheldering verzocht? Over de drastische daling van het aantal opgehelderde misdrijven	37
<i>M.B. Schuilenburg, B. Besseling en F. Uitendaal</i>	
Vertrouwen in de politie. Empirisch onderzoek naar de beleving van vertrouwen in de Rotterdamse wijk Bloemhof	47
<i>T. Meurs en B.J. Kreulen</i>	
De uitdagingen voor gebiedsgebonden politiezorg. Ambigue ontwikkelingen, platgetreden paden en nieuwe wegen	64
<i>E. Devroe</i>	
Over toekomstbestendige policing. De dilemma's van veiligheidsregimes in grote steden	81
Boekrecensie: Een insidersanalyse van de Franse politieorganisatie	97
<i>G. Meershoek over</i> <i>Sécurité. Ce qu'on vous cache</i> van Patrice Bergougnot (avec Frédéric Ploquin)	
Summaries	103
Congresagenda	106

Inleiding

Inleiding

Het is vijf jaar geleden dat *Justitiële verkenningen* een themanummer wijdde aan de politie. Dat was aan de vooravond van de omvorming naar een Nationale Politie per ingang van 1 januari 2013. Naast twijfels en kritische geluiden over deze megaoperatie, waren er ook hooggespannen verwachtingen, zoals hogere ophelderingspercentages, sterk in de wijken verankerde basisteams en goed functionerende ICT. Het is niet overdreven om te stellen dat dit reorganisatieproces behoorlijk rampzalig is verlopen. Op allerlei fronten functioneert de politie niet naar behoren. De ophelderingscijfers van misdrijven zijn gedaald, op terreinen als cybercrime heeft de politie niet de juiste expertise in huis en blijven de prestaties achter, integriteitskwesaties doen zich de laatste tijd vaker voor en daarnaast is er regelmatig kritiek op etnische profilering en de wijze van bejegening van burgers. Het gebrek aan diversiteit van het personeelsbestand is tevens een nijpend probleem, inmiddels onderschreven door korpschef Erik Akerboom. Het duurzaam betrekken van hogeropgeleiden bij de politie stokt en de interne informatiehuishouding is niet op orde.

Een nieuw fenomeen is dat de politieleiding nu – blijkens een eerder dit jaar uitgelekte notitie die bedoeld is voor het nieuwe kabinet – zelf stelt het zicht en de grip op criminaliteit te verliezen en te kampen met een handhavings-, opsporings- en vervolgingstekort. Daaraan wordt meteen het verzoek om meer geld gekoppeld, maar is dat wel de oplossing?

De centrale vraag in dit themanummer is hoe het politieapparaat een toekomstbestendige organisatie kan worden. Een politie die doelgericht opereert in een complexe samenleving, waarin moet worden samengewerkt met andere publieke organisaties en private partijen in veiligheidshandhaving, criminaliteitspreventie en opsporing. Een politie die het vertrouwen geniet van een ‘superdiverse’ bevolking en die erin slaagt de benodigde expertise binnen te halen en aan zich te binden om oude en nieuwe vormen van criminaliteit succesvol te kunnen bestrijden.

In het eerste artikel blikt **Wouter Landman** terug op het reorganisatieproces van de afgelopen jaren. In dat proces hebben zich enkele ont-

wikkelingen voorgedaan die kunnen verklaren waarom de omvorming tot een nationaal politiekorps zo moeizaam is verlopen: anonimisering, formalisering, verwaarlozing en verwarring hebben geleid tot grote onvrede binnen het korps. Naast al deze zorgen is er ook hoop, aldus de auteur. Er waait een nieuwe wind door de organisatie die op allerlei plekken zorgt voor modernisering. Cruciaal is volgens de auteur dat de politie een leerstrategie ontwikkelt waarin minder energie gaat naar mooie plannen van de tekentafel en meer aandacht is voor beïnvloeding van de dagelijkse praktijk.

De recherche en de opsporingspraktijk staan centraal in de bijdrage van *Nicolien Kop* en *Peter Klerks*. Als coauteurs van het veelbesproken rapport *Handelen naar waarheid*, dat ruim een jaar geleden verscheen, inventariseren zij de reacties op deze sterkte-zwakteanalyse van de opsporing. De auteurs bekijken voor drie aandachtspunten in het rapport welke acties inmiddels zijn ondernomen en waar kansen liggen om de opsporing te versterken. Concreet gaat het om het streven meer hoogopgeleiden bij de opsporing te betrekken, intensiever samen te werken met burgers en een betere benutting van technologische ontwikkelingen. De auteurs signaleren vooral een meer externe oriëntatie van de politie in de vorm van nieuwe allianties met burgers en het bedrijfsleven.

Bart de Koning schreef voor dit nummer een bespiegeling over het sterk gedaalde ophelderingspercentage van misdrijven en een aantal paradoxale ontwikkelingen daaromheen. Terwijl politici een aantal jaren geleden nog grote beloften deden over een strengere aanpak van criminaliteit en 'meer boeven achter de tralies' zetten, lijkt het alsof dit momenteel niet echt een issue is. Hoewel de politie 90.000 minder misdrijven oplost dan tien jaar geleden, nemen bijvoorbeeld de onveiligheidsgevoelens onder de bevolking af. Tegelijkertijd maakt de politie zelf zich wel zorgen over de haperende opsporing. De auteur betoogt dat het verdwijnen van de fixatie op ophelderingspercentages een zegen is, omdat dit de politie de ruimte geeft een langetermijnstrategie te ontwikkelen voor misdaadbestrijding, met daarin meer aandacht voor misdaadpreventie. Ook kan daardoor meer energie worden gestoken in de samenwerking met burgers, private en publieke partijen.

Het vertrouwen van de Nederlandse bevolking in de politie is traditioneel hoog. Toch staat dit vertrouwen onder druk, zo stellen **Marc Schuilenburg**, **Bruis Besseling** en **Fleur Uitendaal** op basis van recent onderzoek in Nederlandse grote steden. In tal van wijken daalt het vertrouwen in de overheid. Vooral etnische minderheden, lageropgeleiden en mensen met een laag inkomen oordelen negatief over de politie. De auteurs zelf verrichtten een onderzoek in de Rotterdamse probleemwijk Bloemhof naar het vertrouwen van de bewoners in de politie. Er werd gebruikgemaakt van semigestructureerde interviews, vragenlijsten en observaties bij het beantwoorden van de vraag in hoeverre vertrouwen samenhangt met de prestaties van de politie bij criminaliteitsbestrijding en ordehandhaving en met opvattingen over rechtvaardig politieoptreden. De onderzoekers concluderen dat vertrouwen in de politie sterker wordt naarmate burgers meer het gevoel hebben dat er naar hen wordt geluisterd.

Teun Meurs en **Bert Jan Kreule** verkennen in hun bijdrage voor welke uitdagingen de gebiedsgebonden politiezorg zich gesteld ziet. Zij schetsen eerst de maatschappelijke context waarin de wijkagent zijn werk moet doen. Ze zien daarin superdiversiteit, ondermijning, sociale verschraling en glocalisering als belangrijke ontwikkelingen. Ze stellen daarnaast dat de politie in haar optreden zich bewust moet zijn van de afwezigheid van consensus over grote maatschappelijke kwesties in de huidige samenleving, aangeduid als ambiguïteit.

Het artikel van **Elke Devroe** is gebaseerd op een onderzoek naar veiligheidsregimes in 24 grote steden in negen Europese landen. De vraag was welke regimes kunnen worden onderscheiden, hoe voorgestelde maatregelen op het terrein van veiligheid kunnen worden getypeerd en wat de dilemma's zijn voor de toekomst. De conclusie gaat in op de grootstedelijke veiligheidsregimes, die in diverse combinaties waarneembaar zijn in de bestudeerde metropolen en de toekomstbestendigheid ervan.

De laatste bijdrage, geschreven door **Guus Meershoek**, biedt een bespreking van het recent in Frankrijk verschenen boek *Sécurité. Ce qu'on vous cache* ('Veiligheid. Wat men voor u verbergt'). Het is geschreven door Patrice Bergougnoux (met Frédéric Ploquin), die een lange carrière binnen het Franse politieapparaat achter de rug heeft. In Frankrijk is er al 75 jaar een nationale politie. De ideeën die insider Bergougnoux uiteenzet over de organisatie en structurering van het politieapparaat kunnen een bron van inspiratie zijn voor de Neder-

landse discussie, terwijl ook zijn analyse van politieke invloeden op de rechtshandhaving bijzonder boeiend is.

Marit Scheepmaker

Tussen zorg en hoop

De ontwikkeling van de nationale politieorganisatie

*W. Landman**

Na de regionalisatie van de politieorganisatie aan het begin van de jaren negentig is met de inwerkingtreding van de Politiewet 2012 een volgende stap gezet in de schaalvergroting binnen de politieorganisatie in ons land. De samenvoeging van de 25 regionale politiekorpsen en het Korps Landelijke Politiediensten tot één nationaal politiekorps kan worden gezien als een revolutionaire ontwikkeling in de Nederlandse politiegeschiedenis (Fijnaut 2012). Met de vorming van de Nationale Politie is er één politiekorps ontstaan dat functioneert onder een eenhoofdige leiding en dat verantwoordelijk is voor de uitvoering van de politietaken op het gehele grondgebied.

De organisatorische eenwording van de politieorganisatie en de centralisering van het beheer zijn weliswaar de centrale kenmerken van de nationalisatie van de politieorganisatie, maar de vorming van de nationale politieorganisatie is veel meer gaan omvatten dan dat (zie ook Verbeek 2012). De politieorganisatie is in volle omvang opnieuw ingericht. Schaalvergroting is bij de herinrichting de rode draad: de nationale politieorganisatie bestaat uit 10 regionale eenheden met in totaal 43 districten en 168 basisteams, een Landelijke Eenheid, een Politiedienstencentrum (PDC) voor de uitvoering van de bedrijfsvoeringstaken en een staf korpsleiding voor de ondersteuning van de korpsleiding op het gebied van beleid voor zowel de operatie als de bedrijfsvoering.¹

Naast de wijziging van de besturing en de inrichting omvat de vorming van de nationale politieorganisatie een flink aantal inhoudelijke veranderingen (zie ook Inspectie VenJ 2013). Deze inhoudelijke veran-

* Dr. Wouter Landman is als onderzoeker en adviseur werkzaam bij Twynstra Gudde. De auteur schreef dit artikel op persoonlijke titel.

1 In 2017 is tevens de Politieacademie een beheersmatig onderdeel van de Nationale Politie geworden. Dit met uitzondering van de directie van de Politieacademie (zelfstandig bestuursorgaan).

deropgaven hebben betrekking op zowel de operatie als de bedrijfsvoering en hebben een zeer divers karakter: dienstverlening aan burgers, operationele werkwijzen, leiderschap, sturing van politiewerk, bureaucratie, informatievoorziening, interne dienstverlening (bedrijfsvoering) en ga zo maar door. Een deel van de inhoudelijke veranderopgaven is in de startplannen van de politie opgenomen (Politie 2012a; 2012b). Daarnaast zijn er in de afgelopen periode de nodige inhoudelijke veranderopgaven aan het toch al omvangrijke veranderproces toegevoegd.²

Het voorgaande maakt duidelijk dat de vorming van de nationale politieorganisatie veel meer is dan een zeer omvangrijke reorganisatie. Mede om die reden gaf de huidige korpschef in een interview aan dat de politie 'af moet' van het woord 'reorganisatie' (Verhagen & Hogenboom 2016). 'We zijn een grote organisatie in ontwikkeling, laten we dat dan ook zo beschouwen', aldus de korpschef. In dit artikel verken ik hoe het, ruim vierenhalf jaar na de inwerkingtreding van de Politiewet 2012, staat met de ontwikkeling van de nationale politieorganisatie. Omdat dit een forse ambitie is, beperk ik me hierbij tot de effecten van de vorming van de nationale politieorganisatie op politiemensen en hun onderlinge relaties.³

Dit artikel komt voort uit zorg over de ontwikkeling van de nationale politieorganisatie, maar is ook gevoed door hoop. Zorg en hoop zijn dan ook de twee centrale onderwerpen die in dit artikel aan bod komen. Eerst komen de zorgen met betrekking tot de ontwikkeling van de nationale politieorganisatie aan bod, gevolgd door een paragraaf gewijd aan hoopvolle ontwikkelingen. Vervolgens maak ik de balans op en geef ik enkele suggesties voor de verdere ontwikkeling van de nationale politieorganisatie.

Opgemerkt zij dat de inhoud van dit artikel vooral is gebaseerd op de ervaringen die ik in de afgelopen jaren in de politieorganisatie heb opgedaan met het verrichten van onderzoek, het begeleiden van ver-

2 De herijking van het realisatieplan kan als voorbeeld dienen (Politie 2015). De herijking was bedoeld om meer focus in de vorming van de nationale politieorganisatie aan te brengen, maar leidt eveneens tot een nieuw en omvangrijk veranderthema: de herijking van de opsporing. De opgave is om de opsporing meer adaptief, lerend en actiegericht te maken.

3 Ik ga dus niet in op de werking van de Politiewet 2012 en ook nauwelijks op het operationele functioneren van de nationale politieorganisatie. De werking van de Politiewet 2012 wordt geëvalueerd door de Commissie Evaluatie Politiewet 2012 die naar verwachting dit najaar haar eindrapportage publiceert. De voortgang van de vorming van de Nationale Politie wordt daarnaast periodiek onderzocht door de Inspectie VenJ (2013, 2014a, 2014b, 2015, 2016), die eveneens dit najaar het afrondende onderzoek publiceert.

andering en het faciliteren van uiteenlopende gesprekken. Het zijn mijn waarnemingen, aangevuld met bevindingen uit uiteenlopend onderzoek dat naar de vorming van de nationale politieorganisatie is uitgevoerd,⁴ en die zijn ongetwijfeld voor discussie vatbaar. De tweede opmerking is dat ik in dit artikel een aantal hoofdlijnen schets en hiermee onvoldoende recht doe aan de (grote) verschillen die er tussen onderdelen van de politieorganisatie bestaan.

Zorgen over de ontwikkeling van de nationale politieorganisatie

Anonimisering: een toenemende afstand naar de ander

De politie heeft een familiere cultuur waarin men het van belang vindt om de ander goed te kennen (Çankaya 2011; Landman e.a. 2015; Princen 2015). Het gaat hierbij in het bijzonder om degenen van wie je afhankelijk bent in de uitvoering van het werk. In het politiestraatwerk is deze behoefte naar mijn idee het sterkst aanwezig. Politie mensen willen weten wat de kwaliteiten en valkuilen zijn van de collega's met wie zij de straat opgaan (Landman 2015). Op straat ben je immers op elkaar aangewezen en als je in lastige situaties terechtkomt, dan moet je weten wat je aan elkaar hebt. De behoefte om de ander te kennen beperkt zich tegelijkertijd niet tot het operationele politiewerk. Ook in de relatie tussen de operatie en de bedrijfsvoering merk ik dat deze behoefte sterk aanwezig is.

De schaalvergroting en concentratie van activiteiten die binnen de politieorganisatie hebben plaatsgevonden, leiden tot een proces van *anonimisering* in onderlinge relaties: politiemensen kennen de ander, waarmee wordt samengewerkt, minder goed dan voorheen.⁵ Dit proces van anonimisering komt onder andere naar voren uit onderzoek binnen de basisteams, die met de vorming van de nationale politieorganisatie veelal fors in omvang zijn toegenomen (zie bijvoorbeeld Terpstra e.a. 2016; Van der Torre & Valkenhoef 2017). Veel politieagenten ervaren dat zij in een anonieme 'grote hoop' terecht zijn gekomen (Terpstra e.a. 2016). Zij hebben de indruk dat zij de kwaliteiten van

4 Bij het bestuderen van het bestaande onderzoek valt overigens op dat vooral veel onderzoek is verricht naar het functioneren van de basisteams.

5 Er lijkt daarnaast ook sprake van een ontwikkeling van anonimisering ten opzichte van de externe omgeving: men kent door de schaalvergroting het werkgebied minder goed (zie Terpstra e.a. 2016; Van der Torre & Valkenhoef 2017).

hun collega's minder goed kennen dan voorheen (Van der Torre & Valkenhoef 2017) en hebben het gevoel dat de afstand naar de leiding (teamchefs) is toegenomen (Terpstra e.a. 2016). Maar de ontwikkeling doet zich breder voor, zoals tussen de recherche en de informatieorganisatie en tussen de bedrijfsvoering en de operatie. Met betrekking tot de laatstgenoemde samenwerkingsrelatie ligt de anonimisering al min of meer besloten in het model van 'click-call-face' dat centraal is gesteld: face-to-face contact is de laatste in de rij. De bedrijfsvoering heeft geen gezicht meer. 'We hebben het niet meer over mensen!', zo gaf een teamchef te kennen tijdens een groepsgesprek. Vooralsnog is de verbinding tussen de operatie en de bedrijfsvoering eerder verzwakt dan versterkt: binnen de operatie heeft men de ervaring dat de beschikbaarheid en de kwaliteit van de ondersteuning zijn afgenomen (Inspectie VenJ 2015; Groen 2017).

Ontkoppeling: werksystemen die moeizamer tot stand komen

Bij de inrichting van de nationale politieorganisatie zijn er diverse 'knippen' gemaakt in activiteiten die inhoudelijk nauw met elkaar verbonden zijn. Een voorbeeld hiervan is de knip tussen beleid en uitvoering op het gebied van de bedrijfsvoering. De beleidsontwikkeling is belegd bij de directies en de uitvoering bij het Politiedienstencentrum. Een andere illustratie is de knip tussen de recherche- en informatieorganisatie. Er is zowel op regionaal niveau als bij de Landelijke Eenheid een aparte en omvangrijke kolom ontstaan voor allerlei taken op het gebied van informatie.⁶ Beide 'knippen' zorgen voor problemen. Binnen de bedrijfsvoering wordt beleid bedacht dat ver afstaat van de werkelijkheid in de uitvoering, terwijl men in de uitvoering tegelijkertijd behoefte heeft aan inhoudelijke richting op onderwerpen waarvoor geen beleid beschikbaar is. Voor de recherche- en informatieorganisatie geldt dat de onderlinge afstand veelal groter is geworden: het kost meer moeite om tot effectieve samenwerking te komen.

6 Het 'strakke' onderscheid tussen de recherchefunctie en de informatiefunctie is überhaupt opmerkelijk, aangezien vrijwel alle activiteiten bij het opsporen van criminaliteit op de een of andere manier het karakter hebben van informatieverzameling en -verwerking (Fijnaut 2012; Princen 2015). Natuurlijk is de aard van de activiteiten verschillend – en is bijvoorbeeld een fenomenanalyse maken iets anders dan een verhoor afnemen – maar in veel gevallen moeten de activiteiten met elkaar worden gecombineerd om tot een effectieve aanpak te komen.

Bij het vorenstaande moet worden opgemerkt dat iedere organisatie-structuur leidt tot het ‘knippen’ in activiteiten die onderling afhankelijk zijn (Mintzberg 1978). Om resultaten in het werk te bereiken, moet vrijwel altijd worden samengewerkt over de muren van organisatieonderdelen (en organisaties) heen. Dit gebeurt in zogenaamde werksystemen, die naast de organisatiestructuur (stabiliteitsstelsel) bestaan (Checkland & Scholes 1990). De samenwerking in werksystemen wordt binnen de nationale politieorganisatie echter belemmerd door de enorme schaal waarop het ‘knippen’ van activiteiten heeft plaatsgevonden in combinatie met de kolomgerichte manier van aansturen. Hierdoor gaan mensen zich vooral op het eigen organisatieonderdeel richten. Het lukt vooralsnog niet of nauwelijks om activiteiten over grenzen van organisatieonderdelen heen weer goed aan elkaar te ‘plakken’ door middel van compenserende maatregelen als afstemming en overleg. *Ontkoppeling* is dominant. Ik constateer dat er in de omvangrijke nationale politieorganisatie complexe onderlinge afhankelijkheden zijn ontstaan die vooralsnog moeizaam kunnen worden gehanteerd door degenen die er een onderdeel van zijn. Dit blijkt onder andere uit de vele ‘escalaties’ die binnen de nationale politieorganisatie plaatsvinden. Het escaleren van samenwerkingsproblemen naar een plek hoger in de hiërarchie is echter een ‘armoedige’ manier om met onderlinge afhankelijkheden om te gaan.

Formalisering: procedures die de onderlinge samenwerking regelen

Wie in een organisatie zaken voor elkaar wil krijgen, kan hierbij zowel de formele als de informele organisatie benutten. De formele organisatie bestaat onder andere uit een geheel van regels en procedures, terwijl er in de informele organisaties allerlei ‘olifantenpaadjes’ bestaan (Kramer 2017): slimme, alternatieve weggetjes. Politie mensen zijn veelal bedreven in het maken en benutten van ‘olifantenpaadjes’. Hierbij doen zij een beroep op hun improvisatievermogen en connecties (zie ook Commissie Evaluatie Politiewet 2012; 2015). In de periode van het regionale politiebestedel konden politie mensen op deze wijze veel regelen. Als je in een wijkteam werkzaam was en collega’s van de ondersteunende diensten goed kende, dan kon je vaak op korte termijn wel een en ander voor elkaar krijgen. Ook in de operatie waren informele werkwijzen dominant: wijkagenten gaven in het gebiedsge-

bonden werken bijvoorbeeld vooral informeel ‘opdrachten’ aan hun collega’s.

Als gevolg van de schaalvergroting binnen de politieorganisatie is er een proces van *formalisering* ingetreden. Deze formalisering is op allerlei gebieden zichtbaar. Er zijn bijvoorbeeld binnen de bedrijfsvoering allerlei nieuwe, formele wegen geïntroduceerd om verschillende vormen van ondersteuning aan te vragen. Dit is (wellicht) logisch gezien de schaal waarop de bedrijfsvoering nu is georganiseerd, maar het heeft consequenties voor de mate waarin politiemensen het gevoel hebben invloed uit te kunnen oefenen op hun werkomstandigheden. Mijn indruk is dat men in de operatie vooralsnog veel minder voor elkaar krijgt met betrekking tot de ondersteuning dan in de regionale politieorganisatie, mede omdat men de nieuwe, formele wegen niet altijd kent. De formalisering heeft echter een breder bereik dan de bedrijfsvoering. Ook binnen bijvoorbeeld basisteams is er een proces van formalisering gaande. De informele werkwijze van wijkagenten is (deels) vervangen door een systeem van werkopdrachten met tussenkomst van een coördinatiepunt (zie Van der Torre & Valkenhoef 2017). De gebruikelijke informele strategieën zijn moeilijker te realiseren (Terpstra e.a. 2016).

Verwarring: nieuwe functies, rollen en verhoudingen die onzekerheid geven

De vorming van de nationale politieorganisatie gaat, in combinatie met de invoering van het Landelijk Functiegebouw Nederlandse Politie (LFNP), gepaard met de introductie van nieuwe functies en rollen.⁷ De invoering van deze nieuwe functies en rollen gaat veelal verder dan uitsluitend een nieuwe naamgeving. Er is ook een verandering van functie- of rolinhoud aan de orde.⁸ Er zijn talloze voorbeelden te geven, zoals het sectorhoofd, de operationeel expert en de operationeel specialist. De nieuwe functies en rollen zijn meer of minder uitgebreid beschreven in allerlei documenten, maar de teksten in deze

7 Het besluit om binnen de politie één functiegebouw in te voeren, was al in 2005 genomen en vloeide voort uit de (bij elkaar) duizenden functies die in de politieregio's waren ontstaan. Het LFNP werd ingevoerd om enerzijds hetzelfde werk op dezelfde wijze te beschrijven en te waarderen en anderzijds een andere werking en sturing van de politieorganisatie mogelijk te maken (Van Hoorn & Jansen 2017).

8 Een voorbeeld van een rol is Operationeel Coördinator in een basisteam. Deze rol vervult een functionaris op bepaalde momenten (in dit geval: tijdens bepaalde diensten).

documenten sturen het gedrag van politiemensen in de praktijk niet. In de praktijk is er onder politiemensen vooral verwarring: wat wordt er van mij verwacht en hoe verhoud ik me tot de ander? Een voorbeeld is de operationeel expert wijkagent. Er is in de basisteams een zoektocht gaande naar hoe deze functie moet worden ingevuld, zeker ook ten opzichte van andere functies (zie Meurs & Kreulen 2017). Het gaat dus niet alleen om het individu, maar zeker ook over het vormgeven van de onderlinge verhoudingen: het samenspel.

In de *verwarring* en daarmee gepaarde onzekerheid grijpen politiemensen terug naar wat zij kennen uit hun verleden. De functies mogen dan nieuw zijn, de mensen zijn dat veelal niet. Iemand die in het regionale politiestelsel districtschef is geweest en nu als sectorhoofd is geplaatst, gaat zich gedragen als een districtschef. Een operationeel expert E gaat zich gedragen als een plaatsvervangend districtschef. Een operationeel expert binnen een basisteam wordt (weer) een operationele chef. Een operationeel specialist C binnen de recherche stelt zich op als een teamleider. Het teruggrijpen naar het oude is geldig te horen wanneer politiemensen zich voorstellen en is te lezen in de ondertekening van e-mails: er worden oude functiebenamingen gehanteerd. Het teruggrijpen naar het oude wordt versterkt doordat men binnen de politieorganisatie heen en weer (terug) is gaan schuiven met taken en verantwoordelijkheden. Dit speelt vooral rondom het leidinggevende niveau in de teams. Van de voormalig operationele chefs werden in hun beleving eerst taken ‘afgepakt’ (personeelszorg), omdat de teamchefs de enige leidinggevers in de teams moesten zijn. De ‘span of attention’ bleek voor teamchefs echter niet haalbaar en dus kregen operationeel experts en operationeel specialisten een deel van de taken weer terug. Zo werd de verwarring compleet – ‘je hebt leidinggevende taken, maar bent geen leidinggevende’ – en de transformatie naar een andere functievervulling bemoeilijkt.

Ontegening: afnemende betrokkenheid om onmacht te verdragen

De vorming van de nationale politieorganisatie is gepaard gegaan met concentratie van bevoegdheden in de top van de organisatie. Een uiting hiervan kwam aan de orde in de media naar aanleiding van de uitgaven van de ondernemingsraad. De voormalig korpschef Bouman

gaf aan dat hij een ‘handtekeningenmachine’ was.⁹ De concentratie van bevoegdheden in de top heeft een keerzijde: op de onderliggende hiërarchische niveaus beschikt men over relatief weinig bevoegdheden. In vergelijking met de regionale politieorganisatie is de cirkel van invloed op verschillende hiërarchische niveaus kleiner geworden. Vooral op het niveau van teamchefs is dit problematisch. Teamchefs hebben veel verantwoordelijkheden, maar deze verantwoordelijkheden verhouden zich niet altijd goed tot hun bevoegdheden (zie ook AEF 2015).¹⁰ ‘Je bent ervan, maar je gaat er niet over’ (Groen 2017).¹¹ Een voorbeeld: teamchefs van de basisteams moeten er voor zorgen dat hun team ‘in werking wordt gebracht’, maar er zijn teamchefs die de herinrichting van het politiebureau zelf voorfinancieren, omdat het formele traject traag loopt (zie Van der Torre & Valkenhoef 2017). De verkleining van de cirkel van invloed op allerlei niveaus binnen de nationale politieorganisatie zorgt voor gevoelens van onmacht onder (sommige) leidinggevend en medewerkers. Zij zijn wel betrokken bij het werk, maar hebben onvoldoende invloed op de werkomgeving. Dat gevoel van onmacht is echter niet voortdurend te verdragen en leidt in sommige gevallen tot *onteigening*: de betrokkenheid bij het werk en de organisatie wordt dan minder. Terpstra e.a. (2016) wijzen in dit verband op fatalisme en desinteresse op de werkvloer van de basisteams. Dit is naar mijn indruk op meer plekken aan de orde. Het zijn naar mijn idee manieren om jezelf te beschermen en te overleven in een politieorganisatie die minder grip biedt. Een begrijpelijke reactie met onwenselijke effecten, want *onteigening* is een dure prijs voor de veronderstelde voordelen van centralisering.

De zorg samengevat: vervreemding en het risico van verwaarlozing

De rode draad in de zorgelijke ontwikkelingen is *vervreemding*: een deel van de politiemensen voelt zich (nog) niet thuis in (hun onderdeel binnen) de nationale politieorganisatie. Dit geldt in het bijzonder voor politiemensen op uitvoerend niveau, mede doordat zij het minst betrokken worden bij – en op de hoogte zijn van – (de bedoeling van)

9 <http://politiek.tpo.nl/2017/03/08/gerard-bouman-er-is-zoveel-onzin-geschreven-hoe-krijg-je-het-verzonnen>.

10 Mede als gevolg van de vele taken en verantwoordelijkheden hebben teamchefs in de regel een hoge werkdruk (zie o.a. Inspectie VenJ 2015; Terpstra e.a. 2016; Groen 2017; Van der Torre & Valkenhoef 2017).

11 Dit wordt ook wel ‘valse decentralisatie’ genoemd (zie Peters & Weggeman 2017).

alle veranderingen. Zij worden ‘gematcht’ op een functie (LFNP), ‘geplaatst’ in een organisatieonderdeel (reorganisatie) en krijgen vervolgens te maken met allerlei veranderingen in de manier van werken waarom zij niet hebben gevraagd. Zoals Ringeling stelde tijdens een debat over de Nationale Politie: ‘Dienders worden er dagelijks aan herinnerd dat zij in een andere organisatie terecht zijn gekomen, een over-gecentraliseerde en vanuit de bedrijfsvoering aangestuurde organisatie.’¹² In deze ‘andere organisatie’ en het omvangrijke en soms chaotische veranderproces waarin deze in verzeild is geraakt, dreigt de aandacht voor het welzijn en de ontwikkeling van (uitvoerende) politiemensen ondergesneeuwd te raken.¹³ Uit literatuur blijkt dat dit risicovol is, omdat een dergelijke situatie kan bijdragen aan *verwaarlozing* en ertoe kan leiden dat mensen in die omstandigheden weinig verantwoordelijkheid nemen voor de ontwikkeling van de organisatie (Kampen 2014). Op deze wijze zal de vorming van de Nationale Politie maar moeilijk voorbij oppervlakkige veranderingen komen. De ambitieuze veranderdoelen – zoals betere politieprestaties (zie Politie 2012b) – worden dan in ieder geval niet gerealiseerd, zo is mijn inschatting.

Hoop ten aanzien van de ontwikkeling van de nationale politieorganisatie

Kanteling: er waait een nieuwe wind door de nationale politieorganisatie

De ontwikkelingen die in de vorige paragraaf zijn beschreven, zijn in ieder geval deels een uitvloeisel van de manier van (be)sturen en veranderen die vanaf de inwerkingtreding van de Politiewet 2012 is ingezet. Deze manier van (be)sturen kan worden gedefinieerd als top-down en directief met concentratie van zeggenschap in ‘Den Haag’ (zie ook Inspectie VenJ 2015). Deze manier van (be)sturen lijkt op dit moment te kantelen naar meer bottom-up sturing en decentralisatie (zie ook Straver & Van Os 2017). Dit heeft naar mijn indruk te maken met enerzijds de fase waarin de ontwikkeling van de nationale politie-

12 Arthur Ringeling, Bestel in balans? Bijeenkomst van Stichting Maatschappij en Veiligheid, 12 februari 2017.

13 Dit – een gebrek aan aandacht voor het welzijn van politieagenten – is ook bij de nationalisatie van de politie in Schotland aan de orde (zie MacQueen & Bradford 2016).

organisatie zich bevindt – bij de start in 2012 moest de omslag van 26 autonome organisaties naar één organisatie worden gemaakt en directe sturing was hiervoor volgens sommigen noodzakelijk – en anderszijds de stijl van de nieuwe korpschef. Het laatste is naar mijn idee de voornaamste factor: de huidige korpschef spreekt een andere taal dan zijn voorganger en pleit voor modernere manieren van organiseren met meer lokale ruimte. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat goede bedoelingen nog niet zomaar werkelijkheid worden, zo heeft ook de ervaring van de afgelopen jaren geleerd. Vooral nog wordt de concentratie van zeggenschap op centraal niveau vooral gecompenseerd met tijdelijke reparaties (zoals investeringsgeld voor de basisteams) en niet met meer fundamentele wijzigingen. Maar dit neemt niet weg: het begin is er.

Vernieuwing: er vinden ook veel betekenisvolle ontwikkelingen plaats

Ondanks de kleiner geworden cirkel van invloed op het niveau van sectoren (districten, diensten) en teams vindt er binnen de nationale politieorganisatie op allerlei plekken betekenisvolle vernieuwing in en ten behoeve van het politiewerk plaats. Voor een deel zijn deze vernieuwingen centraal gestuurd. Een voorbeeld is het project Mobiel Effectiever Op Straat (MEOS), waardoor politieagenten op straat nu zijn uitgerust met uiteenlopende applicaties die het politiewerk ondersteunen. Het overgrote deel van de vernieuwingen wordt echter lokaal geïnitieerd, al dan niet ondersteund door landelijke programma's en budgetten. Centralisering en lokale initiatieven gaan dus hand in hand (zie ook Terpstra & Fyfe 2015). Er zijn vele voorbeelden te geven van lokale vernieuwing. Vernieuwend werken, duurzaam verbeteren, bouw je eigen baan juist nu, blauw vakmanschap, de proeftuin Raffinaderij (big data), Q-teams binnen de opsporing, leerpraktijken ondermijning, 'agile' in het ICT-domein (en breder), broedplaatsen, een webcare team in district Twente en ga zo maar door. De lokale vernieuwing binnen de nationale politieorganisatie wordt naar mijn indruk gestimuleerd door het punt dat hiervoor is behandeld: de kanteling in de manier van (be)sturen. De huidige korpsleiding moedigt lokale vernieuwing aan. Op de plekken waar men bezig is met vernieuwing spelen ontwikkelingen als *anonimisering* en *onteygening* ogenschijnlijk een minder grote rol. Degenen die bezig zijn met vernieuwing in en rondom het politiewerk hebben vermoedelijk meer het

gevoel dat zij invloed op hun eigen werkomstandigheden kunnen uitoefenen. Zij lijken zich meer thuis te voelen in de nationale politieorganisatie. De vernieuwing die plaatsvindt, is daarmee deels een antwoord op de zorgelijke ontwikkelingen die zijn beschreven.¹⁴

Moderniseren van de inrichting en het veranderen

Concluderend: een gemengd beeld dat niet vanzelf beter wordt

In dit artikel heb ik verkend welke effecten de vorming van de nationale politieorganisatie op politiemensen en hun onderlinge relaties heeft. Er zijn vijf ontwikkelingen beschreven die aanleiding zijn tot zorg over de politiemens in de nationale politieorganisatie. De essentie van deze zorg is dat de vorming van de nationale politieorganisatie vooralsnog lijkt te leiden tot vervreemding tussen de politiemens en de politieorganisatie. Deze vervreemding remt de ontwikkeling van de nationale politieorganisatie doordat politiemensen, zeker op uitvoerend niveau, veelal niet geneigd zijn om bij te dragen aan organisatieontwikkeling. De nuancering hierbij is dat er ook op allerlei plekken binnen de nationale politieorganisatie vernieuwingen plaatsvinden die mede mogelijk worden gemaakt door veel inzet en betrokkenheid van (uitvoerende) politiemensen. Deze vernieuwing wordt mede gestimuleerd door een langzame verandering in de manier van (be)sturen door de politietop. Een relevante vraag is of de geconstateerde vervreemding van tijdelijke aard is en verband houdt met de fase waarin de ontwikkeling van de nationale politieorganisatie zich bevindt.¹⁵ Deze vraag wordt vaker gesteld rondom knelpunten die zich binnen de politieorganisatie manifesteren (zie bijvoorbeeld AEF 2015; Terpstra e.a. 2016; Wiegant 2017). Mijn vermoeden is dat het weliswaar tijd kost om je als politiemens thuis te voelen in een andere organisatorische context, maar dat die tijd tegelijkertijd onvoldoende is om de zorgelijke ontwikkelingen te keren. Er is meer nodig om de ontwikkeling van de nationale politieorganisatie positief te beïnvloeden: de inrich-

14 Het illustreert ook de eerder gemaakte opmerking dat er tussen organisatieonderdelen van de politieorganisatie (grote) verschillen in ontwikkeling bestaan.

15 Wederom geldt de eerder gemaakte opmerking dat hierbij (soms forse) verschillen tussen organisatieonderdelen aan de orde zijn.

ting van de nationale politieorganisatie moet worden gemoderniseerd en de veranderaanpak moet worden aangepast.

Inrichting moderniseren: naar een meer Rijnlandse manier van organiseren

Fijnaut (2012) heeft nog voor de daadwerkelijke inrichting van het nationale politiekorps benadrukt dat de toenmalige ‘kwartiermakers’ de opbouw van het nationale politiekorps niet hebben aangegrepen om het in operationeel opzicht op een vernieuwende manier in te richten. Hoewel er in die periode al allerlei inzichten beschikbaar waren over nieuwe manieren van organiseren, heeft men de nationale politieorganisatie traditioneel en Angelsaksisch ingericht: verticaal en met silo’s (zie ook Straver & Van Os 2017). Dat is niet fout, maar het heeft wel consequenties (zie paragraaf 2). Als de politieleiding die consequenties niet wenst en ernaar streeft om professionele ruimte, georganiseerd vertrouwen en andere geformuleerde principes werkelijkheid te laten worden, dan zal er meer congruentie moeten worden aangebracht tussen deze principes en de inrichting van de nationale politieorganisatie. Dit houdt in dat de inrichting van de nationale politieorganisatie moeten worden gemoderniseerd en op meer Rijnlandse leest moeten worden geschoeid (zie o.a. Peters & Weggeman 2009). Dit heeft onder andere tot gevolg dat de operationele kern van de organisatie veel centraler moet komen te staan en er daadwerkelijke decentralisatie moet plaatsvinden. De huidige inrichting van de bedrijfsvoering moet worden heroverwogen (zodat de gewenste verbinding tussen operatie en bedrijfsvoering mogelijk wordt) en de huidige staf van de korpsleiding flink uitgedund (zie ook Nap 2016).¹⁶ Het goede nieuws is dat de Politie niet stilzit. Men is bezig met een strategietraject om de politieorganisatie voor te bereiden op ‘overmorgen’ (± 2025) en dit zal mogelijk consequenties hebben voor de inrichting van de politieorganisatie. Een dergelijk strategietraject is nuttig, maar het leidt voorlopig vooral tot meer verkenningen en plannen met goede bedoelingen. En daar heeft de Politie geen gebrek aan. Aan verandervermogen wel. Dat brengt me op het volgende punt: het veranderen van het veranderen.

16 Zie ook <http://spelenmetweerbaarheid.twynstragudde.nl/een-zittend-gat-verzint-altijd-wel-wat>.

Veranderaanpak aanpassen: serieus nemen van een leerstrategie

De wijze waarop de veranderaanpak van de vorming van de nationale politieorganisatie is vormgegeven, heeft (veelal) een net zo klassiek en traditioneel karakter als de hiervoor behandelde inrichting van de nationale politieorganisatie. Het is top-down, directief en planmatig (zie ook Inspectie VenJ 2015). Enigszins gesimplificeerd: er is een kleine groep mensen die bedenkt hoe de organisatie moet functioneren en via de hiërarchie wordt dit ontwerp – bestaande uit allerlei documenten – ‘naar beneden’ gecommuniceerd met het verzoek om het te realiseren. In de praktijk blijkt dit allemaal nog niet zo gemakkelijk. Zeker niet omdat de veranderambities het verandervermogen van het nationale politiekorps ruimschoots overstijgen.¹⁷ Het nationale politiekorps heeft namelijk te veel architecten en te weinig bouwvakkers. Dat leidt tot indrukwekkende tekeningen die moeizaam werkelijkheid worden. Een ‘tekentafelfiasco’ ligt op de loer.¹⁸ De inhoudelijke veranderingopgaven zijn vooralsnog het kind van de rekening, omdat een nieuwe organisatiestructuur zich nu eenmaal gemakkelijker laat realiseren dan andere manieren van werken (zie ook Vlek & Van Reenen 2012). Om dit tijt te keren, is het van belang om enerzijds de veranderagenda uit te kleden en anderzijds meer te investeren in het verandervermogen van de nationale politieorganisatie. Het versterken van het verandervermogen vraagt naar mijn idee in de eerste plaats om het toevoegen van andere manieren van veranderen aan de veranderstrategie van de politieleiding. Naast een ontwerpstrategie zou er naar mijn idee meer ruimte moeten worden gemaakt voor een leerstrategie. Een leerstrategie gaat ervan uit dat er iets verandert als mensen (samen) leren (zie ook Vermaak 2009). Het versterken van het verandervermogen heeft daarnaast baat bij meer aandacht voor kennis en kunde op het gebied van veranderen bij leidinggevendenden, medewerkers en ondersteuners.¹⁹ Deze aandacht moet zich niet vertalen in nieuwe tekeningen vanaf de ‘hoge gronden’, maar in het bein-

17 Vlak na de start van het veranderproces werd duidelijk dat het realiteitsgehalte van alle ambities – zeker in het licht van de geformuleerde mijlpalen – niet erg hoog was (zie bijvoorbeeld Inspectie VenJ 2013). De Commissie Evaluatie Politiewet 2012 (2015) concludeerde in haar tussenrapportage dat een verstandig plan in een moeizame implementatie was beland.

18 Zie ook www.volkskrant.nl/opinie/wat-er-goed-uitzag-op-de-tekentafel-dreigt-uit-te-lopen-op-een-fiasco~a4049864.

19 Zie ook www.nrc.nl/nieuws/2015/09/02/om-te-veranderen-heeft-de-politie-een-serieuze-cas-1528293-a725697.

vloeden van de dagelijkse praktijk in de ‘moerassige laaglanden’ (zie ook Schön 1983). En vanuit daar moeten betekenisvolle veranderingen komen in de manier van (samen)werken verspreiden naar andere plekken binnen de politieorganisatie.²⁰ Ook hier is het goede nieuws dat de Politie niet stilzit. De korpschef lijkt ‘in woorden’ naar een andere veranderstrategie toe te bewegen met meer ruimte voor lokale vernieuwing. Nu de ‘daden’ nog. Voor het moderniseren van het politiekorps – op het gebied van besturing, inrichting, manier van werken, manier van veranderen – moet naar mijn idee een nieuwe generatie leidinggevend in stelling worden gebracht, die in combinatie met een deel van de huidige strategische leiding de handschoen oppakt.²¹

Literatuur

AEF 2015

Andersson Elffers Felix, *Ruimte voor een professionele politieorganisatie. Een inventarisatie naar kaders voor de uitvoering van het politiewerk*, Utrecht: AEF 2015.

Çankaya 2011

S. Çankaya, *Buiten veiliger dan binnen. In- en uitsluiting van etnische minderheden binnen de politieorganisatie*, Delft: Eburon 2011.

Checkland & Scholes 1990

P. Checkland & J. Scholes, *Soft Systems Methodology in action*, Chichester: John Wiley 1990.

Commissie Evaluatie Politiewet 2012

Commissie Evaluatie Politiewet 2012, *Evaluatie Politiewet 2012 in de Eenheid Oost-Nederland en landelijke thema's*, Den Haag 2015.

Fijnaut 2012

C.J.C.F. Fijnaut, *Het nationale politiekorps. Achtergronden, controverses en toekomstplannen*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker 2012.

French & Bell 1995

W.L. French & C.H. Bell, *Organizational development. Behavioral science interventions for organization improvement*, Englewood Cliffs: Prentice Hall 1995 (5de editie).

20 Zie ook <http://spelenmetweerbaarheid.twynstragudde.nl/kippenvel-het-vernieuwingsvirus-binnen-de-politieorganisatie>.

21 Zie ook www.nrc.nl/nieuws/2015/07/23/de-politiecolum-laten-we-ophouden-met-toneelspelen-a1480988.

Groen 2017

A. Groen, *De teamchef. Over de wijze waarop teamchefs in de nationale politieorganisatie invulling geven aan hun functie*, Amsterdam: Vrije Universiteit 2017.

Hoorn, van & Jansen 2017

J. van Hoorn & T. Jansen, 'Minder rechtspositie en meer beroepstrots. Dominantie LFNP moet weg', *het Tijdschrift voor de Politie* (79) 2017, nr. 4, p. 6-11.

Inspectie VenJ 2013

Inspectie Veiligheid en Justitie, *Nationale Politie op koers? Eerste onderzoek naar de mijlpalen en resultaten van acht operationele doelen in de periode 1 januari – 1 juli 2013*, Den Haag: Inspectie Veiligheid en Justitie 2013.

Inspectie VenJ 2014a

Inspectie Veiligheid en Justitie, *Tweede onderzoek vorming nationale politie. Operationele doelen periode 1 juli 2013 – 1 januari 2014*, Den Haag: Inspectie Veiligheid en Justitie 2014a.

Inspectie VenJ 2014b

Inspectie Veiligheid en Justitie, *Derde onderzoek vorming nationale politie. Onderzoek naar het in werking brengen van basisteams en districtsrecherche per 1 januari 2015*, Den Haag: Inspectie Veiligheid en Justitie 2014b.

Inspectie VenJ 2015

Inspectie Veiligheid en Justitie, *Vierde onderzoek vorming nationale politie. Het verder in werking brengen van de basisteams*, Den Haag: Inspectie Veiligheid en Justitie 2015.

Inspectie VenJ 2016

Inspectie Veiligheid en Justitie, *Vijfde onderzoek vorming nationale politie. Het opsporingsproces in de basisteams en de districtsrecherche*, Den Haag: Inspectie Veiligheid en Justitie 2016.

Kampen 2014

J. Kampen, *Verwaarloosde organisaties. Introductie van een nieuw concept voor organisatieprofessionals*, Deventer: Vakmediana 2014.

Kramer 2017

A. Kramer, *Olifantenpaadjes. Organisatieverandering binnen- en buitenom*, Amsterdam/ Antwerpen: Uitgeverij Business Contact 2017.

Landman 2015

W. Landman, *Blauwe patronen. Betekenisgeving in politiewerk*, Den Haag: Boom Lemma 2015.

Landman e.a. 2015

W. Landman, R.M. Kouwenhoven & M. Brussen, *Spelen met weerbaarheid. Belemmerende patronen en doorbrekende handelingsperspectieven bij het ontwikkelen van basisteams*, Apeldoorn/Amsterdam: Politie en Wetenschap/Reed Business.

MacQueen & Bradford 2016

S. MacQueen & B. Bradford, 'Where did it all go wrong? Implementation failure – and more – in a field experiment of procedural justice', *Journal of experimental criminology*, 15.12.2016, DOI 10.1007/s11292-016-9278-7.

Meurs & Kreulen 2017

T. Meurs & B. Kreulen, 'Het hoe van de WOE. Over de wijkagent en operationeel expert', *het Tijdschrift voor de Politie* (79) 2017, nr. 4, p. 26-30.

Mintzberg 1978

H. Mintzberg, *The structuring of organizations*, Englewood Cliffs: Prentice Hall 1979.

Nap 2016

J., Nap, 'Praktijkontwikkeling als strategie: het veranderen veranderen. De moerassigheid van organisatie en vak', *het Tijdschrift voor de Politie* (78) 2016, nr. 6, p. 6-11.

Peters & Weggeman 2009

J. Peters & M. Weggeman, *Het Rijnlandboekje. Principes en inzichten van het Rijnland-model*, Amsterdam: Business Contact 2009.

Peters & Weggeman 2017

J. Peters & M. Weggeman, *Het Rijnland veranderboekje. Het gebeurt als je het loslaat*, Amsterdam: Business Contact 2017.

Politie 2012a

Politie, *Inrichtingsplan Nationale Politie*, Den Haag: Politie 2012a.

Politie 2012b

Politie, *Realisatieplan Nationale Politie*, Den Haag: Politie 2012b.

Politie 2015

Politie, *Plan voor de herijking van de realisatie van de Nationale Politie*, Den Haag: Politie 2015.

Princen 2015

M. Princen, *De gekooide recherche. Het ware verhaal achter de matige prestaties van de Nederlandse opsporing*, Amsterdam: Promotheus/Bert Bakker 2015.

Schön 1983

D.A. Schön, *The reflective practitioner. How professionals think in action*, New York: Basic Books 1983.

Straver & Van Os 2017

R. Straver & P. van Os, 'De keerzijde van IGP: IGP en de metamorfose van politiebureaucratie', in: M. den Hengst, T. ten Brink & J. ter Mors (red.), *Informatiegestuurd politiewerk in de praktijk*, Deventer: Vakmedianet 2017, p. 49-62.

Terpstra & Fyfe 2015

J. Terpstra & N.R. Fyfe, 'Mind the implementation gap? Police reform and local policing in the Netherlands and Schotland', in: *Criminology & Criminal Justice* (15) 2015, nr. 5, p. 527-544.

Terpstra e.a. 2016

J. Terpstra, I. van Duijneveldt, T. Eikenaar, T. Havinga & B. van Stokkom, *Basisteams in de Nationale Politie. Organisatie, taakuitvoering en gebiedsgebonden werk*, Apeldoorn/Amsterdam: Politie en Wetenschap/Reed Business 2016.

Torre, van der & Valkenhoef 2017

E.J. van der Torre & J.M. van Valkenhoef, *De lokale betekenis van basisteams. Over het werk van geüniformeerde agenten en het gebrek aan rechercheurs*, Apeldoorn: Politieacademie 2017.

Verhagen & Hoogendoorn 2016

C. Verhagen & M. Hoogendoorn, 'Het is tijd voor een volwassen discussie met het gezag'. 'Interview Erik Akerboom', *het Tijdschrift voor de Politie* (78) 2016, nr. 6, p. 12-17.

Verbeek 2012

L. Verbeek, 'Vraagstukken bij de vorming van de Nationale Politie', in: F. Vlek & P. van Reenen (red.), *Voer voor kwartiermakers. Wetenschappelijke kennis voor de inrichting van de Nationale Politie*, Apeldoorn/Amsterdam: Politie en Wetenschap/Reed Business 2012, p. 33-40.

Vermaak 2009

H. Vermaak, *Plezier beleven aan taaiere vraagstukken. Werkingsmechanismen van vernieuwing en weerbaarheid*, Deventer: Kluwer 2009.

Vlek & Van Reenen 2012

F. Vlek & P. van Reenen, 'Slotbeschouwing', in: F. Vlek & P. van Reenen (red.), *Voer voor kwartiermakers. Wetenschappelijke kennis voor de inrichting van de Nationale Politie*, Apeldoorn/Amsterdam: Politie en Wetenschap/Reed Business 2012, p. 253-284.

Wiegant 2017

A. Wiegant, *Vanaf de zijlijn bekeken. Commissarissen van de Koning over de Politiewet 2012*, Lelystad: Provincie Flevoland 2017.

Aanzetten tot verbetering van de opsporing

‘Handelen naar Waarheid’ een jaar later

*N. Kop en P. Klerks**

Ruim een jaar geleden (mei 2016) verscheen het boek *‘Handelen naar waarheid: een sterkte-zwakte analyse van de opsporing’* (Huisman e.a. 2016). Deze publicatie kreeg volop belangstelling, zowel binnen als buiten de politieorganisatie. Wat waren de reacties, welke acties zijn ondernomen en waar liggen kansen? Daar wordt in dit artikel op ingegaan.

Wat eraan voorafging

De opdracht om een sterkte-zwakteanalyse van de opsporing te maken, kwam begin 2016 vanuit de programmaraad Herijking Opsporing waarin zowel politie als openbaar ministerie is vertegenwoordigd. De aanleiding hiertoe was de Contourennota versterking opsporing.¹ In deze nota kwamen politie en openbaar ministerie tot de conclusie dat diverse ontwikkelingen de rechtshandhaving, specifiek de opsporing, voortdurend voor nieuwe uitdagingen stellen en dat deze uitdagingen inmiddels zo groot zijn dat een fundamentele herbezinning op de opsporing nodig is.

Gesteld kan worden dat de huidige opsporing over het algemeen traditioneel is ingericht op het uitvoeren van een opsporingsonderzoek, terwijl in de veranderende en digitaliserende samenleving criminelen over middelen beschikken om van afstand hun slag te slaan (Huisman e.a. 2016; Kop 2012; Stol & Leukfeldt 2012). Voor een deel van het poli-

* Dr. Nicolien Kop is als lector Criminaliteitsbeheersing & Recherchekunde verbonden aan de Politieacademie. Dr. Peter Klerks is raadgever bij het Parket-Generaal, Openbaar Ministerie. Hij levert zijn bijdrage op persoonlijke titel.

1 Contourennota versterking opsporing (2015). Bijlage bij Kamerstuk 29628 nr. 593, 23 november 2015.

tiewerk is en blijft de klassieke opsporing waarschijnlijk voldoende, maar op nieuwe vormen van criminaliteit die complexer en omvangrijker zijn heeft de opsporing tot op heden onvoldoende antwoord om toekomstbestendig te zijn. De toegenomen mobiliteit van personen, goederen en informatie zorgt dat lokale en internationale criminaliteit steeds meer verweven zijn geraakt en criminaliteit een groter bereik krijgt. Er is sprake van een vermenging van territoriale met virtuele verschijnselen (Kop 2012; Stol & Leukfeldt 2012).

Daarbij gaan technologische ontwikkelingen snel; wat vandaag gespecialiseerde kennis is, kan morgen gemeengoed zijn of achterhaald. Dit past in de periode waarin we momenteel leven. Volgens Rotmans (2014) bevindt de samenleving zich namelijk in een kantelperiode van een samenleving 2.0 (waaraan we 150 jaar geleden begonnen met de industriële revolutie) naar een samenleving 3.0. Deze kanteling heeft volgens genoemde auteurs betrekking op de hele samenleving en vindt plaats in alle branches, dus ook op de opsporing. Wanneer de huidige ontwikkeling gezien wordt vanuit sociale verandering, is er sprake van een generatiewisseling² van de x-generatie en de pragmatische generatie naar de y-generatie en over een paar jaar de z-generatie (Bontekoning 2014). Dit gaat samen met een wisseling in gezagsverhoudingen, in manieren van samenwerken, verhouding tot de buitenwereld, benutten van digitale kennis, enzovoort. In diverse studies worden signalen en knelpunten van deze overgangsfase, waarin de maatschappij, en dus ook de opsporing zit, expliciet benoemd (o.a. Rotmans 2014; Kop & Van der Wal 2011; Kop 2012; De Blouw e.a. 2015; Princen 2015). Uit deze studies blijkt dat naast een toename van het aantal hogeropgeleiden in de maatschappij en de technologische ontwikkelingen, ook de verwachtingen van burgers ten aanzien van de overheid in veel opzichten veranderen.

Er is de laatste jaren veel (politieke) aandacht voor zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid van burgers. Burgers worden bijvoorbeeld steeds meer geacht een actievere rol te spelen in het veiliger maken van de samenleving. Dat is niet nieuw, want vanuit het besef dat de veiligheidszorg niet alleen een zaak is van de overheid, staat de rol van burgers in de veiligheidszorg sinds de jaren tachtig op de politieke

2 Er worden door diverse auteurs verschillende generatie-indelingen gebruikt. De enige wetenschappelijk getoetste indeling in Nederland is de verbindende generatie x (geboren 1955-1970); pragmatische generatie (geboren 1970-1985); generatie y (geboren 1985-2000) en generatie z (geboren na 2000) (Bontekoning 2014).

agenda. Hoewel de overheid nog steeds erkent dat veiligheid een van haar primaire taken is, krijgen burgers een steeds prominenter rol (Van der Land e.a. 2014; SCP 2014; Kop & Van Duin 2016). De politie en de opsporingsorganisatie worden hiermee direct geconfronteerd.

Publicatie Handelen naar Waarheid

De doelstelling van *Handelen naar Waarheid* was het identificeren en analyseren van de huidige sterktes en zwaktes binnen de opsporing, om vervolgens te komen tot aanbevelingen voor de huidige en toekomstige uitdagingen van de opsporing. Aan de hand van literatuuronderzoek, interviews, werkbezoeken inclusief observaties, reflectiesessies en expertmeetings werd deze doelstelling gerealiseerd op zes geselecteerde domeinen binnen de opsporing, te weten: het vakmanschap, de houding en het gedrag, de sturing en het leiderschap, het verandervermogen, de inrichting en tot slot de bedrijfsvoering (zie ook Huisman e.a. 2016).

De auteurs kraken in *Handelen naar waarheid* harde noten over de opsporing. Zij stellen dat ontbrekend vakmanschap, een inefficiënte toerusting en het onvermogen om vernieuwingen goed te implementeren, frustraties en teleurstellingen veroorzaken. Te veel goede initiatieven in de opsporing sterven in schoonheid en te vaak verhinderen betrekkelijk onnozele problemen een brede implementatie van slimme verbeteringen (Huisman e.a. 2016 p. 161). Verder geven de auteurs aan dat de opsporing efficiënter en daarmee slagvaardiger zou zijn met *state-of-the-art* ICT. Nederland kan zich op dit gebied niet meten met landen als Canada, Estland of Turkije. Door ontoereikend vakmanschap daalt niet alleen de effectiviteit door een lage output en *rework* verderop in de strafrechtketen. Ook de kans op falen neemt toe, met in het uiterste geval niet-ontvankelijkheid of dwaling tot gevolg. Dat leidt in plaats van trots soms tot professionele schaamte. Andere bevindingen betreffen het beperkt aantal hbo+-opgeleide mensen in de organisatie, de interne gerichtheid en de bescheiden mogelijkheden op het gebied van technologische innovatie. Op basis van de sterkte-zwakteanalyse wordt ten eerste geconcludeerd dat versterking van de opsporing dringend nodig is en ten tweede dat de richting en energie van de verandering vooral voort moeten komen uit de

benoemde sterktes, te weten: betrokkenheid, vindingrijkheid en doorzettingsvermogen.

Direct na het verschijnen kreeg het rapport behoorlijk wat aandacht in de media: het algemene sentiment – ook onder wetenschappers, op het departement en in de politiek – was er één van waardering over de kritische en transparante zelfreflectie op de politie. Binnen de politieorganisatie had het rapport een forse impact op tactisch en strategisch niveau. ‘Naast boosheid en pijn was er echter ook acceptatie,’ zo schreven wij samen met coauteur Huisman in het Tijdschrift voor de Politie (Huisman e.a. 2017).

Op het moment van publicatie was het natuurlijk nog de vraag of het rapport daadwerkelijk invloed zou hebben op het functioneren van de opsporing. Een veranderingsproces is nu eenmaal niet van de ene op de andere dag gerealiseerd. Nu inmiddels ruim een jaar is verstreken, achten wij de tijd rijp om de stand van zaken rond drie thema's die in *Handelen naar Waarheid* aandacht krijgen, nader te bekijken. Het gaat achtereenvolgens om (1) hogeropgeleiden binnen de opsporing, (2) samenwerking met burgers en (3) technologie.

Meer hogeropgeleiden binnen de opsporing

Al in 2010 was een van de aandachtspunten in het programma Versterking Opsporing en Vervolging het aantal hoger opgeleiden in de opsporing te verhogen; het streefpercentage van 20 werd toen als wenselijk beschouwd (PVO 2010). In de in 2015 verschenen contourennota is het percentage verhoogd naar tussen de 20 en 30 procent hoger opgeleiden (Contourennota 2015). Dit percentage is een afspiegeling van de huidige maatschappij, waarbij van de inwoners tussen de 15 en 75 jaar in totaal 29,7 procent hoger opgeleid is.³

Hoewel er de afgelopen jaren vele honderden hbo+-opgeleide medewerkers als recherchekundigen, politiekundigen, veiligheidsanalisten en bestuurskundigen zijn toegetreden tot de politieorganisatie, is dat streefpercentage tot op heden niet gehaald. Binnen de huidige operationele sterkte van de politie is slechts 11 procent van de functies benoemd als een functie op hbo-niveau (De Kleer 2016; POR 2015). Het genoemde streefpercentage is dus niet terug te zien in de huidige

3 www.onderwijsin cijfers.nl/kengetallen/sectoroverstijgend/nederlands-onderwijsstelsel/hogst-behaalde-onderwijsniveau (geraadpleegd 14 juni 2017).

nieuwe inrichting van de Nationale Politie. De gedachte dat de opsporing in de volle breedte overwegend door medewerkers op mbo-niveau zou kunnen worden uitgevoerd, miskent de complexiteit van het tegenwoordige werkveld.

Noemenswaardig is dat in andere – qua complexiteit vergelijkbare – organisaties als de Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst (FIOD), de Rijksrecherche en de Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst (AIVD), al meer dan een decennium geleden een omslag is gemaakt van mbo- naar overwegend hbo+-medewerkers. Zoals reeds genoemd geldt bij de Nederlandse politie voor 89% van de binnen het functiegebouw vervulde functies een opleidingseis van mbo of lager (POR 2015). De politie blijft daarmee qua functieopbouw sterk achter bij vergelijkbare organisaties.

Waar ligt dat aan? Aan interesse is geen gebrek, getuige de onlangs gesloten werving van de functie recherchekundigen waar meer dan 1500 hogeropgeleiden zich hebben gemeld. De Kleer (2016) concludeert in een interne rapportage dat de politieorganisatie geen helder beeld heeft van de wijze waarop hoger opgeleiden van waarde kunnen zijn voor de politieorganisatie. Hoewel er nauwelijks wetenschappelijk onderzoek is verricht naar de betekenis van hogeropgeleiden in de opsporing, is het voor wie de praktijk goed kent evident dat de opsporing effectiever wordt door de bijdragen van hogeropgeleide medewerkers en het kader. Dit geldt voor het overwegend routineuze opsporingswerk in de districten, maar hun waarde komt vooral tot uiting in het meer complexe werk zoals in specialistische afdelingen (denk aan het team High Tech Crime), bij de integrale aanpak van ondermijnende criminaliteit en georganiseerde vermogenscriminaliteit, in analyse- en onderzoekswerk en elders waar competenties als maatschappijkennis en systeeminzicht, creativiteit en bestuurlijke sensitiviteit van belang zijn. Er wordt toenemend integraal samengewerkt met partnerorganisaties waar het opleidingsniveau hbo+ is, zoals het lokaal bestuur (Lam e.a. 2017), en ook medewerkers van het openbaar ministerie en rechtbank zijn academisch zijn geschoold.

Groen (2014) geeft in zijn onderzoek aan dat voor een optimale inzet van hogeropgeleiden het daadwerkelijk benutten van de kennis en kunde die deze groep met zich meebrengt belangrijk is, net als hen een toekomstperspectief bieden. Wanneer dit niet gebeurt, zullen mensen de organisatie weer snel verlaten. Naast een duidelijke positionering is ook een aanpassing van het salarisniveau nodig. Tot op

heden lijkt de waarde van hogeropgeleiden wel enigszins erkend binnen de politieorganisatie, maar wordt er (nog) niet voldoende naar gehandeld om de genoemde streefpercentages te halen.

Intensievere samenwerking met burgers

Burgerparticipatie op het (sociale) veiligheidsdomein is er in allerlei soorten en maten. Van der Land e.a. (2014) concluderen op basis van hun onderzoek dat vooral binnen de gebiedsgebonden politiezorg burgerparticipatie een belangrijke rol speelt. Hierbij gaat het dan in de meeste gevallen om gebeurtenissen die het dagelijks leven in een buurt op hun kop kunnen zetten, bijvoorbeeld hinder, overlast en het tegengaan van vergrijpen zoals reeksen woninginbraken of brandstichtingen. Kop (2016) pleit ervoor om burgers breder bij het politiewerk, specifiek de opsporing te betrekken. Dit kan volgens haar door het benutten van ‘ogen en oren’ en hun deskundigheid, maar ook van hun inzichten bij de opsporing. Het breder betrekken van burgers bij de opsporing biedt tal van kansen.

Het aantal opgeloste geregistreerde misdrijven is de afgelopen zes jaar gedaald van gemiddeld 27,6 procent in 2010 naar gemiddeld 22,7 procent in 2016 (CBS 2017).⁴ Ook daalde het aantal geregistreerde misdrijven; dit komt mogelijk doordat burgers steeds minder vertrouwen hebben in de politie en daarom minder aangifte doen en sneller zelf actie ondernemen (Bervoets e.a. 2016; Rotmans 2014; Meijer 2012). Burgers kijken kritisch naar de resultaten van de politie en nemen steeds vaker zelf het initiatief als het om hun veiligheid gaat (Smilda & De Vries 2014).

Digitalisering leidt bijvoorbeeld tot verhoogde burgerparticipatie: meer mondige en zelfredzame burgers, die zelf opsporen door middel van sociale media als Facebook, Twitter, Instagram, WhatsApp en websites voor de verspreiding van filmpjes en foto's. Burgers dragen daarbij (gefilmd) bewijs aan, traceren zelf gestolen goederen via bijvoorbeeld 'Find-my-iPhone' of Marktplaats en leveren zelf expertise of nemen zelf maatregelen om criminaliteit tegen te gaan (buurtpreventie). Kop & Van Duin (2016) stellen dat burgers hierdoor steeds meer leidend en bepalend zijn in de maat der dingen. Langs allerlei lijnen

⁴ <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=83648NED&D1=0,3-4&D2=0&D3=0&D4=a&HDR=T&STB=G2,G1,G3&VW=T> (geraadpleegd 26 juni 2017).

helpen burgers elkaar, proberen zij criminaliteit te voorkomen, spelen zij een rol bij het zoeken en vervolgen van daders (*'naming and shaming'* bijvoorbeeld) en betrekken de politie en anderen daarbij voor zover dat wenselijk is. Juist sociale media geven hierbij steeds meer mogelijkheden (Smilda & De Vries 2014).

Eigen burgerinitiatieven halen steeds vaker de media (bijvoorbeeld Kootwijkerbroek waar burgers zelf hun buurt veilig houden en over een eigen helikopter beschikken). Samenhangend met een gemakkelijker toegang tot informatie is een belangrijke ontwikkeling dat de verhouding tussen overheid en burger in het opsporingsproces duidelijk aan het veranderen is. De burger is niet alleen slachtoffer of dader, maar ook participant en wellicht regisseur in de realisatie van de eigen veiligheid.

Deze zelfredzaamheid kent echter ook een keerzijde. Een belangrijke uitdaging is het beperken van een wildgroei van burgerparticipatie, specifiek burgeropsporing, omdat het ook nadelen kent zoals het risico van stigmatisering en een verhoging van onveiligheidsgevoelens. Volgens Lub (2016) en Terpstra (2016) dreigt eigenrichting, omdat er geen maatschappelijke consensus bestaat over wat publieke veiligheid precies betekent. Daarbij worden, door het mobiliseren van burgers op basis van de strijd tegen criminaliteit en onveiligheid, verschillen en conflicten juist versterkt (Terpstra 2016).

Met de genoemde kansen en kritische kanttekeningen in het achterhoofd, ligt er een uitdaging om de samenwerking tussen politie en burgers invulling te geven zonder tegenstellingen te creëren in de samenleving of de centrale waarden van de rechtstaat te ondermijnen.

Benutten van technologische ontwikkelingen

De maatschappij wordt complexer en steeds digitaler. Technologie beïnvloedt de maatschappij diepgaand en zal dat in de nabije toekomst blijven doen. Als gevolg van de ontwikkelingen op het gebied van informatie- en communicatietechnologie verandert ook het gedrag van mensen (Stol 2012; Kop, Van der Wal & Snel 2012). Technologie maakt vooral ontgrenzing mogelijk: een fundamentele loskoppeling van plaats en tijd. Dit versterkt de mogelijkheden voor mensen om te netwerken of netwerken te vormen die zij niet persoonlijk kennen. Hierdoor ontstaan 'nieuwe' vormen van criminaliteit; denk aan vir-

tuele netwerken van kinderporno, mensenhandel, phishing en digitale fraude (Stol 2010; Stol & Leukfeldt 2012).

Dankzij technologische mogelijkheden en netwerken ontstaan nieuwe vormen van criminaliteit en dus ook nieuwe c.q. andere vormen van opsporen. Technische producten als smartphones, drones en 3D-printers worden steeds kleiner, sneller, goedkoper en toegankelijker. Hetzelfde geldt voor het digitale instrumentarium om misdaden mee te plegen. Nieuwe technologie levert nieuwe kansen op.

Technologie levert in toenemende mate een bijdrage aan de opsporing. Zo is bijvoorbeeld door nieuwe technologieën het forensisch onderzoek steeds richtinggevender in de opsporing. Door de snellere, *realtime* communicatie tussen verschillende forensisch experts kunnen aangetroffen sporen steeds vaker direct worden vergeleken met sporen die zijn opgeslagen in gegevensbestanden (De Poot 2011; TNO 2014). De Technologieradar beschrijft relevante technologieën en hun mogelijke impact op het veiligheidsdomein (TNO 2014). Het benutten van technologische ontwikkelingen is de insteek van de onderzoekslijn ‘technologie en informatiegebruik’ die vanuit de Politieacademie wordt uitgevoerd in het kader van de strategische onderzoeksagenda voor de politie (2015-2019).⁵ Bij een eerste inventarisatie hebben de onderzoekers een lijst van 130 innovatieve projecten opgesteld binnen de politie, waarbij technologie een rol speelt. Vijftien van deze projecten zijn momenteel onderwerp van onderzoek. Wetenschap en technologie kunnen mogelijk breekijzers zijn om tot een toekomstbestendige opsporing te komen. Samenwerking – intern, maar ook extern – is noodzakelijk om niet op achterstand te komen. Het benutten van externe kennis van burgers, TNO, universiteiten maar ook in de publiek-private samenwerking, is hierbij nodig.

Tot slot

Niemand betwist meer dat de opsporing verdere ontwikkeling nodig heeft en *Handelen naar waarheid* heeft hier wellicht een bescheiden invloed op gehad. De eenheden en deels ook de parketten nemen hier toe momenteel allerlei initiatieven, maar het invoeren van werkelijk nieuwe werkwijzen gebeurt nog maar heel beperkt. Waar verandering

5 www.politieacademie.nl/kennisenonderzoek/kennis/mediatheek/PDF/83441.pdf.

is te zien, is dat vooral in een toename in de externe oriëntatie; er komen nieuwe allianties tot stand in bijvoorbeeld de aanpak van cyber-crime en de samenwerking met actieve burgers. Ook wordt nieuwe technologie ingezet en komt er geleidelijk meer ruimte voor hogeropgeleiden. Dat is allemaal te prijzen, maar de vraag is of de vernieuwingen in omvang en radicaliteit voldoende zijn om de opsporing werkelijk toekomstbestendig te maken. Meer hogeropgeleiden in de organisatie vereist een meer radicale cultuuromslag binnen de politie, ook binnen de functieopbouw moet er dan een aanpassing komen. Dat is (nog) niet in werking gezet en dat is zorgwekkend, in het bijzonder ook in het licht van de zorg over de manieren waarop technologische ontwikkelingen de verschijningsvormen van (georganiseerde) criminaliteit in toenemende mate complexer maken. Het is de komende tijd vooral interessant om te zien hoe het bedrijfsleven en vindingrijke burgers criminaliteit aanpakken. Daar komt op dit moment de innovatie vandaan en het zou al heel mooi zijn als de overheid daar op een constructieve manier bij kan aansluiten.

Literatuur

Bervoets e.a. 2016

E. Bervoets, T. van Ham & H. Ferwerda, *Samen signaleren, burgerparticipatie bij sociale veiligheid*, Den Haag: Platform31 2016.

De Blouw e.a. 2015

H. de Blouw, N. Kop, J. Lam, W. Schutte e.a., *Ruimte voor professionaliteit en verbetering in de opsporing. Een praktijkonderzoek met participatie van negen ontwikkelteams*, Apeldoorn: Politie-academie 2015.

Bontekoe 2014

A.C. Bontekoe, *Nieuwe generaties in vergrijzende organisaties*, Amsterdam: Mediawerf Uitgevers 2014.

CBS 2017

Centraal Bureau voor de Statistiek, *Geregistreerde criminaliteit; soort misdrijf, regio*, Den Haag/Heerlen: CBS 2017.

Groen 2014

A. Groen, *Adviesrapport inzicht in vertrekmotieven van de HBO+ zij-instroom binnen de politie*, 2014.

Huisman e.a. 2017

S. Huisman, P. Klerks & N. Kop, 'Handelen naar waarheid, een half jaar verder', *Het Tijdschrift voor de Politie* 2017, 78 (10), p. 6-9.

Huisman e.a. 2016

S. Huisman, M. Princen, P. Klerks & N. Kop, *Handelen naar waarheid: sterkte-zwakteanalyse van de opsporing*, Apeldoorn: Politie-academie 2016.

De Kleer 2016

E. de Kleer, *Instroom en effectieve inzet hoger opgeleiden*, Nationale Politie: Beleidsdirectie HRM | W&O | HRO 2016.

Kop 2012

N. Kop, *Van opsporing naar criminaliteitsbeheersing: vijf strategische implicaties*, Lectorale rede, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2012.

Kop 2016

N. Kop, 'Burgerparticipatie in de opsporing: kunnen we een treetje hoger?', *Tijdschrift voor de Politie* 2016, 78 (7), p. 27-31.

Kop & Van Duin 2016

N. Kop & M. van Duin, Burgerparticipatie, in: W. Stol, C. Tielenburg, W. Rodenhuis, E. Kolthof, M. van Duin & S. Veenstra (Eds), *Basisboek integrale veiligheid*, derde druk, p. 185-198, Den Haag: Boom criminologie 2016.

Kop & Van der Wal 2011

N. Kop & R. van der Wal, *Recherchetoestanden. Een onderzoek naar de manier waarop in de dagelijkse researchpraktijk met obstakels wordt ingegaan*, Apeldoorn: Politieacademie 2011.

Kop e.a. 2012

N. Kop, R. van der Wal & G. Snel, *Opsporing belicht: over strategieën in de opsporingspraktijk*. Tweede druk, Den Haag: Boom Lemma 2012.

Lam e.a. 2017

J. Lam, R. van der Wal & N. Kop, *Sluipend gif: een onderzoek naar ondermijning*, Den Haag: Boom Lemma 2017. (in druk)

Land, van der e.a. 2014

M. van der Land, B. van Stokkom & H. Boutellier, *Een inventarisatie van burgerparticipatie op het domein van de sociale veiligheid*, Den Haag: VU/WODC 2014.

Lub 2016

V. Lub, 'Buurtwachten in Nederland: ontwikkeling, mechanismen en morele implicaties', *Justitiële verkenningen* 2016, 5, 27-45.

Meijer 2012

A. Meijer, 'New Media and the Coproduction of Safety: An Empirical Analysis of Dutch Practices', *American Review of Public Administration* 2012, 17-34.

Politieacademie 2015

Politieacademie, *Strategische onderzoeksagenda voor de politie 2015-2019: voor een effectievere politie en een veiligere samenleving*, Barendrecht: De Bondt 2015.

Politieonderwijsraad 2015

Politieonderwijsraad, *Personeelsopbouw van de politie en het probleem van de opsporing*, Den Haag: POR 2015.

Programma versterking opsporing 2010

Programma versterking opsporing, *Eindrapportage PVO 2010: landelijk beeld implementatie PVO bij de politie*, 2010.

Princen 2015

M. Princen, *De Gekooide recherche. Het ware verhaal achter de matige prestaties van de Nederlandse opsporing*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2015.

Rotmans 2014

J. Rotmans, *Verandering van tijdperk: Nederland kantelt*, Boxtel: Aeneas 2014.

SCP 2014

SCP, *Burgermacht of eigen kracht?*, Den Haag: SCP 2014.

Smilda & De Vries 2014

F. Smilda & A. de Vries, *Social media: het nieuwe DNA: een revolutie in opsporing*, Amsterdam: Reed Business Education 2014.

Sollie & Kop 2013

H. Sollie & N. Kop, *Burgerparticipatie bij opsporingsonderzoek Venne: Ervaringen van politie Zeeland-West-Brabant & de mening van burgers*, Apeldoorn: lectoraat criminaliteitsbeheersing & researchkunde 2013.

Stol 2010

W. Stol, *Cybersafety overwogen*, Den Haag: Boom juridische uitgevers 2010.

Stol & Leukfeldt 2012

W. Stol & R. Leukfeldt, 'Politiewerk in een gedigitaliseerde samenleving', in: N. Kop, R. van der Wal & G. Snel (Eds), *Opsporing belicht, over strategieën in de opsporingspraktijk*, tweede druk, p. 337-350, Den Haag: Boom Lemma 2012.

Terpstra 2016

J. Terpstra, 'Tussen Heumesoord en Winschoten: over de tegenstrijdige betekenis van burgerparticipatie in de veiligheidszorg', *Justitiële verkenningen* (42) 2016, afl. 5, p. 80-89.

TNO 2014

TNO, *Technologieradar veiligheid 2014: Relevante technologische ontwikkelingen als input voor (kennis- en) innovatieagenda's*. Soest: TNO 2014.

Opheldering verzocht?

Over de drastische daling van het aantal opgehelderde misdrijven

B. de Koning*

De Nederlandse politie vangt steeds minder boeven. In 2007 hielderde de politie 330.000 misdrijven op, in 2015 waren dat er 240.000 (Criminaliteit & Rechtshandhaving (C&R) 2015, p. 24). Dat zal naar schatting nog verder dalen, tot circa 200.000 opgehelderde misdrijven in 2022. Ondanks (of dankzij?) die daling van de opheldering daalt het aantal geregistreerde misdrijven van 1,3 miljoen in 2008 tot ruim 900.000 in 2022 (Moolenaar e.a. 2017).

Deze zeer krachtige daling van het aantal opgehelderde misdrijven is om een aantal redenen merkwaardig:

- Het is geen beleid: achtereenvolgende kabinetten beloofden juist intensivering van de opsporing, met hogere ophelderingspercentages.
- Ondanks die uitgesproken politieke beloftes over de krachtige aanpak van misdaad is er bij publiek en media relatief weinig ophef over de daling van de opheldering.
- Politie mensen zelf maken zich wel ernstig zorgen over de haperende opsporing. Zij vrezen, net als bijvoorbeeld Brabantse burgemeesters, dat het gezag de greep op de georganiseerd misdaad verliest.
- Hoewel de politie ieder jaar minder zaken opheldert, daalt de misdaad toch. Tegelijkertijd daalt ook de aangiftebereidheid én nemen de onveiligheidsgevoelens van het Nederlandse publiek af.

* Drs. Bart de Koning (1967) is onderzoeksjournalist en auteur van de boeken *Alles onder controle: de overheid houdt u in de gaten*, *Operatie Blauw: weg met de bureaucratie bij de Nederlandse politie* en *De veiligheidsmythe: over politie, justitie en misdaad in Nederland*. De Koning studeerde economie aan de Universiteit van Amsterdam en werkte onder meer voor *Quote*, *FemBusiness* en *HP/De Tijd*. Tegenwoordig is hij zelfstandig journalist. Hij schrijft over de politie op *De Correspondent* en publiceert onder andere in *Volkscrant*, *Vrij Nederland* en *Maarten*.

Het is een paradoxale en ogenschijnlijk onbegrijpelijke mix van ontwikkelingen: hoewel het nadrukkelijk de bedoeling was dat de politie méér boeven zou gaan vangen, vangen ze er in werkelijkheid steeds minder. Dat is op zichzelf geen goed teken, maar dat er minder nadruk komt te liggen op de ophelderingscijfers zou wel eens een *blessing in disguise* kunnen zijn. In dit artikel wordt betoogd dat het een goede zaak is dat de politie zich steeds minder richt op ophelderingscijfers en meer kijkt naar de langetermijneffecten van misdaadbestrijding. Om te zien wat dat betekent voor de opsporing en voor de manier waarop de samenleving de prestaties van de politie moet beoordelen, is het nuttig om de bovengenoemde factoren eerst kort afzonderlijk te bespreken.

Het voornemen: meer straf en minder begrip voor criminelen

Minister Ivo Opstelten noemde in 2011 een ‘effectievere opsporing’ nadrukkelijk een van de doelstellingen bij de vorming van de Nationale Politie (Fijnaut 2012, p. 355). VVD-leider Mark Rutte voerde campagne met een filmpje op YouTube waarin hij ‘meer straf en minder begrip voor criminelen’ beloofde. In het verkiezingsprogramma van zijn partij stond in 2012: ‘De VVD wil de politie afrekenen op resultaten en vindt het van belang dat de prestaties van de politie internationaal vergelijkbaar worden gemaakt. Het ophelderingspercentage en de pakkans moeten daarbij de rode draad zijn.’ Het regeerakkoord van het kabinet Rutte II beloofde ‘intensivering van de opsporing’ en ‘meer capaciteit voor opsporing’. De totale operationele politiecapaciteit bleef ongeveer op hetzelfde peil.¹

Ophelderingspercentages zijn geen thema

Ondanks al die mooie beloftes is het aantal opgehelderde misdrijven dus gestaag gedaald. Tot heel veel publieke discussie leidt dat niet. Als het CBS de ophelderingspercentages bekendmaakt, is er in de media wat ophef over, waarna de belangstelling weer verslapt. Om een kleine indicatie te geven: wie ‘Opstelten ophelderingspercentage’ googelt,

1 Het aantal politiemensen neemt in deze periode af van zo’n 62.000 in 2008 tot bijna 59.000 in 2022. Deze daling betreft ondersteunend personeel, dat overtoollig is geworden na de vorming van de Nationale Politie – de executieve capaciteit is op sterkte gebleven.

krijgt 1300 resultaten terug, die voor een groot deel gaan over oude beleidsvoornemens van de minister. Googel ‘Opstellen bonnetjesaffaire’ en er komen 3230 resultaten. De crisis in de opsporing is in de Kamer geen belangrijk thema en was dat ook niet tijdens de verkiezingen. Tekenend is dat het filmpje waarin Rutte ‘meer straf en minder begrip voor criminelen’ belooft, off line is gehaald en onvindbaar is op YouTube. Het is kennelijk geen politiek thema meer.

De crisis in de opsporing is volgens professionals wél een probleem

Stoffel Heijnsman, binnen de toenmalige Raad van korpschefs verantwoordelijk voor de opsporing, sprak in 2010 in *NRC Handelsblad* als eerste over een ‘dreigende crisis in de opsporing’. Het is in feite de derde crisis, na de IRT-affaire en de Schiedammerparkmoord (Kop 2012, p. 15). Sindsdien is er een stortvloed aan publicaties overheen gekomen. Oud-rechercheur Michiel Princen (2015) schetste in *De gekooide recherche* een onthutsend beeld van het onvermogen van de Amsterdamse recherche om zware criminelen en fraudeurs aan te pakken. Interne onderzoeksrapporten zoals *Recherchetoestanden* bevestigden het beeld van een Nederlandse recherche die niet opgewassen is tegen de misdaad. *Recherchetoestanden* somt maar liefst 160 problemen op, waarvan de belangrijkste een gebrek aan capaciteit, een gebrek aan expertise, haperende ICT, bureaucratie en organisatorische problemen zijn. Heel recent schetste de vorige *Justitiële verkenningen* een verontrustend beeld van de provincie Brabant, waarin de (georganiseerde) misdaad onbeheersbaar dreigt te worden. Naast de interne factoren zijn er de externe factoren die de politie onder druk zetten: een sterk gegroeide stroom vluchtelingen, een liquidatiegolf in de onderwereld, terrorismedreiging en toegenomen complexiteit van misdrijven. Een cyberinbraak is meestal lastiger op te lossen dan een fysieke inbraak in een woning.

En toch daalt de misdaad

Hoewel de politie dus ieder jaar minder zaken opheldert, daalt de geregistreerde misdaad toch fors. In hoeverre de misdaad echt daalt, weten we niet zeker. De geregistreerde cijfers zijn niet geheel betrouw-

baar, zoals de Inspectie Veiligheid en Justitie al in 2013 vaststelde (Inspectie V&J 2013, p. 12):

‘De cijfers uit de politieregistratiesystemen over ophelderingspercentages van misdrijven zijn onvoldoende betrouwbaar. Dit klemmt temeer, omdat de politie (...) de ambitie heeft uitgesproken om (...) meer zaken aan te willen pakken en op te lossen. Voor een goede meting van de mate waarin deze ambitie wordt gerealiseerd, is een goed zicht op de cijfers noodzakelijk.’

Er wordt aan verbetering gewerkt, maar zelfs los van deze problematiek is er grote onzekerheid over de ware omvang van de misdaad. Er is een groot *dark number* omdat criminelen hun activiteiten per definitie uit het zicht willen houden. We zien dus wel het topje van de ijsberg, maar hebben geen idee hoeveel er onder water zit. De aangiftebereidheid daalde van 2005 tot 2016 van 35 procent naar 27 procent (C&R 2015, p. 15). Met andere woorden: bijna driekwart van alles misdrijven wordt niet aangegeven. Dat lijkt op zich een teken van cynisme of berusting bij de burger: ‘Het heeft geen zin om aangifte te doen, want de politie doet er toch niets mee.’ Tegelijkertijd zijn – paradoxaal genoeg – de onveiligheidsgevoelens spectaculair gedaald van 48 procent in 2005 tot 36 procent (C&R 2015, p. 15). Dat duidt er toch op dat de misdaad in Nederland echt gedaald is – net als overigens in de rest van Noord- en West Europa (C&R 2015, p. 85).

Over die daling is al veel gezegd en geschreven (Elffers 2005, Weerman e.a. 2015).² Er is niet één duidelijke en onomstreden verklaring. Door de jaren heen hebben criminologen, economen, sociologen en andere sociale wetenschappers talloze mogelijke oorzaken genoemd: vergrijzing, minder probleemjongeren (mogelijk ook door abortus), betere preventie (zoals hang-en-sluitwerk, autoalarm) en een overvloedig aanbod van goedkope en goede elektronica uit China waardoor diefstal niet meer aantrekkelijk is. Straatcriminaliteit (dealen, auto's kraakten) die samenhangt met heroïnegebruik is in Nederland grotendeels verdwenen omdat de verslaafden zijn overleden of methadon krijgen. Daarnaast zou het falen van *the war on drugs* een rol kunnen spelen: goedkope drugs zijn overal gemakkelijk verkrijgbaar, zodat stelen om verslaving te bekostigen niet meer nodig is. Een andere verklaring zou kunnen zijn dat jongeren tegenwoordig meer dan drie uur per dag

2 Zie ook www.hetcnn.nl/nieuwsitems/waarom-dalen-de-misdaadcijfers.

online zijn, waardoor ze geen tijd en zin meer hebben om rottigheid uit te halen – en dus ook niet uit kunnen groeien tot echte criminelen. Het zou allemaal kunnen, maar geen van deze mogelijke verklaringen kan ooit onweerlegbaar bewezen worden als dé oorzaak van de daling van de misdaad.

Wat wel vaststaat is dat de inspanningen van de politie – hetzij door blauw op straat, hetzij door de recherche – er weinig of geen effect op hebben gehad. Dat bevestigt wat politiewetenschappers allang weten. ‘The police do not prevent crime’, zoals een gevleugelde en veel geciteerd conclusie van de bekende Amerikaanse politiewetenschapper David Bayley luidt. ‘David Bayley beschouwt het als een van de best bewaarde geheimen in de hedendaagse samenleving. Experts weten het, de politie weet het, maar ... het publiek weet het niet,’ zo schreef de Belgische criminologe Isabel Verwee al in 2009. Ook later internationaal onderzoek laat zien dat een verband tussen de inspanningen van de politie en het misdaadpeil niet of nauwelijks aangetoond kan worden (Weerman e.a. 2015, p. 155 en 157). De factoren die de omvang van misdaad bepalen, zoals hiervoor genoemd, liggen dan ook grotendeels buiten het bereik van de politie.

Misdaadbestrijding is maar een van de functies van de politie. De grote politieke aandacht voor *crime fighting* van de laatste decennia, heeft de aandacht voor de andere traditionele taken van de politie naar de achtergrond gedrongen: naast opsporen zijn dat diensten verlenen, de openbare orde bewaken en toezicht houden. Volgens de voormalige Amsterdamse korpschef Jelle Kuiper is dat laatste zelfs de belangrijkste taak van de politie: er simpelweg zijn, vierentwintig uur per dag (Gunther Moor & Van de Vijver 2000, p. 76). Politieagenten op straat besteden hoogstens zo’n vijftien procent hun tijd aan echte misdaad, zo blijkt uit veldstudies (Verwee e.a. 2009, p. 213). Het grootste deel van de tijd gaat op aan verkeersovertredingen, ruzies of hulpverlening.³ Deze percentages zijn gemeten bij politiekorpsen in de hele westerse wereld, maar ze zijn vooral in Nederland relevant omdat hier, meer nog dan in andere landen, de nadruk al decennia ligt op ‘blauw op straat.’ Verreweg de meeste politieke aandacht, de meeste mankracht en het meeste budget gaan naar de uniformdienst.

3 De politie is *the secret social service*, zoals politiewetenschapper Maurice Punch ooit zei. De Amsterdamse hoofdcommissaris Pieter-Jaap Aalbersberg kondigde dit jaar zelfs aan te stoppen met de opvang van verwarde personen omdat het zijn agenten te veel tijd kost: naar schatting zo’n 13 procent van hun werktijd, blijkt uit onderzoek van bureau DSP in opdracht van het ministerie van V&J uit 2015.

Uit onderzoek van Politie & Wetenschap, uitgevoerd door Haagsma e.a. (2012) blijkt dat de Nederlandse politie van zes onderzochte westerse korpsen (Engeland en Wales, Denemarken, België en Duitsland) de minste rechercheurs heeft.⁴ En het is juist de recherche die primair gericht is op het ophelderen van misdrijven.

Wat betekent dat voor de opsporing?

Het is duidelijk dat de politie slechts een fractie van alle misdrijven kan opsporen en ophelderen. De Leidse rechtseconoom Ben van Velthoven (2012) heeft in 2012 in *Economie van misdaad en straf* dat de werkelijke pakkans voor criminelen in Nederland 1,8 procent is. De afgelopen jaren heeft de politie een aantal programma's opgezet om de opsporing te versterken. Maar zelfs als alle plannen om de opsporing te verbeteren zouden slagen en het aantal opgehelderde misdrijven zou verdubbelen (wat overigens een volstrekt onrealistisch scenario is), dan zou het nog steeds slechts een fractie van het totaal blijven. De vraag is hoe erg dat is. Wie met een beetje nuchtere, economische blik naar de opsporing kijkt ziet dat het ophelderingspercentage heen en weer golft, maar gemeten over decennia vooral daalt. De samenleving lijkt dat prima te kunnen dragen. De kans dat een gestolen fiets wordt teruggevonden of een inbraak wordt opgehelderd is al decennia verwaarloosbaar – en ook al decennia maatschappelijk draaglijk. Enig verband met de stijging of daling van de onveiligheidsgevoelens of de waardering voor de politie bij de burger is niet te ontdekken. Dat de politiek haar harde beloftes over hogere ophelderingspercentages niet kan nakomen, is kennelijk óók niet zo'n groot maatschappelijk probleem. En dat is inmiddels doorgedrongen in de politiek, op het ministerie van Veiligheid en Justitie en bij de politie zelf. Na het vertrek van minister Ivo Opstelten en korpschef Gerard Bouman zijn de beloftes over de politiestatistiek realistischer en eerlijker geworden. De politie is overbelast door urgente problemen – bijvoorbeeld door de stroom vluchtelingen, het onderzoek naar MH-17, de liquidatiegolf in de onderwereld en terrorismedreiging – en kan lang niet alles tege-

4 Daarbij moet aangetekend worden dat de studie uit 2012 dateert en dat de situatie na de invoering van de Nationale Politie inmiddels is veranderd, maar recentere vergelijkbare studies zijn er niet. Er zijn geen aanwijzingen dat de verhoudingen in politiestatistiek de afgelopen jaren drastisch zijn veranderd, dus het beeld blijft dat de Nederlandse recherche relatief zwak is vergeleken met onze buurlanden.

lijk aan. En de politie zal dat voortaan ook duidelijk aan iedereen vertellen. Zoals toenmalig minister Ard van der Steur al in december 2015 aan de Kamer schreef in de *Contourennota*:

'De politie is duidelijk – naar binnen en naar buiten – over de consequenties van de door het gezag te maken of gemaakte keuzes. De vraag naar politiecapaciteit zal altijd groter zijn dan het aanbod. De politie voert hierover een permanente dialoog met het gezag. Dit gebeurt door leidinggevenden die de juiste sparringpartners zijn.'

Er gaat met andere woorden beter nagedacht worden over wat de prioriteiten zijn. De *Contourennota* bevestigt een trend die ook in achtergrondgesprekken met beleidsambtenaren op het ministerie en leidinggevenden bij de politie is te beluisteren: 'meten is weten' wordt minder belangrijk. Er zijn binnen het opsporingsapparaat niet veel mensen die geloven dat het jaarlijks oprollen van zo'n zesduizend wietplantages (het aantal is door de jaren heen opmerkelijk constant) werkelijk iets bijdraagt aan de het bestrijden van de drugsmaffia. De politie gaat minder kijken naar *output* (hoeveel plantages dichtgespijkerd, hoeveel kilo in beslag genomen) en meer naar *outcome*: wat zijn de effecten en hoe waarden burgers en professionals zoals burgemeesters, OM en het bedrijfsleven, het werk van de politie?

Dat betekent dat de politie minder 'achter boeven aan gaat rennen' en meer probeert om misdaad structureel aan te pakken, in samenwerking met partners. Het rapport *Handelen naar waarheid* kraakt zeer harde noten over de problemen in de opsporing, maar noemt ook een aantal successen:

'Zo hebben teams – bijvoorbeeld gericht op de aanpak van high tech crime, kinderporno, overvallen of synthetische drugs – succes kunnen boeken omdat politie en OM vanuit gedeeld inzicht in een veiligheidsprobleem overeenstemming hebben over beoogde maatschappelijk effecten.' (Huisman e.a. 2016, p. 88).

In plaats van een focus op het aantal aan het OM aangeleverde verdachten is de aanpak vooral gericht op een breed palet aan interventies die mikken op effecten als afschrikking, wegnemen van middelen en opwerpen van barrières.

Denk hierbij aan de gezamenlijke aanpak door gemeente, OM, Belastingdienst en politie van dubieuze ondernemers op de Wallen, maar ook de gezamenlijke aanpak van vechtsportgala's en facilitators van de misdaad, zoals dubieuze autoverhuurders, makelaars, notarissen en spyshops. Een goed voorbeeld is ook de manier waarop de recherche haar kennis van de modus operandi bij plofkraken heeft gebruikt om banken te helpen om het ontwerp van hun geldautomaten te verbeteren. Het cyberteam van de recherche in Noord-Holland werkt nauw samen met media, zoals Tros Opgelicht, om het publiek te waarschuwen voor internetoplichting. Voorkomen is beter dan genezen: er worden jaarlijks duizenden mensen online opgelicht, daar kan de politie niet tegenop reageren.⁵

Al deze vormen van samenwerking en preventie kosten veel tijd en energie en zijn niet direct meetbaar of inzichtelijk. Een rechercheur die een aantal dagen bezig is met een uitzending over oplichting via het zogenaamde Windows Service Center kan in die tijd geen zaken draaien. Hij voorkomt waarschijnlijk veel leed omdat kijkers gewaarschuwd worden – maar die zaken zijn niet meetbaar. Hetzelfde geldt voor rechercheurs die veel tijd steken in het praten met makelaars en autoverhuurders om hen duidelijk te maken dat ze echt afscheid moeten nemen van bepaalde klanten. Het is belangrijk werk, maar niet zichtbaar en meetbaar. Net zo goed als het natrekken van terrorismetips moeilijk te kwantificeren is.

Conclusie

We zien dus dat officieren van justitie, politiemensen uit de praktijk en politieonderzoekers het pure sturen op ophelderingscijfers bewust achter zich hebben gelaten. Zij kijken verder dan opsporing en zien de politie meer als een partner, die nauw samenwerkt met andere organisaties. Dit is een relatief onopgemerkte beleidswijziging, waar politici niet expliciet en publiekelijk op aangestuurd hebben maar waar ze

5 Het zou nog beter zijn als de politie rechtstreeks om de tafel zou kunnen zitten bij de programmeurs, om de zwaktes in de software er op de tekentafel al uit te halen. Zo zou bijvoorbeeld Windows kunnen waarschuwen als de fraudeurs van het zogenaamde Windows Service Center hun slachtoffers bepaalde software laten installeren waarmee ze hun computer kunnen overnemen. Windows zou een popup-schermpje kunnen laten zien met de waarschuwing: 'Deze software wordt vaak gebruikt door oplichters. De kans is groot dat u opgelicht en beroofd gaat worden.'

zich ook niet tegen verzetten. De politie neemt in feite een meer dienende rol aan, die zich lastiger leent voor harde outputmeting. Dit is een goede ontwikkeling: het langdurig uitschakelen van een hele drugsketen is bijvoorbeeld effectiever dan het zoveelste persbericht uitsturen over de zoveelste recordvangst van wiet of pillen. (Niemand lijkt ooit op te merken dat elke recordvangst een nederlaag is voor politie en justitie omdat de onderwereld sinds de vorige recordvangst kennelijk nóg brutaler, grootschaliger en efficiënter is geworden.) Natuurlijk moeten politici, onderzoekers van de Rekenkamer en journalisten de ophelderingspercentages blijven volgen, al was het maar om de effectiviteit van de strafrechtketen van politie via OM en rechtbank tot aan de gevangenis te kunnen volgen. Maar als belangrijkste politieke doelstelling en stuurmiddel hebben ze afgedaan. Het is slechts een van de vele metertjes waar we als samenleving naar moeten kijken bij het beoordelen van de politie. Dat betekent niet dat het vrijblijvender wordt voor de politie. De aandacht verlegt zich van *output* naar *outcome*. Die laat zich wat lastiger meten, maar het kan wel. Een methode zou kunnen zijn om jaarlijks een rondetafelgesprek (of enquête) te houden met bijvoorbeeld burgemeesters, OM en vertegenwoordigers van branches uit het bedrijfsleven. Hoe waarderen zij het werk van de politie? Is een bepaalde gemeente veiliger geworden? Merken politici iets van infiltratie uit de onderwereld? Hoe 'schoon' is het notariaat, de makelaardij, de autoverhuurbranche? Kunnen de banken snel terecht met meldingen over fraude en cybercrime? Dat zou een intelligente mix van kwantitatieve en kwalitatieve oordelen opleveren, waar de politie dan direct mee aan de slag kan en die de samenleving een veel beter en breder beeld geeft van wat de politie doet.

Literatuur

Moolenaar e.a. 2017

D.E.G. Moolenaar, R. Decae, F.P. van Tulder & B.J. Diephuis, *Capaciteitsbehoefte Justitiële Ketens*, Den Haag: WODC Cahier 2017-6.

C&R 2015

Criminaliteit & Rechtshandhaving 2015, onder eindredactie van S. Kalidien, Den Haag: Boom Criminologie.

Fijnaut 2012

C. Fijnaut, *Het nationale politiekorps. Achtergronden, controverses en toekomstplannen*, Amsterdam: Bert Bakker 2012.

Elffers 2005

H. Elffers & G. Bruinsma, 'De misdaadcijfers lopen terug! Politie, proficiat! Of, eh,...?', *Tijdschrift voor Criminologie* 2005, nr. 4, p. 376-388.

Gunther Moor & Van de Vijver 2000

L. Gunther Moor & K. van de Vijver, *Het gezag van de politie*, Dordrecht: SMVP 2000.

Haagsma e.a. 2012

J.H. Haagsma, I. Smits, H. Waarsing & C.J. Wiebrens, *Blauw, hier en daar. Onderzoek naar de sterkte van de politie in Nederland, België, Denemarken, Engeland & Wales en Nordrhein-Westfalen*, Apeldoorn/Utrecht: Politie & Wetenschap/Andersson Elffers Felix 2012).

Huisman e.a. 2016

S. Huisman, M. Princen, P. Klerks, & N. Kop, *Handelen naar waarheid: sterkte- zwakteanalyse van de opsporing*, Apeldoorn: Politieacademie 2016.

Inspectie V&J 2013

Inspectie V&J, *Betrouwbaarheid van een aantal belangrijke cijfers van de politie*, Den Haag 2013.

Kop 2012

N. Kop, *Van opsporing naar criminaliteitsbeheersing*, lectorale rede, 2012.

Princen 2015

M. Princen, *De gekooide recherche*, Amsterdam: Prometheus/Bert Bakker 2015.

Van Velthoven 2012

B. van Velthoven, *Economie van misdaad en straf*, Boom 2012.

Verwee e.a. 2009

I. Verwee, E. Hendrickx, F. Vlek (eds), *Wat doet de politie?* Antwerpen/Apeldoorn 2009.

Weerman e.a. 2015

F. Weerman, A. van der Laan, I. Haen Marshall & L. Pauwels, 'De bestudering van criminaliteit op macroniveau: een inleiding', *Tijdschrift voor Criminologie*, 2015, nr. 2, p. 149-169.

Vertrouwen in de politie

Empirisch onderzoek naar de beleving van vertrouwen in de Rotterdamse wijk Bloemhof

*M.B. Schuilenburg, B. Besseling en F. Uitendaal**

Het ene na het andere schandaal komt naar boven over de Nationale Politie. Zo was er de geldsmijtel waarbij de Centrale Ondernemingsraad exorbitante bedragen uitgaf aan hotels, kostuums en een imago-coach. Het ophelderingspercentage van misdrijven daalt gestaag. Naar eigen zeggen is de politie de grip volledig kwijt op de georganiseerde misdaad. Op terreinen als cybercrime heeft de politie niet de juiste expertise in huis en blijven de prestaties achter. Tegelijkertijd neemt het aantal politiemedewerkers met een hoger inkomen dan hun hoogste baas, korpschef Erik Akerboom, steeds verder toe. Etnisch profileren blijkt structureel binnen de politie voor te komen dan gedacht. Het aantrekken van hogeropgeleiden komt niet van de grond en ook het diversiteitsbeleid faalt. Bovendien is het beloofde aantal van 1 wijkagent op 5.000 inwoners nog steeds niet gerealiseerd. Je zou verwachten dat door alle schandalen het vertrouwen in de Nationale Politie een flinke deuk oploopt. Maar ondanks alle commotie kan de politie nog altijd op veel steun in de samenleving rekenen. Dat laten de cijfers van het CBS zien.¹ Vertrouwde in 2012 67,7 procent van de Nederlanders op de politie, in 2016 is dat iets meer dan 70,3 procent. Dit percentage ligt iets onder dat van de rechterlijke macht met 71,5 procent, maar is wel hoger dan voor andere publieke organisaties, waaronder het leger met 65 procent en de Tweede Kamer met 36,8 procent. Het CBS heeft ook gekeken naar de persoonskenmerken in relatie tot het vertrouwen in de politie. Hieruit blijkt dat het vertrouwen stijgt met het niveau van de opleiding. Hogeropgeleiden hebben

* Dr. mr. Marc Schuilenburg doceert aan de afdeling Strafrecht en Criminologie van de Vrije Universiteit te Amsterdam. Hij is tevens redactieraadlid van Justitiële verkenningen. Broos Besseling MSc studeerde criminologie aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Fleur Uitendaal MSc studeerde criminologie aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

1 <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=82378ned> (geraadpleegd op 24 mei 2017).

meer vertrouwen in de politie dan lager opgeleiden. Van de Nederlanders met basisonderwijs als hoogst behaalde onderwijsniveau op zak heeft 65,7 procent vertrouwen in de politie. Dit percentage is 79,1 bij Nederlanders met wetenschappelijk onderwijs. Goed nieuws dus voor de politie. De vlag kan uit. Maar minder goed nieuws komt uit de Nederlandse grote steden. Wie hierover de laatste cijfers leest, ziet een minder rooskleurig beeld. In tal van wijken daalt het vertrouwen in de overheid. Vooral etnische minderheden, lager opgeleiden en mensen met een laag inkomen oordelen negatief over het functioneren van de overheid. In de Rotterdamse probleemwijken Bloemhof en het naburige Hillesluis ligt het vertrouwenscijfer in de overheid lager dan de waarde van 50 procent, respectievelijk op 48 en 44 procent.² Ook in Amsterdam staat het vertrouwen in de overheid onder druk. Uit de Veiligheidsmonitor Amsterdam-Amstelland blijkt dat tussen 2008 en 2013 zowel het vertrouwen in de politie als de tevredenheid over het politiewerk is gedaald. Zo nam de tevredenheid in het functioneren van de politie in de buurt af van 45,3 naar 44,1 procent. Het vertrouwen dat de politie er voor je is als het er echt om gaat, daalde van 49,8 naar 45,8 procent.³ Weliswaar stijgen de laatste cijfers in de afgelopen jaren, maar de stijgende trend blijft onder het niveau van 2008. Landelijk ziet het vertrouwen in de Nationale Politie er dus goed uit. Maar in wijken in Rotterdam en Amsterdam is het vertrouwen een stuk minder. Kennis van deze wijken is daarmee een van de sleutels tot het beter begrijpen van de factoren die te maken hebben met het vertrouwen in de politie. Informatie hierover kan helpen om beleidsontwikkeling op lokaal niveau te verrijken met als doel het vertrouwen in de politie te vergroten. Daarom is een empirisch onderzoek verricht in de Rotterdamse wijk Bloemhof naar het vertrouwen in de politie. Voordat we de resultaten daarvan bespreken, gaan we eerst dieper in op de factoren die van invloed zijn op het vertrouwen van burgers in de politie.

2 Het gaat hierbij onder meer om de gebiedscommissie en het gemeentebestuur: www.wijkprofiel.rotterdam.nl (geraadpleegd op 4 mei 2017).

3 www.ois.amsterdam.nl/nieuws/download/1146/2013_factsheet_veiligheidsmonitor.pdf (geraadpleegd op 4 mei 2017).

Vertrouwen in de politie

Een volledig overzicht is lastig te geven, bibliotheken zijn er vol mee geschreven, maar in de literatuur keren regelmatig dezelfde factoren terug als het gaat om vertrouwen in de politie (o.a. Jackson & Bradford 2010; Van de Veer e.a. 2013; Broekhuizen e.a. 2015). Dit zijn achtereenvolgens (1) 'sociaal kapitaal', (2) 'prestaties' en (3) 'procedurele rechtvaardigheid'.

Het begrip sociaal kapitaal heeft een belangrijke plaats in het sociologische werk van zowel James Coleman (1988) als Pierre Bourdieu (1980), maar is vooral bekend geworden door het werk van de Amerikaanse politicoloog Robert Putnam. In zijn essay *Bowling Alone* uit 1995 definieert hij sociaal kapitaal als 'netwerken, normen en sociaal vertrouwen die coördinatie en coöperatie bewerkstelligen met het oog op wederzijdse voordelen'. In het gelijknamige boek *Bowling Alone* dat Putnam vijf jaar na zijn essay publiceert, maakt hij een onderscheid tussen twee kanten van sociaal kapitaal: 'bonding' en 'bridging'. De eerste kant ('bonding') staat voor samenbinding (Putnam spreekt ook over 'diep vertrouwen') en heeft betrekking op een veelal besloten groep. Familiebanden of goede contacten met de burens (na buur schap) zijn voorbeelden van dergelijke sterke verbanden. Maar ook de maffia en Chinese ondernemers zijn voorbeelden van 'bonding'. De tweede kant ('bridging') duidt op de overbrugging tussen personen die afkomstig zijn uit verschillende groepen en die over andere kennisbronnen beschikken. Het gaat hier om zwakke verbanden omdat het contact korter van duur is en het een grotere groep betreft dan in het geval van 'bonding'. Je kan hierbij denken aan verenigingen als sportclubs en muziekgezelschappen. In diverse studies wordt gesteld dat hoe groter het sociaal kapitaal is, des te groter het actief burgerschap en het vertrouwen in publieke professionals als gemeentebambtenaren en politieagenten (Zie bijvoorbeeld Korsten & De Goede (2006) en Van Craen (2013,2015)). Daarentegen leidt een afnemend sociaal kapitaal tot een daling van het vertrouwensniveau en tot minder binding met en participatie in de buurt (Schuilenburg e.a. 2017).

De gedachte achter de prestatietheorie is dat het vertrouwen in de politie toeneemt wanneer de politie effectief is bij het handhaven van de openbare orde en bij de strafrechtelijke handhaving van criminaliteit en overlast. Zo verlangen burgers van de politie dat zij een goed begrip heeft van de problemen waarmee burgers worden geconfron-

teerd en dat adequaat wordt opgetreden tegen misstanden in de buurt. Dit wordt de 'performance theorie' genoemd (Bouckaert e.a. 2002). Deze theorie komt erop neer dat burgers de politie steunen en vertrouwen wanneer de politie uitkomsten biedt waar burgers ook op rekenen (Fleming & McLaughlin 2012). Stijgen de criminaliteitscijfers bijvoorbeeld, dan klinkt al snel de roep om een daadkrachtiger en meer zichtbare politie in de wijk. Vanuit de prestatietheorie is vooral de relatie tussen slachtofferschap en vertrouwen in het politieapparaat onderzocht. Studies hiernaar tonen aan dat slachtoffers van criminaliteit vaak het geloof verliezen dat de politie in staat is hen te beschermen (Ren e.a. 2005; Lai & Zhao 2010). Zorgt de politie daarentegen in voldoende mate voor handhaving van de orde, dan zullen burgers meer geneigd zijn om de politie waar nodig te steunen (Van der Torre e.a. 2010).

Procedurele rechtvaardigheid staat in het teken van een eerlijke en respectvolle behandeling van burgers door de politie (Tyler 2005). Procedurele rechtvaardigheid draait dus niet om de prestaties van de politie, maar om de beleving van de processen die tot deze prestaties leiden (Thibaut & Walker 1975). Tyler (2006) spreekt in dit verband over *motive-based trust*. Relevant hierbij is dat het vertrouwen in de politie wordt vergroot wanneer haar optreden als rechtvaardig wordt ervaren. Hiervoor is het belangrijk dat er een eerlijk besluitvormingsproces ten grondslag ligt aan de beslissingen die de politie neemt. Ongelijke behandeling, intimidatie en excessief geweldgebruik zijn zaken die afbreuk doen aan het vertrouwen in de politie (Goldsmith 2005). Daarnaast is het belangrijk dat burgers het gevoel moeten hebben dat de politie hen respectvol behandelt. Dit betekent onder meer dat burgers de mogelijkheid moeten hebben om hun kant van het verhaal te vertellen voordat de politie een beslissing neemt (Nix e.a. 2015). In het contact met de politie worden eigenschappen gewaardeerd als vriendelijkheid, beleefdheid, bezorgdheid, eerlijkheid, behulpzaamheid en rechtschapenheid (Cheurprakobkit & Bartsch 2001). Burgers klagen vooral over grof, arrogant en onvriendelijk politieoptreden en over onredelijk of oneerlijk gedrag (Skogan 1994).

Bloemhof en methode van onderzoek

Empirisch onderzoek naar het vertrouwen in relatie tot wat de politie doet en naar burgers toe uitstraalt is tot nu toe in Nederland dun gezaaid. Informatie hierover is vaak algemeen van aard en vooral gebaseerd op Angelsaksisch onderzoek. Dit artikel wil hierin verandering brengen en neemt de Rotterdamse wijk Bloemhof als casus hiervoor. Deels is hiertoe besloten uit nieuwsgierigheid waarom het vertrouwenscijfer in de overheid in deze wijk zo laag ligt. Een andere reden is dat Bloemhof een superdiverse wijk is waar sociale spanningen hoog kunnen oplopen en het er vaak potentieel onveiliger is. Vertrouwen in de politie is dan een belangrijke voorwaarde voor een leefbare en veilige wijk, omdat het kan bijdragen aan een grotere bereidheid bij bewoners om regels na te leven en samen te werken met de politie. Hoewel sinds 2014 alle Rotterdamse wijken een voldoende scoren op veiligheid, valt Bloemhof nog steeds in de categorie 'probleem'. Met een score van 76 op de Veiligheidsindex zit Bloemhof onder het gemiddelde van de stad (102).

De wijk Bloemhof ligt in het gebied Feijenoord in Rotterdam-Zuid en dateert uit het begin van de vorige eeuw. Mensen uit Zeeland en Noord-Brabant vestigden zich hier om in de havens aan de slag te gaan. Inmiddels is Bloemhof veranderd in een superdiverse wijk met meer dan 150 verschillende nationaliteiten. Van de 14.000 inwoners is 65 procent niet-westers allochtoon en 11 procent westers allochtoon. Dit betekent dat slechts een klein deel van de inwoners van Bloemhof ouders heeft die beiden in Nederland zijn geboren. Bloemhof is een arme wijk. Zo heeft 71 procent van de bewoners een laag huishoudinkomen en slechts 4 procent een hoog inkomen. Van de bewoners van 23 tot en met 64 jaar heeft 44 procent een baan. Dit ligt onder het gemiddelde van Rotterdam met 59 procent. Uit de Sociale Index van het Wijkprofiel komt naar voren dat ongeveer 26 procent van de inwoners moeite heeft met het spreken, lezen of schrijven van Nederlands. Ook dit percentage is slechter dan het gemiddelde van de rest van de stad (15 procent).⁴

Het onderzoek dat we in Bloemhof hebben gedaan, bestaat uit enquêtes (N=95), interviews (N=38) en participerende observaties. Om recht te doen aan het superdiverse karakter van de wijk is geprobeerd een zo

4 www.wijkprofiel.rotterdam.nl (geraadpleegd op 4 mei 2017).

breed mogelijk aantal mensen van verschillende nationaliteit en leeftijd te benaderen. Er zijn 95 enquêtes afgenomen onder bewoners in Bloemhof, waarvan 42 vrouwen en 53 mannen. De enquête was opgedeeld in vier blokken. Naast een algemeen deel (geslacht, leeftijd, opleiding, et cetera) bestond ze uit drie blokken waarin achtereenvolgens is gevraagd naar het sociaal kapitaal van de bewoners (contact met andere bewoners, lid van verenigingen, deelname aan activiteiten in de wijk), prestaties van de politie (type delicten, aangiftebereidheid, et cetera) en de werkwijze van de politie (respect, gelijke behandeling, luisterend oor, et cetera). Daarnaast zijn 38 respondenten geïnterviewd, 21 mannen en 17 vrouwen. De leeftijd van de respondenten liep sterk uiteen. De jongste bewoner was 14 jaar en de oudste 87 jaar. Het grootste deel van de respondenten was geboren in Nederland. Het andere deel was afkomstig uit landen als Turkije, Marokko, Dominicaanse Republiek, Suriname, Indonesië, Aruba, Hongarije, Irak, Somalië en Mongolië. De interviews varieerden in tijdsduur, van twintig minuten tot bijna anderhalf uur, afhankelijk van het enthousiasme en de mate van kennis van de respondenten over het desbetreffende onderwerp.

De interviews hadden als doel inzicht te verwerven in de beleevingswereld van respondenten en verliepen semigestructureerd. Hierbij zijn dezelfde thema's aangehouden als in de enquêtes. Op die manier kon verdieping worden gezocht in de resultaten van het enquête-onderzoek. De participerende observaties namen ruim een maand in beslag. Tijdens de observaties is onder meer gelet op het contact tussen de bewoners onderling en hoe interacties tussen bewoners en de politie verliepen. Hiervoor is onder meer meegelopen met de wijkagent in Bloemhof. Ook is gekeken naar de leefbaarheid en de uitstraling van de wijk en de mate van overlast op pleinen en straten.

In de weergave van de resultaten richten we ons op twee factoren die van invloed zijn op het vertrouwen in de politie: prestaties van de politie en procedurele rechtvaardigheid. Goed beschouwd moet ook sociaal kapitaal worden betrokken in een analyse hoe het met het vertrouwen in de politie is gesteld. Maar omdat het sociaal kapitaal van de bewoners van Bloemhof niet direct kan worden beïnvloed door de politie is besloten deze factor niet verder in dit artikel uit te werken. Veel aangrijpingspunten voor beleid zijn hierop namelijk niet. Zo kan de politie zelf weinig invloed uitoefenen op de mate waarin burgers bijvoorbeeld activiteiten ontplooiën in de buurt of contact hebben

met hun burens en andere bewoners in de wijk. Ook zaken als de gemiddelde opleiding van de bewoners valt buiten de scope van de Nationale Politie.

Prestaties van de politie

Uit het Wijkprofiel blijkt dat Bloemhof op een aantal veiligheidsgebieden slecht scoort.⁵ Inbraak, vandalisme en overlast zijn volgens dit meetinstrument de belangrijkste problemen in de wijk. Ook ondermijnende criminaliteit speelt een rol in Bloemhof. Daarbij kan gedacht worden aan witwaspraktijken en drugshandel. Uit de literatuur volgt dat het vertrouwen in de politie groter wordt wanneer de politie prestaties levert waar burgers ook op rekenen. Is de politie succesvol in de aanpak van criminaliteit en overlast in de wijk, en zien burgers dit ook, dan kan dit leiden tot een toename in vertrouwen.

Uit dit onderzoek komt naar voren dat ongeveer de helft van de respondenten positief is over de prestaties die de politie in Bloemhof levert. In de enquêtes en interviews noemen respondenten verschillende problemen waarbij de politie zichtbaar succes heeft geboekt. Drugsproblematiek, woninginbraak en geweld komen het meest terug in de gesprekken. Sprekende voorbeelden hiervan staan in de volgende citaten:

- ‘Drugs was een belangrijk probleem in de wijk, maar dat is volgens mij echt wel minder geworden. Dat heeft de politie goed gedaan. Het geweld is daardoor ook minder geworden.’
- ‘Woninginbraak, met een kleine regelmaat gebeurt dat ‘ja’. Maar je hoort het een stuk minder. Dat is zo.’
- ‘Een paar jaar geleden, zo’n 4 à 5 jaar terug, was het echt chaos in de wijk. Jongeren gooiden met stenen naar politiebusjes, er vonden mishandelingen plaats, er werden dingen vernield ... van alles. Maar nu is dat niet meer zo.’

De afname van bepaalde vormen van criminaliteit en overlast in Bloemhof betekent niet dat de problemen volledig zijn verdwenen of dat er geen andere issues spelen in de wijk. Drugsproblematiek is hiervan een voorbeeld. Weliswaar is deze sterk verminderd, maar de drugshandel is nog steeds aanwezig. Naast de handel in drugs worden

5 www.wijkprofiel.rotterdam.nl (geraadpleegd op 4 mei 2017).

ook woninginbraak, jeugdoverlast, verkeersproblematiek en vuil op straat genoemd als belangrijke problemen waarmee de wijk heeft te kampen. Drie citaten waaruit dit naar voren komt:

- ‘Op de Putsebocht is het vervelend, daar zitten ze [jongeren, MS] op bankjes en zo. Als je daar langs moet is dat soms niet leuk. Ik hou niet van dat gegil en gekrijs naar iedereen die voorbijkomt. Zeker als mijn dochters daarlangs moeten, dus die gaan daar niet langs.’
- ‘Jeugdoverlast is een belangrijk probleem in de wijk, die is er dagelijks. Ook inbraak is veel aan de orde. En drugsproblematiek ook. Nee, ik vind de politie niet succesvol in de bestrijding daarvan. In achterstandswijken wordt slecht gepresteerd door de politie.’
- ‘Niet om Anton [de wijkagent, MS] een draai om zijn oren te geven, maar ik vind dat er weinig gedaan wordt aan handhaving van de verkeersveiligheid. [...] Ik vind dat de politie daar meer en actiever naar moet kijken.’

Prestaties van de politie doen ertoe, hoe subjectief ze ook worden beleefd of waargenomen. Om effectief op te kunnen treden tegen zichtbare en aanstootgevende criminaliteit en overlast zijn aangiften van burgers nodig. Aangiften en meldingen geven de politie slagkracht en wijzen op legitimiteit van en vertrouwen in het politietoetreden in de wijk. In de interviews worden verschillende argumenten genoemd waarom bewoners niet altijd aangifte doen. Een belangrijk argument hiervoor is de administratieve rompslomp die gepaard gaat met een aangifte en de lange wachttijd na het indienen ervan. Een respondent vertelt dat zijn auto was gestolen en hoelang hij moest wachten op reactie op zijn aangifte: ‘Voor mijn aangifte moest ik een formulier opsturen en wachten. Pas na tweeënhalve maand hoorde ik iets!’ Ook wordt erop gewezen dat door het digitaal aangifte doen de omgang met de politie ‘minder persoonlijk’ is geworden: ‘Het probleem is ook dat alles tegenwoordig digitaal moet. Als ik aangifte wil doen, kan dat niet persoonlijk. Dan moet je via de computer, etc. Nou ik kom daar wel uit. Maar wat doen we met mensen die onwetend zijn?’ Een ander argument dat in de interviews wordt genoemd waarom niet iedereen bereid is aangifte te doen, is het idee dat hiermee vrienden en bekenden worden verraden. Dit argument wordt vooral gegeven door de jongere respondenten. Het laatste argument dat wordt aangevoerd is dat de politie niets met de aangiftes doet. Vaak wordt er gezegd dat een politieonderzoek gestart wordt, maar dit

is dan niet het geval, zo zeggen verschillende respondenten. Het volgende citaat illustreert dit: 'Ik heb aangifte gedaan omdat mijn telefoon gestolen was. Ik moest toen aangifte via internet doen. Dit heb ik gedaan en ik ontving een brief met daarin 'We gaan het onderzoeken'. Maar ik heb daarna nooit meer wat gehoord.'

Procedurele rechtvaardigheid

De relaties tussen burger en politie is van oudsher een asymmetrische verhouding. Dit betekent dat de politie het monopolie heeft op geweld en op grond daarvan dwang kan uitoefenen op burgers. Vanwege de machtspositie van de politie is het belangrijk dat burgers erop kunnen vertrouwen dat de politie zowel rechtmatig als rechtvaardig optreedt. Er bestaan allemaal opvattingen hoe beide aspecten in de praktijk zich laten invullen. In dit onderzoek zijn twee elementen onderzocht van procedurele rechtvaardigheid: een eerlijk besluitvormingsproces en een respectvolle behandeling. Wanneer beide aspecten van vertrouwen niet op orde zijn, daalt het vertrouwen, ook als blijkt dat de politie wel effectief is in de aanpak van de criminaliteit en overlast in Bloemhof.

1) Eerlijk besluitvormingsproces

Uit de enquêtes blijkt dat 22 procent van de benaderde wijkbewoners van mening is dat de politie iedereen gelijk behandelt. In de interviews wordt gesproken van 'meten met gelijke maten', 'de politie kijkt niet naar kleur' en 'als je fout bent ben je fout'. Het volgende citaat over de wijkagent is hiervoor illustratief: 'Die meneer [wijkagent, MS] die hier kwam, dat was een hele zwarte vent, nou die behandelde me net zo goed als dat hij iemand van z'n eigen ...' Het percentage dat stelt dat de politie gelijke gevallen niet gelijk behandelt ligt met 33 procent een stuk hoger dan de bewoners die menen dat de politie geen onderscheid tussen burgers maakt.⁶ Dit percentage ligt nog hoger onder respondenten tussen de 14 en 31 jaar: 38 procent. Verschillende respondenten geven aan dat het niet altijd duidelijk is waarom de politie bepaalde beslissingen neemt en met welke intentie of welk doel dit

6 De overige bewoners hebben een neutrale opvatting of geven aan het niet te weten.

gebeurt. Zo wordt in de interviews aangegeven dat jongeren die op straat hangen regelmatig worden gefouilleerd of hun identiteitsbewijs moeten tonen. Tegelijk wordt in dezelfde interviews gesproken over vooroordelen die de politie heeft ten aanzien van bepaalde groepen jongeren. Zo zou de politie allochtone jongeren eerder verdenken, aanspreken, om een identiteitsbewijs vragen of fouilleren. De volgende citaten kaarten het probleem aan dat vooral jongeren het gevoel hebben dat er in de wijk door de politie met twee maten wordt gemeten:

- ‘Als we bijvoorbeeld met een groep Marokkaanse jongens bij elkaar staan, en de politie komt langs, dan gaan ze soms iedereen fouilleren. Als er een reden voor is, dan begrijp ik het, maar soms is er gewoon geen reden en dan doen ze het ook. Dat vind ik niet leuk.’
- ‘Ja, dat [een ongelijke behandeling, MS] zie je toch ... in deze wijk. Ze mogen je fouilleren, ze mogen je aanhouden in je wagen. Als je een schroevendraaier in je wagen hebt en die is niet goed opgeborgen kun je een boete krijgen. Ik ben nog nooit aangehouden. Maar Marokkanen worden wel vaak staande gehouden. Hetzelfde op de Dordtselaan met Surinamers. Die worden ook veel gefouilleerd. Dat is een tendens.’
- ‘Er was een tijd dat er preventief gefouilleerd werd in Bloemhof. Wij hebben zien gebeuren dat Nederlanders gewoon voorbij liepen en gekleurde mensen aangehouden werden. En dat vind ik niet kloppen, je moet iedereen aanhouden.’

Uit de interviews komt ook naar voren dat negatieve berichten over het optreden van de politie die breed in de media worden uitgemeten invloed hebben op het vertrouwen van de bewoners in de politie. Zo was er landelijk veel ophef over de staande houding van rapper Typhoon omdat ‘zijn profiel’ niet overeenkwam met ‘de dure auto’ waarin hij reed. Ook Feyenoord-doelman Kenneth Vermeer heeft mogen ervaren hoe naar het is om voorwerp te worden van de systematische onderbuikcontroles van de politie, zonder dat hiervoor een objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaat. Het is lastig om er de vinger op te leggen, maar ook politiegeweld tegen minderheden – in Nederland bijvoorbeeld met de dood van Mitch Henriquez in 2015 die door agenten tijdens een festival in Den Haag in een nekklem werd genomen – verscherpt de discussie in de wijk en draagt niet bij aan een groter vertrouwen van burgers in het optreden van de Neder-

landse politie. Naar aanleiding van deze incidenten uiten meerdere respondenten namelijk hun twijfels over een eerlijke besluitvorming door de politie, zelfs als hun eigen ervaringen met de wijkagent goed zijn. De volgende citaten illustreren dit:

- ‘Ik zou niet weten [of de politie mensen gelijk behandeld, MS]. Daar heb ik geen ervaring mee. Ik vond natuurlijk wel, wat ik gisteren zag, dat die rapper [Typhoon, MS] aangehouden werd omdat hij een dure auto heeft ... dat vind ik wel slecht ... belachelijk!’
- ‘Ik zie hier dat de politie mensen gelijk behandelt. Maar wat ik op social media zie en op televisie ... daar maak ik me echt zorgen over. Twee à drie weken geleden zag op televisie een programma, daaruit bleek discriminatie en dat de communicatie tussen politie en bewoners echt slecht was.’

Tot slot wordt in de interviews nog een andere vorm van ongelijke behandeling naar voren gebracht. Respondenten benadrukken dat de politie zich niet altijd houdt aan de regels die voor alle burgers gelden. Dit is een van de voorbeelden die hiervan wordt gegeven:

- ‘Wij hebben weleens meegemaakt dat van deze kant een auto komt en aan de andere kant een politieauto. Nou wat denk je dat ie doet? Achteruit rijden. Dan denk ik: nou sorry maar als jij dat doet heb je gelijk een boete aan je kont hangen.’

2) *Respectvolle behandeling*

Een kleine meerderheid van 54 procent van de geënquêteerde bewoners geeft aan het eens te zijn met de stelling dat de politie mensen met respect bejegt. Zo’n 12 procent van de bewoners is het hiermee oneens. Andere bewoners zijn neutraal of hebben geen mening. In de interviews wordt hierbij vooral gerefereerd aan het optreden van de wijkagenten. Dat zij luisteren en snel reageren op de problemen die wijkbewoners belangrijk vinden, wordt door de respondenten als prettig ervaren. De volgende citaten laten zien dat respondenten overwegend positief zijn over de wijze waarop ze worden behandeld door de politie in de wijk:

- ‘Ik ken verschillende wijkagenten, omdat ik hier al 46 jaar woon. Mijn ervaringen met hen zijn alleen maar goed. Ik ben altijd respectvol behandeld.’
- ‘Anton is de wijkagent, hij is een goede agent en hij luistert.’
- ‘Ja, ik ben wel tevreden over de wijkagenten, hele lieve mensen. Ze luisteren goed.’
- ‘Ik vind de politie betrokken. Als er iets aan de hand is, zoals ik net zei [geluidsoverlast tijdens Ramadan, MS] besteden ze er toch wel aandacht aan en zijn er snel bij. Ze luisteren naar wat wijkbewoners zeggen. Ik zou niet weten wat ze moeten verbeteren.’

Factoren die regelmatig in de interviews terugkomen en die door bewoners belangrijk worden gevonden in het contact met de politie zijn: direct contact met de wijkagent in combinatie met het idee dat er naar je wordt geluisterd en dat de genomen beslissing in het belang is van de bewoners van Bloemhof. Wanneer hieraan wordt voldaan, beoordelen ook jongeren een beslissing van de politie eerder als rechtvaardig en accepteren ze de beslissing ook sneller (‘compliance’). Het volgende voorbeeld maakt dit duidelijk en wordt gegeven in een van de gesprekken die we op straat hadden. De persoon vertelt dat hij soms met een groep jongens op straat hangt en op last van de politie zijn identiteitsbewijs moet laten zien. Wanneer de politie uitlegt waarom hij zijn identiteitsbewijs moet tonen, is hij sneller bereid om mee te werken: ‘Toen ze me vertelden dat ze iemand wilden opsporen, vond ik het alleen maar goed dat er naar m’n ID-kaart werd gevraagd. Zo wisten ze ook dat ik er niks mee te maken had.’

Slechts een klein aantal, vooral oudere respondenten is ontevreden over het contact met de politie. Het gaat hierbij niet om een onfatsoenlijke bejegening, maar om het feit dat er überhaupt geen contact is met de politie in de wijk. De onvrede heeft dus vooral betrekking op het ontbreken van contact met de politie:

- ‘Of de politie betrokken is? Dat weet ik niet, dat kan ik allemaal niet zeggen. Ik zie ze nooit. [...] Dus ik geloof het niet. Alleen als er wat is, dan komen ze met de politiewagen.’
- ‘Ik zie wel politie langsrijden in de wagen elke dag. En die wijkagent op de fiets met een collega. Maar dan sjeezen ze zo voorbij. Ze moeten toch in gesprek met mensen en weten hoe het met bewoners gaat?! Dat doen ze niet hoor.’

Besluit en implicaties

In Nederland is tot op heden weinig empirisch onderzoek verricht naar de vraag waarmee vertrouwen in de politie precies samenhangt. Wellicht is de oorzaak hiervan dat het landelijke vertrouwen in de politie al jaren relatief hoog is. Onderzoek van het CBS wijst dit uit. De cijfers van het CBS worden ondersteund door andere onderzoeken. Ook nationale en internationale studies als de Veiligheidsmonitor, de Eurobarometer en de European Social Survey stellen dat Nederland tot de koplopers in de wereld behoort als het gaat om vertrouwen in de politie. Een veel gebruikte verklaring hiervoor is dat Nederland een 'high-trust country' is, wat zo veel betekent dat burgers zowel elkaar als overheidsinstanties vertrouwen. Zaken als weinig corruptie, stabiele democratie en een kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging dragen eraan bij dat Nederland zich in de Europese voorhoede bevindt van landen met een hoog vertrouwen in anderen en in nationale en internationale instituties.

Toch toont dit onderzoek in de Rotterdamse wijk Bloemhof aan dat het vertrouwen in de politie onder druk staat, zonder dat hierbij kan worden gesproken van een vertrouwenscrisis onder de bewoners van Bloemhof. Het is lastig om precies de vinger te leggen op de belangrijkste oorzaken van het feit dat in Bloemhof het vertrouwen lager ligt dan het landelijk gemiddelde en lager is dan in de betere en meer welvarende wijken van Rotterdam. Zo weten we dat vertrouwen niet gelijk is verdeeld over alle bewoners. Het heeft niet alleen te maken met persoonskenmerken als opleidingsgraad. Ook kans op slachtofferschap, leeftijd en afkomst spelen een belangrijke rol. Ouderen bijvoorbeeld hebben vaak een gunstiger oordeel over de politie dan jongeren. Minderheidsgroeperingen, vooral allochtone jongeren, zijn minder snel geneigd de politie te vertrouwen. Ook speelt het probleem dat bewoners de politie als instituut en de voor hen zichtbare politie in de wijk vaak niet scherp uit elkaar halen. Wat lokaal en nationaal gebeurt, is voor hen vaak één pot nat. Consequentie van het door elkaar gebruiken van beide grootheden is dat het onderscheid tussen de persoonlijke ervaring met de politie en de meer symbolische functie van de politie diffuus wordt (Eysink Smeets & Baars 2016). Deze zaken spelen allemaal ook een rol in ons onderzoek. Dat maakt het lastig om exacte uitspraken te doen over het lokale vertrouwen in de politie, juist omdat vertrouwen zo'n *fuzzy* begrip is.

Niettemin zijn sommige van onze onderzoeksresultaten meer robuust dan andere, ook omdat ze in andere (vooral Angelsaksische) onderzoeken worden bevestigd. Zo laat het onderzoek zien dat de verbetering van vertrouwen in de politie in superdiverse wijken als Bloemhof, waarin de oorspronkelijke bevolking slechts een van de vele minderheden is geworden, niet dichterbij komt door regels, boetes en de wapenstok alleen: 'de negatieve invulling van veiligheid' (Schuilenburg & Van Steden 2016). Instrumenten als etnisch profileren en 'lik-op-stuk'-beleid zouden weleens een averechts effect kunnen hebben omdat ze leiden tot vergroting van de onveiligheidsgevoelens en tot vermindering van het vertrouwen in de politie. Ook negatieve berichtgeving over de politie in de media draagt bij aan een lage mate van vertrouwen. Daarentegen zorgen tevredenheid over het contact met de politie, de tijd die de wijkagent voor bewoners neemt en de beschikbaarheid van de politie tot meer vertrouwen in de politie. Dit zijn geen nieuwe, maar wel belangrijke gegevens omdat ze concrete handvatten bieden voor beleid.

Op veel factoren van vertrouwen heeft de politie geen invloed, waaronder het sociaal kapitaal van de bewoners. Maar met betrekking tot zaken als contact en benaderbaarheid is voor de Nationale Politie veel winst te boeken. In de afgelopen jaren hebben verschillende beslissingen hieraan flink afbreuk gedaan. Denk aan het sluiten van ruim 200 politiebureaus, maar ook aan het feit dat de belofte van 1 wijkagent op 5.000 inwoners nog steeds niet is ingelost. Vooral in superdiverse wijken is het zaak hierop een inhaalslag te maken. Juist deze wijken, zo laat dit onderzoek zien, zijn gebaat bij een politie die herkenbaar en aanspreekbaar is. Een Nationale Politie die zich wegreorganiseert van de straat draagt hier niet aan bij.

Literatuur

Bouckaert e.a. 2002

G. Bouckaert, S. Van de Walle, B. Maddens & J.K. Kampen, *Identity vs Performance: An overview of theories explaining trust in government*, Public Management Institute: Katholieke Universiteit Leuven 2002.

Bourdieu 1980

P. Bourdieu, 'Le capital social', *Actes de la recherche en sciences sociales* 1980, 31, 2-3.

Broekhuizen e.a. 2015

J. van Broekhuizen, B. Stokkom, D. Schaap, D. Maier, i.s.m. H. Boutellier en J. Boers, *Serieus nemen. Over het vertrouwen van burgers in de Amsterdamse politie*, Vrije Universiteit Amsterdam 2015.

Van Craen 2013

M. van Craen, 'Explaining Majority and Minority Trust in the Police'. *Justice Quarterly* 2013, 30(6), p. 1042-1067.

Van Craen (2015)

M. Van Craen, 'Understanding Police officers' trust and trustworthy behavior: A work relations framework', *European Journal of Criminology* 2015, p. 1-21.

Cheurprakobkit & Bartsch 2001

S. Cheurprakobkit & R.A. Bartsch, 'Police performance: A model for assessing citizens' satisfaction and the importance of police attributes', *Police Quarterly*, 4(4), p. 449-468.

Eysink Smeets & Baars 2016

M. Eysink Smeets & J. Baars, 'Vertrouwen in de politie: in de functie of in het functioneren?', *Het Tijdschrift voor de Politie* 2016, 78(3), 6-10.

Fleming & McLaughlin 2012

J. Fleming & E. McLaughlin, 'Researching the confidence gap: theory, method, policy', *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy* 2012, 22(3), 261-269.

Goldsmith 2005

A. Goldsmith, 'Police reform and the problem of trust', *Theoretical Criminology* 2005, 9(4), 443-470.

Jackson & Bradford 2010

J. Jackson & B. Bradford, 'What is Trust and Confidence in the Police?', *Policing: A Journal of Policy and Practice* 2010, 4(3), 241-248.

Korsten & De Goede 2006

A.F.A. Korsten & P. de Goede, 'De betekenis van sociaal kapitaal voor vertrouwen in het overheidsbestuur', in: A.F.A. Korsten & P. de Goede, *Bouwen aan vertrouwen in het openbaar bestuur*, Den Haag: Elsevier 2006, p. 175-191.

Lai & Zhao 2010

Y-L. Lai & J.S. Zhao, 'The impact of race/ethnicity, neighborhood context, and police/citizen interaction on residents' attitudes toward the police', *Journal of Criminal Justice* 2010, 38: 685-692.

Nix e.a. 2015

J. Nix, S.E. Wolfe, J. Rojek & R.J. Kaminski, 'Trust in the police the influence of procedural justice and perceived collective efficacy', *Crime & Delinquency* 2015, 61(4), 610-640.

Putnam 2000

R. Putnam, *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*, New York: Simon & Schuster 2000.

Ren e.a. 2005

L. Ren, L. Cao, N. Lovrich & M. Gaffney, 'Linking confidence in the police with the performance of the police: Community policing can make a difference', *Journal of Criminal Justice* 2005, 33(1), p. 55-66.

Schuilenburg & Van Steden

2016

M. Schuilenburg & R. van Steden, 'Positieve veiligheid. Een inleiding', *Tijdschrift over Cultuur & Criminaliteit* 2016, (6) 3, p. 3-18.

Schuilenburg e.a. 2017

M. Schuilenburg, Y. Schoenmakers & J. van Zanten, *Positieve veiligheid. Naar een nieuwe Rotterdamse veiligheidsstrategie*, Rotterdam: Directie Veiligheid Rotterdam, *nog te publiceren* (2017)

Skogan 1994

W.G. Skogan, *Contacts between police and public: Findings from the 1992 British Crime Survey*. Home Office Research Study 132, Londen: Home Office 1994.

Sun, e.a. 2012

I. Sun, R. Hu & Y. Wu, 'Social capital, political participation, and trust in the police in urban China', *Australian & New Zealand journal of criminology* 2012, 45(1), 87-105.

Thibaut & Walker 1975

J. Thibaut & L. Walker, *Procedural justice. A psychological analysis*, Hillsdale NJ: Lawrence Erlbaum Associates 1975.

Tyler 2005

T.R. Tyler, 'Policing in black and white: Ethnic group differences in trust and confidence in the police', *Police quarterly* 2005, 8(3), 322-342.

Tyler 2006

T.R. Tyler, *Why people obey the law*, Princeton University Press 2006.

Van der Torre e.a. 2010

T.B.W.M. van der Torre, H. Bergsma & M. J. van Duin, 'Lokale politiek over politie', *Politiewetenschap* 2010 52. Apeldoorn, P&W/Den Haag, Reed Business.

Van der Veer e.a. 2013

L. van der Veer, A. van Sluis, S. Van de Walle, & A. Ringeling, *Vertrouwen in de politie: trends en verklaringen*, Apeldoorn: Erasmus Universiteit Rotterdam 2013.

De uitdagingen voor gebiedsgebonden politiezorg

Ambigue ontwikkelingen, platgetreden paden en nieuwe wegen

T. Meurs en B.J. Kreulen*

‘De samenleving is complexer geworden en daarmee het politiewerk ook.’¹ Tegen deze achtergrond is depolitie een pad ingeslagen om haar effectiviteit en legitimiteit ook in de toekomst te waarborgen. Echter, de samenleving is voortdurend in beweging en nieuwe ontwikkelingen sluipen voortdurend het politiewerk binnen. In dit artikel verkennen wij voor welke uitdagingen gebiedsgebonden politiezorg zich gesteld ziet, op welke wijze de politie poogt met deze uitdagingen om te gaan en welke alternatieve manieren van benadering mogelijk zijn. Voordat we de specifieke uitdagingen schetsen, zoomen we eerst in op de aard van de maatschappelijke context waarin deze uitdagingen zich manifesteren.

De maatschappelijke context: ambiguïteit

In de jaren negentig verzorgde organisatiekundige James A. Lawrence een leergang *Management Theory* aan het *US Army War College*. Hierin introduceerde hij het concept *VUCA* waarmee de *volatility* (vluchtigheid), *uncertainty* (onzekerheid), *complexity* (complexiteit)

* Teun Meurs MSc werkt aan een promotieonderzoek over kennisintensivering en de ontwikkeling van onderzoekende politieprofessionaliteit. Het onderzoek is onderdeel van de Strategische Onderzoeksagenda 2015-2019 en wordt gefaciliteerd door de Hogeschool Arnhem Nijmegen, Universiteit Utrecht, de Politieacademie en de Nationale Politie. Bert Jan Kreulen MSc is werkzaam binnen de dienst Politieprofessie in de Eenheid Amsterdam en houdt zich bezig met de ontwikkeling van Gebiedsgebonden Politiezorg, met een focus op de rol van de wijkagent. De auteurs bedanken Wouter Landman voor zijn constructieve commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

1 Variaties op deze stelling lezen we in nagenoeg alle relevante politiepublicaties van de laatste jaren terug, zoals het *Realisatieplan Nationale Politie* (2012); de *Contourennota Opsporing* (2015), *Handelen naar Waarheid* (2016) en *Spelen met Weerbaarheid* (2015).

en *ambiguity* (ambigüiteit) van de buitenwereld wordt aangeduid (Lawrence en Steck, 1991).

Inmiddels is *VUCA* een veelvoorkomend concept binnen *management studies* om de uitdagingen voor hedendaagse leidinggevendenden te schetsen (Abidi & Joshi 2015; Bennett & Lemoine 2014). Daarnaast zien we de vier afzonderlijke concepten terug als typering van de samenleving. Baumans *Liquid Modernity* (2000) verwijst naar de *vluchtigheid* van maatschappelijke veranderingen die het menselijk aanpassingsvermogen te boven gaan, waardoor de wereld als ongrijpbaar wordt ervaren. In Becks *Risk Society* (1992) staat de *onzekerheid* centraal die maakt dat burgers meer en meer een beroep doen op de overheid om hun gevoel van veiligheid en bestaanszekerheid te waarborgen. In veel politierapporten wordt voornamelijk gesproken van de toenemende *complexiteit* van de samenleving (POR 2015; Landman e.a. 2016); vaak om de noodzaak voor verandering in de organisatie te onderbouwen. Complexiteit verwijst naar het verdwijnen van eenvoudige oorzaak-gevolgrelaties die zijn vervangen door knooppunten van wederkerige relaties en globale netwerken die doorwerken in het lokale. De term *ambigüiteit* ten slotte, wordt minder vaak gebruikt als karakterisering van de buitenwereld. Ambigüiteit duidt op dubbelzinnigheid; het legt de nadruk op de meervoudigheid van perspectieven die complementair kunnen zijn, maar vaker conflicteren.

De vier onderdelen van de *VUCA world* uit 1991 zijn anno 2017 onverminderd relevant. Sterker nog, globalisering en technologische ontwikkelingen spelen een katalyserende rol in hun impact op het dagelijks leven van burgers en de opgaven waar politie en partners voor staat. Het decennium na de economische crisis van 2008 staat in het teken van maatschappelijke vraagstukken als immigratie, klimaatverandering en de Europese Unie. Wat daarbij opvalt is de polarisatie van posities. Progressieve en conservatieve krachten zijn het niet alleen oneens over de aard en aanpak van de problematiek, ze betichten elkaar daarnaast van het hanteren van *fake facts* en het verspreiden van *fake news*. Het politieke landschap is versplinterd en *filter bubbles* zorgen ervoor dat mensen in een (digitale) kring van gelijkgestemden zoeken naar bevestiging van hun eigen positie. Het gevolg is een ambigue wereld die vanuit het frame van de groep wordt benaderd en gelabeld. Het eigen perspectief wordt gezien als waarheid, terwijl andere perspectieven worden beschouwd als verdacht, dom en bedreigend. De afwezigheid van consensus over grote maatschappelijke kwesties

maakt dat ambiguïteit, kortom, in toenemende mate van toepassing lijkt op de sociale verhoudingen in de wereld.

De ontwikkelingen: superdiversiteit, ondermijning, sociale verschralling, glocalisering

Deze ambiguïteit zien we terug in een aantal concrete ontwikkelingen die relevant zijn voor gebiedsgebonden politiezorg. We schetsen er vier: superdiversiteit, ondermijning, sociale verschralling en glocalisering.

De grote steden in ons land hebben inmiddels een 'superdivers' karakter (Geldof 2015). Deze 'superdiversiteit' heeft betrekking op de toenemende diversiteit in burgers: landen van herkomst, talen, culturen, religies, sociale posities en dergelijke. De grote stad is daardoor voor politieagenten een ingewikkeld werkterrein geworden: zij moeten kunnen omgaan met verschil en pluraliteit, waarbij ook levensbeschouwing een nadrukkelijke rol speelt. Dit zorgt voor complexere en meer ambigue interacties tussen burgers en politieagenten (zie ook Geldof 2015). Zeegers (2016) biedt met zijn boek over de Transvaal in Den Haag een inkijk in dit complexe werkterrein en laat zien dat het niet vanzelfsprekend is dat de politie effectief omgaat met de diversiteit in de wijk. De interacties tussen burgers en politieagenten verlopen geregeld moeizaam en met wederzijds onbegrip.

Ook uit kwantitatief onderzoek blijkt dat de relatie tussen de politie en burgers met een migratieachtergrond een ander karakter heeft dan de relatie tussen de politie en burgers met een Nederlandse achtergrond: het vertrouwen van burgers met een migratieachtergrond in de Politie is substantieel lager dan het vertrouwen van burgers met een Nederlandse achtergrond.² De uitdaging voor gebiedsgebonden politiezorg is om aansluiting te houden met de samenleving in 'superdiverse' wijken.

Een *tweede* ontwikkeling die voor de (nabije) toekomst van belang is, heeft betrekking op de georganiseerde of ondermijnende criminaliteit (zie bijvoorbeeld Van der Torre e.a. 2017; Van Lakerveld e.a. 2017). De georganiseerde (drugs)misdaad is op veel plekken maatschappelijk ingebed geraakt (Tops & Tromp 2017). De overheid staat voor de

2 <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=82378NED&D1=5&D2=0,10-12,24-28&D3=0&D4=a&HDR=T&STB=G1,G2,G3&VW=T>.

opgave om deze tendens te keren en de politie speelt hierin een belangrijke rol. Signalen van ondermijnende criminaliteit hebben geregeld een lokaal karakter en vallen daarmee (ook) in het domein van gebiedsgebonden politiezorg. De toegenomen aandacht voor ondermijnende criminaliteit maakt het waarschijnlijk dat de lokale opsporing binnen gebiedsgebonden politiezorg de komende jaren meer nadruk gaat krijgen. Dit betreft geen klassieke opsporing waarin uitsluitend strafrechtelijk wordt geïntervenieerd, maar opsporing als onderdeel van een lokale, integrale probleemgerichte aanpak.

Deze ontwikkeling brengt tevens een veranderde perceptie op misdaad met zich mee. Ten eerste is het onderscheid tussen 'goed' en 'fout' minder evident. De recherche werd al met deze ontwikkeling geconfronteerd in de vorm van witteboordencriminaliteit, maar ook de basispolitiezone moet haar aandacht verbreden van gemarginaliseerde groepen naar nieuwe doelgroepen, zoals pandjesbazen en 'windhappende' detailhandelaars. Ten tweede is ook het onderscheid tussen 'dader' en 'slachtoffer' bij ondermijning lastiger te maken, bijvoorbeeld als het gaat om hennepcultuur of uitbaters van verloederde vakantieparken. De uitdaging voor de basispolitiezone is enerzijds om bij te dragen aan de integrale aanpak van ondermijnende criminaliteit en anderzijds om een breder perspectief te ontwikkelen op de verschijningsvormen van ondermijning.

Een *derde* ontwikkeling is een verschraving op het sociale vlak die onder meer wordt veroorzaakt door een terugtrekkende overheid. De Wmo-wetgeving en de bezuinigingsslag op de GGZ betekenen een grotere werklast voor de politie (Van Lakerveld e.a. 2017). Door ambulante zorg blijven hulpbehoevenden vaker in een wijk wonen, waardoor de draagkracht en sociale structuur van woonwijken onder druk kunnen komen te staan. Daarnaast trekt deze doelgroep – mede vanwege financiële redenen – niet altijd tijdig aan de bel. In deze nieuwe sociale realiteit neemt het aantal overlastmeldingen afkomstig van 'verwarde personen' of 'zorgmijders' toe.

Dit zorgt voor de ambigue situatie dat degenen die zorg nodig hebben, als daders terugkomen in de politiestructuren. Deze mensen worden soms meerdere malen per week opgepakt, om een paar uur later weer op straat staan. De behoefte aan opvolging en samenwerking met partners op het gebied van zorg en welzijn komt hierdoor nadrukkelijker op de agenda te staan (Van Lakerveld e.a. 2017). Daarnaast creëert de terugtrekkende overheid ruimte voor mondige burgers die zich

organiseren en de norm stellen. Hierdoor kan de tolerantie voor norm-afwijkend gedrag afnemen, waardoor een situatie sneller als overlast wordt gelabeld. Moet de politie altijd braaf komen opdraven als monddige burgers dat wensen of is zij zelf normstellend? De uitdaging voor de basispolitiezorg is om haar rol te bepalen in de samenwerking met burgers en partners op het gebied van zorg en welzijn in een periode van sociale verschraling.

Een *vierde* ontwikkeling is de *glocalisering* (Robertson 1995) van maatschappelijke thema's. Mede door de invloed van digitalisering werken mondiale, soms politiek gevoelige ontwikkelingen door in het lokale domein. Hierdoor kunnen verborgen schisma's binnen gemeenschappen plots in Nederland aan de oppervlakte komen, zoals na de militaire coup in Turkije of na de protesten van gemarginaliseerde Riffijnen in Marokko. Ook heeft de mondiale strijd tegen terrorisme gevolgen voor buurten in Nederland. De aantrekkingskracht van IS op grootstedelijke jongeren op zoek naar hun identiteit leidt tot een verhoogde interesse van de AIVD in hangjongeren. De vluchtelingencrisis op de Middellandse zee leidt tot spanningen rondom opvangcentra in kleine gemeenten.

Door *glocalisering* wordt de politie geconfronteerd met ambiguïteit, omdat het werk in de buurt plots kan worden gekleurd door politiek-maatschappelijke ontwikkelingen. Moet de samenwerking met de directeur van een Turkse basisschool worden heroverwogen in het licht van zijn politieke voorkeur? Is een bekeerling in de buurt een puber op zoek naar zijn identiteit of een potentiële terrorismeverdachte? Deze kwesties zijn voor meerdere interpretaties uitlegbaar en leiden tot nieuwe vragen voor de politie. De uitdaging voor gebiedsgebonden politiezorg is om lokale problemen te adresseren en hierbij de bredere politiek-maatschappelijke context in acht te nemen.

De platgetreden paden: inrichten, protocolleren, informatiseren, instromen

Aan het eind van deze verkenning gaan we nader in op de betekenis van deze ontwikkelingen voor gebiedsgebonden politiezorg en de wijze waarop de politieorganisatie met deze ontwikkelingen kan omgaan. Maar eerst is het relevant om onder de loep te nemen wat de gebruikelijke manier is waarop de politie met dit type uitdagingen

omgaat. We maken een onderscheid in vier reactiepatronen: inrichten, protocolleren, instromen en informatiseren. Deze paden zijn met de beste intenties ingeslagen, maar inmiddels platgetreden vanwege uiteenlopende redenen.

Inrichten

Zowel het inrichtings- als het realisatieplan van de Nationale Politie ademt een focus op gebiedsgebonden politiezorg. Betere politieprestaties worden gekoppeld aan een sterk in wijk, dorp en stad verankerde politie. Robuuste basisteams vormen het fundament van de Nationale Politie om lokaal slagvaardig te kunnen zijn (Nationale Politie 2012, p. 20). Om deze ambitie te verwezenlijken, bevat het inrichtingsplan nieuwe rollen – zoals de OPCO – en nieuwe functies – zoals de operationeel expert wijkagent en de operationeel specialist A. Deze nieuwe spelers hebben ieder een specifieke verantwoordelijkheid binnen gebiedsgebonden politiezorg om ‘op basis van een probleemgerichte aanpak (...) de meest effectieve, op maat gesneden interventie toe te passen’ (Nationale Politie 2012, p. 20).

In de praktijk blijken de robuuste basisteams vooral bestuurlijke eenheden, maar geen werkbare of stuurbare teams (Terpstra e.a. 2016, p. 77). De afstand tussen de teamleiding en de uitvoering is groter geworden, waardoor een directe leidinggevende ontbreekt. Op veel teams worden daarom kleinere clusters gevormd om de menselijke maat terug te brengen en leiderschap op de werkvloer terug te brengen. Daarnaast heerst er onduidelijkheid over de invulling van de nieuwe functies op het basisteam. Deze rol-onduidelijkheid geldt bijvoorbeeld voor de vraag hoe de wijkagent-expert zich verhoudt tot de wijkagent (Meurs & Kreulen 2014). Op papier is dit een inhoudelijke samenwerking op vraagstukken, maar door de absentie van leiderschap op de werkvloer wordt deze verhouding al snel hiërarchisch van aard. Door deze uitwerking komt de versterking van gebiedsgebonden politiezorg ten aanzien van de ambigue context niet altijd uit de verf.

Protocolleren

In de omgang met de inrichting van het robuuste basisteam ligt een tweede geïkt reactiepatroon ten aanzien van nieuwe ontwikkelingen besloten. Om de rol-onduidelijkheid omtrent nieuwe functies weg te

nemen, wordt door de teamleiding protocollering toegepast. Ten eerste worden veel landelijk geagendeerde thema's, zoals ondermijning, veelvoorkomende criminaliteit en CTER bij de nieuwe functionarissen belegd. Daarnaast wordt ook de inrichting van het werkproces rondom deze thema's vaak bij hen neer gelegd. Dit betekent dat de nieuwe functionarissen vooral bezig zijn met procesontwerp in plaats van met de inhoud van het onderwerp. Protocollering is geen noodgreep, maar een veelvoorkomende wijze van rolduidelijkheid creëren in bureaucratische verhoudingen. Het komt ook in het Realisatieplan terug als strategie binnen gebiedsgebonden politiezorg: 'sturingslijnen zijn helder: het is in normale en bijzondere situaties te allen tijde duidelijk wie verantwoordelijk is voor de inzet van politiemedewerkers en de resultaten daarvan' (Nationale Politie 2012, p. 24).

De strategie van protocolleren betekent dat rolduidelijkheid tussen functies wordt bestreden door af te spreken hoe zij zich procesmatig tot elkaar verhouden. Processen geven op deze manier de houvast die het werkaanbod in de context ontbeert. Volgens Wierdsma (1999) is dit een vorm van positioneel organiseren: professionals kunnen makkelijker verwoorden wat zij procesmatig niet mogen dan wat ze inhoudelijk kunnen bijdragen. Er kunnen harde sturingsafspraken worden gemaakt, waar de ambigue context niet tegenop kan. Een gevolg is dat wijkagenten een meer procesmatige rol krijgen als leveranciers van informatieproducten over de wijk. Zo verschuift de kenner van de lokale context naar leverancier van procesgestuurde producten. Bovens en Zouridis (2002) noemen dit de verschuiving van *street level* naar *system level bureaucracy* waar afwegingen boven de context worden gemaakt en de morele vraag '*wat is hier juist?*' niet gesteld hoeft te worden. Dit leidt tot het perverse effect dat de wijkagent binnen de muren van het basisteam een bijdrage levert aan de informatiehuishouding in plaats van in de wijk te zijn waar zijn kennis is gelokaliseerd. Deze ontwikkeling staat haaks op de contextgedreven motivatie van het inrichtings- en realisatieplan.

Informatiseren

Een derde patroon – dat voortborduurt op protocolleren – is informatiseren in de vorm van de Informatie Gestuurde Politie (IGP). Dit houdt in dat de Nationale Politie steeds meer nadruk legt op de informatieorganisatie, zowel bij het sturen van haar capaciteit als bij het

gebruikmaken van data voor het interpreteren en voorspellen van criminaliteit. De huidige hoop binnen IGP is *predictive policing* (Rienks 2015) en in Nederland is het Criminaliteits Anticipatie Systeem (CAS) het meest sprekende voorbeeld. CAS maakt gebruik van *big data*; aan de hand van gegevens in politiesystemen wordt voorspeld waar *high impact crimes* zullen plaatsvinden, zodat surveillance gericht kan worden ingezet om misdaad te voorkomen. Naast het voorspellen van criminaliteit op basis van cijfers, is er ook sprake van informatisering op het gebied van controle en verbaliseren. Permanente trajectcontroles nemen steeds vaker de rol van agenten over op risicovolle trajecten. Tot slot betekent informatisering tevens een grotere rol voor IGP'ers op het basisteam; zij maken de briefings op basis van informatieproducten en leveren de informatie waarop de capaciteitsverdeling wordt gestoeld.

Volgens Van Dijk en anderen (2015) leidt de focus op informatiesturing en *predictive policing* ertoe dat de politieprofessie gekenmerkt wordt door het 'controleparadigma'. Hierin is de morele beroepspraktijk ingeruild voor een pragmatische beroepspraktijk: '*what works*' is belangrijker geworden dan '*what matters*'. De moraliteit en de oordeelsvorming worden uit de beroepsuitoefening gesleuteld en op systeemniveau belegd. Sommige auteurs benoemen het spanningsveld van deze ontwikkeling in relatie tot gebiedsgebonden politiezorg (Drenth & Van Steden 2017). Als cijfers in toenemende mate gebruikt worden om in te grijpen 'voordat het onheil is geschied' (Landman & Kleijer-Kool 2016, p. 32), dan is de maatschappelijke en geografische context van een casus steeds minder van belang. Een gevolg van deze benadering kan bovendien zijn dat sommige gebieden te maken krijgen met '*over-policing*', terwijl in andere gebieden juist sprake is van '*under-policing*'. Onderzoekers benadrukken dan ook de noodzaak om de politieperspectieven van *community policing* en *predictive policing* met elkaar te combineren om de legitimiteit en de perceptie daarvan (Weisburd & Braga 2013) te waarborgen.

Instromen

Het laatste reactiepatroon om de ontwikkelingen in de samenleving bij te benen, is instromen. Korpschef van Politie, Erik Akerboom, heeft zich meerdere malen uitgedrukt over de noodzaak voor het hervor-

men van het personeelsbestand.³ Enerzijds moet een etnisch diverse samenstelling de legitimiteit en effectiviteit van de politie in de 'super-diverse' samenleving versterken: de politie streeft naar 25% (Den Haag) tot 50% (Amsterdam) agenten met een migratieachtergrond. Anderzijds moet de instroom van hoger opgeleiden zorgen voor kennis en specialismen om het politiewerk op peil te houden. Dit streven is niet nieuw; sinds de eeuwwisseling worden aan de Politieacademie bachelor- en master-opleidingen aangeboden. Jaarlijks studeren aan deze opleidingen tientallen hbo-geschoolde dienders af die in de eenheden aan het werk gaan.

Het laten instromen van hogeropgeleide agenten of dienders met andere etnische afkomst leidt echter niet automatisch tot verandering. 'De politie kent een gesloten cultuur, waarin mensen die anders zijn, het moeilijk hebben.'⁴ Het streven naar een pluriform personeelsbestand botst dan ook met de uniforme cultuur van de werkvloer.

Nieuwe impulsen zullen zich tot deze cultuur moeten verhouden om deze te kunnen veranderen. Het programma *De kracht van het verschil* pleit voor een inclusieve cultuur 'waar een ieder zichzelf kan zijn en daarom gewaardeerd wordt' (Politieacademie, 2014). Pragt (2012) problematiseert de opgave voor nieuwkomers als 'professionalisering in een actiegerichte cultuur'. Meurs (2017) stelt dan ook dat achter het patroon van instromen het vraagstuk van professionaliteit schuilgaat. Na bovenstaande analyse kunnen we stellen dat de vier paden met de beste intenties zijn ingeslagen, maar dat ze niet toereikend zijn om de ambigue ontwikkelingen voor gebiedsgebonden politiezorg het hoofd te bieden. Sommige schieten simpelweg tekort; andere hebben paradoxale effecten die de doorontwikkeling van gebiedsgebonden politiezorg zelfs in de weg staan. Terwijl de toonzetting van het Realisatieplan Nationale Politie geënt was op lokale verankering en wijkgericht werken, lijkt de uitwerking de basisteams juist van de buurt te hebben verwijderd. March & Olsen (1989) wijzen erop dat het tegemoet treden van ambiguïteit niet vraagt om sequentiële logica maar om een logica van gepastheid. Dit is geen kwestie van inrichten en voorspellen, maar

3 In een interview met *de Volkskrant* (3 maart 2017) stelde Akerboom: 'de buitenwereld is enorm veranderd, maar de politie veranderde niet mee'. In gesprek met *Intermediair* (maart 2017) liet hij optekenen: 'wij gaan de komende jaren honderden specialisten aan nemen in de arbeidsmarkt van hbo- en wo-afgestudeerden; bachelor- en master-instromers'.

4 Citaat van korpschef Erik Akerboom over de cultuur van de politie uit een uitzending van Buitenhof op 26 maart 2017.

van ontwikkelen en onderzoeken. Dit is geen kwestie van processen inrichten, maar van verantwoordelijkheid nemen. Concreet betekent dit dat nieuwe wegen voor de politie liggen op het gebied van een onderzoekende houding ten aanzien van vraagstukken in de praktijk.

Verkenning van nieuwe wegen: het vraagstuk is leidend en onderzoekende professionaliteit

Om de maatschappelijke ontwikkelingen via nieuwe wegen te benaderen, stellen wij twee strategieën voor. Die zien wij als alternatieven voor de platgetreden paden van inrichten, protocolleren, instromen en informatiseren.

Het vraagstuk is leidend

Een alternatief voor de patronen van ‘inrichten’ op functie en het ‘protocolleren’ van werkprocessen is het centraal stellen van het vraagstuk. Bij het aanpakken van taaie vraagstukken – zoals ondermijnende criminaliteit of ‘verwarde’ personen – zijn er vaak velen die een bijdrage moeten leveren. Die bijdragen houden zich niet aan de grenzen van organisaties, afdelingen, teams, clusters, et cetera. Een probleemgerichte aanpak verlangt dat degenen die nodig zijn voor een effectieve aanpak worden betrokken, ongeacht waar ze werken en wat hun functie is. Het is voor de toekomst van gebiedsgebonden politiezorg van belang dat het denken in de hokjes van de structuur afneemt en het denken in werksystemen toeneemt. Op veel basisteams wordt gewerkt met taakaccenten, portefeuillehouders en thema’s om het werk in te delen. Dit creëert weliswaar houvast voor de diender, maar staat werken vanuit ambigue vraagstukken in de weg.

De ambiguïteit van de vraagstukken vraagt juist om verschillende perspectieven om het vraagstuk betekenisvol aan te pakken. Het frontlijn-perspectief van de wijkagent geeft inzicht in de verhoudingen rond een veiligheidsvraagstuk tot op detailniveau. Hij kent de mensen en hun makken. Hij weet wat werkt en vooral wat er in het verleden niet heeft gewerkt en waarom niet. Deze kennis is onmisbaar bij een betekenisvolle aanpak. Het vogelvluichtperspectief van een leidinggevende of IGP’er is relevant om de capaciteit die voor de aanpak vrijgemaakt wordt, zinvol te richten. Het analytisch perspectief van een wijkagent,

expert of operationeel specialist A helpt bij het volledig in kaart brengen van een vraagstuk en vergroot daarmee de mogelijkheid voor alternatieve oplossingen (Meurs & Kreulen 2014). Het gaat hierbij dus om variëteit van competenties die alleen vanuit een gezamenlijk gevoel van verantwoordelijkheid benut kunnen worden. Een *one size fits all* benadering vanuit inrichten of protocolleren is daarbij contra-productief, omdat het een versimpeling veronderstelt die niet mogelijk is. Dit vraagt om nieuwe professionele repertoires van politiemensen die we hierna uiteenzetten.

Onderzoekende professionaliteit

Op basis van de reactiepatronen ‘informatiseren’ en ‘instromen’ probeert de politie de beroepsuitoefening te innoveren om de ontwikkelingen in de samenleving bij te benen. Uit de analyse van deze strategieën bleek echter dat zij een ander vraagstuk herbergen: wat is de gewenste vorm van politieprofessionaliteit tegen de achtergrond van de ontwikkelingen in de samenleving? Kijkende naar de factor ambigüiteit binnen de geschetste ontwikkelingen, is een aantal vermogens vereist dat we kunnen scharen onder onderzoekende professionaliteit. Noordegraaf (1999) maakt het onderscheid tussen ambigüiteit en onzekerheid. Bij onzekerheid is er sprake van onvoldoende informatie of feiten en is er behoefte aan meer feitelijke onderbouwing of kennis. Bij ambigüiteit is er echter geen tekort, maar vaak juist een teveel aan informatie. Dan helpt het verzamelen van meer feitelijke onderbouwing of meer kennis niet; er is dan behoefte aan betekenisgeving om de verschillende perspectieven met elkaar te verbinden. Weick (2015) maakt het onderscheid tussen ambigüiteit en complexiteit. Bij complexiteit is er verwarring die vraagt om helderheid of versimpeling, om het terugbrengen van de chaos tot heldere processen en eenduidigheid. Bij ambigue vraagstukken is de verknoopteid echter inherent aan de situatie (en permanent) en gaat het om het begrijpen (*grasp*), niet om het reduceren ervan. Weick legt hierbij de nadruk op morele betrokkenheid op het vraagstuk.

Betekenisgeving betekent het werkelijk begrijpen van de meervoudige probleemdefinitie, verschillen in probleemanalyse en wat voor de ander acceptabele oplossingen zijn. Daarbij valt de professional niet terug op de platgetreden paden maar op de behoefte om te onderzoeken wat hier nu nodig is. Dealen met ambigüiteit vraagt om een pro-

fessional die onderkent dat hij de antwoorden niet meteen heeft, maar deze zal vinden door zijn oordeel uit te stellen en op zoek te gaan naar wat er in de specifieke omstandigheden van het vraagstuk nodig is. Een onderzoekende professional is moreel betrokken bij het vraagstuk, maar deze betrokkenheid zit hem niet in de weg om met anderen compromissen te sluiten. Hij bewandelt niet de *moral highground*, maar bevindt zich in de *swampy lowlands* (Schön 1991) van het vraagstuk.

Een voorbeeld van een dergelijke houding blijkt uit een studie van Feller e.a. (2017) waarin een nieuwe benadering van het geijkte proces van aangiften wordt beschreven. Normaliter worden aangiften als gegeven beschouwd en procesmatig afgewikkeld, waarbij verschillende schakels in de politieorganisatie worden doorlopen. Door echter een breder perspectief te hanteren, wordt de volledige praktijk onderkend: de aanleiding, het perspectief van de burger en de rol van partners. Hierin is het aangifteproces niet langer richtinggevend, maar wordt het aandeel van het politietoetreden in het grotere geheel onderzocht. Uit het onderzoek bleek dat het horen van de behoefte van de burger vaak resulteerde in een andere aanpak dan het *ultimum remedium* van het strafrecht. Bemiddeling in conflicten en doorverwijzing naar andere instanties bleek beter te beantwoorden aan de wensen van de burger en genereerde duurzame uitkomsten.

In dit voorbeeld heeft de aangifte een andere betekenis gekregen. Het is niet langer de vanzelfsprekende pleister op alle wonden, maar een mogelijke interventie. Politiewerk is slechts een onderdeel van een groter geheel en terugtrekken op een kerntaak is op de lange termijn geen optie. In veel conflictsituaties binnen gebiedsgebonden politiezorg is geen sprake van duidelijk gearticuleerde slachtoffers en daders; er is enkel nog sprake van een meervoudig perspectief. Professionals en burgers zullen elkaar moeten vinden in een gedeeld belang. Betekenisgeving en morele betrokkenheid zijn daarom bij uitstek relevant ten aanzien van de aanpak van ambigue vraagstukken.

Deze nieuwe betekenisgeving kon ontstaan, doordat medewerkers vanuit hun morele betrokkenheid op het achterliggende vraagstuk werden aangesproken. Dit is echter in de politiecultuur niet vanzelfsprekend. Het vermijden van morele betrokkenheid is een gerechtvaardigd middel om emotioneel afstand te blijven houden. Bovendien geven bestaande processen houvast bij de beroepsuitoefening en het ter discussie stellen ervan biedt onzekerheid. Een vraagstuk in de bui-

tenwereld past vaak niet in de processen en dat kan als bedreigend worden ervaren. Onderzoekende agenten die morrelen aan bestaande processen, worden dan ook niet automatisch met gejuich ontvangen (Van Putten, 2014). Onderzoekende professionaliteit is dan ook een kwestie van balanceren tussen meebewegen en veranderen. Of zoals Pragt (2012) het verwoordt: het balanceren op het koord tussen socialisering en innovatie.

Tot slot

Gebiedsgebonden politiezorg is binnen de Nationale Politie georganiseerd op basis van de vier beschreven patronen. Het robuuste basisteam is ingericht om lokale verankering van de politie te realiseren. De nieuwe functies van wijkagent operationeel expert en operationeel specialist a staan beschreven volgens de protocollen van het LFNP. Deze functies moeten voor een deel worden ingevuld door hogeropgeleiden en agenten van andere etnische afkomst. En cijfersturing bepaalt waar en wanneer er in een wijk moet worden opgetreden. Maar wat betekent deze opzet in het concrete geval van meldingen van jeugdoverlast in een gegentrificeerde buitenwijk? In de cijfers kan een toename van de overlast te zien zijn en op basis van *predictive policing* kan zelfs worden voorspeld waar de volgende hangplek zich zal manifesteren. Maar in de context van *gentrification* kan de toename ook het gevolg zijn van andere verklaringen, zoals lagere tolerantiegrenzen of hogere meldingsbereidheid van nieuwe bewoners. In dit licht kan een verhoging van politieactiviteit op basis van IGP ineffectief zijn en zelfs leiden tot etnisch profileren en een afname van legitimiteit.

Kortom, een ambigue wereld noopt tot nieuwe wegen die de platgetreden paden van inrichten, protocolleren, informatiseren en instromen doorkruisen. Ambigüiteit vraagt niet om kennen, maar om betekenen (Noordegraaf 1999). Gebiedsgebonden politiezorg is geen politionele aangelegenheid; het vindt plaats binnen samenwerkingsvormen rondom ambigue maatschappelijke vraagstukken op de vierkante meter. De uitdaging voor politieprofessionals is om de verschillende perspectieven van partners met elkaar te verbinden vanuit een onderzoekende houding en een morele betrokkenheid op wat hier en nu nodig is.

In het hoger onderwijs is de ontwikkeling van onderzoekende professionaliteit al lange tijd gaande onder de noemer van onderzoekend vermogen (Andriessen, 2014). Met name de doelgroep van politiekundigen zou vanuit het oogpunt van onderzoekende professionaliteit moeten worden opgeleid om in gebiedsgebonden politiezorg betekenisvol te kunnen acteren.

Literatuur

Andriessen 2014

D. Andriessen, *Praktisch relevant én methodisch grondig?: dimensies van onderzoek in het hbo*, Utrecht: Hogeschool Utrecht, Kenniscentrum Innovatie & Business 2014.

Abidi & Joshi, 2015

S. Abidi & M. Joshi, *The VUCA company*. Mumbai: Jaico Publishing House 2015.

Bauman, 2000

Z. Bauman, *Liquid modernity*. Cambridge: Polity Press 2000.

Beck, 1992

U. Beck, *Risk society: Towards a new modernity*. Thousand Oaks: Sage 1992.

Bennet & Lemoine 2014

N. Bennett & J. Lemoine, 'What VUCA really means for you', *Harvard Business Review* (92) 2014-1/2.

Bovens & Zouridis 2002

M. Bovens & S. Zouridis, 'From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control', *Public Administration Review* (62) 2002-2, p. 174-184.

Van Dijk e.a. 2015

A. van Dijk, F. Hoogewoning & M. Punch, *What matters in policing?: Change, values and leadership in turbulent times*, Bristol: Policy Press 2015.

Drenth & Van Steden 2017

A. Drenth & R. Van Steden, 'Predictive policing: ervaringen van straatagenten met het Criminaliteits Anticipatie Systeem', *Tijdschrift voor de Politie* (79) 2017-3, p. 6-10.

Felser, Nas & Van Oosten 2017

C. Felser, J. Nas & J. van Oosten, *Betekenisvol handelen: Politiewerk vanuit de bedoeling*, Apeldoorn: Politieacademie 2017.

Geldof 2015

D. Geldof, 'Nood aan een nieuwe democratiseringsgolf. De transitie naar superdiversiteit als uitdaging voor hoger onderwijs', *Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid (TORB)*, 2014-2015 (4), p. 67-77.

Van Lakerveld e.a. 2017

J.A. van Lakerveld, W.M. Gussen. F.D. Stoutjesdijk, I.C.M. Tönis e.a., *Maatschappelijke ontwikkelingen en hun implicaties voor gebiedsgebonden politiewerk: Een verkenning*, Leiden: Plato Universiteit Leiden 2017.

Landman & Kleijer-Kool 2016

W. Landman, L. Kleijer-Kool, *Boeven vangen. Een onderzoek naar proactief politioptreden*, Amsterdam: Reed Business 2016.

Landman e.a. 2016

W. Landman, R.M. Kouwenhoven & M. Brussen, *Spelen met weerbaarheid. Belemmerende patronen en doorbrekende handelingsperspectieven bij het ontwikkelen van basisteams*. Amsterdam: Reed Business Information 2016.

Lawrence & Steck, 1991

J. A. Lawrence & and E.N. Steck, *Overview of Management Theory*, Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College 1991, ii & 34. Via: www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a235762.pdf.

March & Olsen 1989

J.G. March & J.P. Olsen, *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*, New York: The Free Press 1989.

Meurs 2017

T. Meurs, 'De professionaliteit van hoger opgeleide dienders', in: P. van Berlo, ed., *Over de grenzen van de discipline: interactions between and within criminal law and criminology*, Den Haag: Boom juridisch 2017.

Meurs & Kreulen 2014

T. Meurs & B.J. Kreulen, *De wijk-agent centraal: taaie materie*, Apeldoorn: Politieacademie 2014. Via: <http://wijkagentcentraal.politieacademie.nl>.

Meurs & Kreulen 2017

T. Meurs & B.J. Kreulen, 'Het hoe van de WOE', *Tijdschrift voor de Politie*, (79) 2017-4, p. 26-30.

Nationale Politie 2012

Nationale Politie, *Realisatieplan Nationale Politie*, Den Haag: Rijksoverheid 2012.

Noordegraaf 1999

M. Noordegraaf, 'Wat zit er in het koffertje?', *Management & Organisatie* 1999-3, p. 45-58.

Politieacademie 2014

Politieacademie, *De kracht van het verschil*. Apeldoorn: Politieacademie 2014. Via: www.politie.nl/binaries/content/assets/politie/algemeen/onderwerpteksten/algemeen/visie-kracht-van-het-verschil-2.pdf.

Politieonderwijsraad 2015

Politieonderwijsraad, *Ontwikkelrichtingen voor het toekomstige politieonderwijs. Aangepast advies naar aanleiding van de Contourennota effectieve, toekomstbestendige opsporing*. Den Haag: Politieonderwijsraad 2015.

Pragt 2012

E. Pragt, 'De "iedereen moet alles kunnen"-cultuur', in: S. De Kimpe, ed., *Professionalisering en socialisatie, Cahier Politiestudies*, Antwerpen, Apeldoorn, Portland: Maklu 2012-1, p. 153-170.

Van Putten 2014

J. van Putten, *Politiekundigen: een complex antwoord op een complex probleem*. Apeldoorn: Politieacademie 2014.

Rienks 2015

R. Rienks, *Predictive policing: Kansen voor een veiligere toekomst*. Apeldoorn: Politieacademie 2015.

Robertson 1995

R. Robertson, 'Glocalization: Time-space and homogeneity-heterogeneity', *Global Modernities* 1995 (2), p. 25-45.

Schön, 1991

D.A. Schön, *The reflective practitioner, How professionals think in action*. Londen: Basic Books 1991.

Terpstra e.a. 2016

J.B. Terpstra, I.M. van Duijneveldt, T. Eikenaar, T. Havinga & B.A.M. van Stokkom, *Basisteam in de Nationale Politie. Organisatie, taakuitvoering en gebiedsgebonden werk*, Amsterdam: Reed Business 2016.

Tops & Tromp 2016

P. Tops & J. Tromp, *De achterkant van Nederland : hoe onderen bovenwereld verstrengeld raken*. Amsterdam: Balans 2016.

Torre, van der & Van Valkenhoef 2017

E.J. van der Torre & J.M. van Valkenhoef, *De lokale betekenis van basisteam: over het werk van geüniformeerde agenten en het gebrek aan chercheurs*, Apeldoorn: Politieacademie 2017.

Weick 2015

K.E. Weick, 'Ambiguity as grasp: the reworking of sense', *Journal of Contingencies and Crisis Management* (23), 2015-2, p. 117-123.

Weisburd & Braga 2015

D.L. Weisburd & A.A. Braga, 'The importance of legitimacy in Hot Spots Policing', *The e-newsletter of the COPS Office* (6) 2013-9. Via: https://cops.usdoj.gov/html/dispatch/09-2013/the_importance_of_legitimacy_in_hot_spots_policing.asp.

Wierdsma 1999

A.F.M. Wierdsma, *Co-creatie van verandering*, Delft: Uitgeverij Eburon 1999.

Zeegers 2016

M. Zeegers, *Ik was een van hen: drie jaar undercover onder moslims*, Amsterdam: Uitgeverij Podium 2016.

Over toekomstbestendige policing

De dilemma's van veiligheidsregimes in grote steden

E. Devroe*

In deze bijdrage worden, tendensen voor de toekomstige beleidsagenda voor veiligheid belicht. Dit gebeurt op basis van theoretische inzichten enerzijds en internationaal empirisch onderzoeksmateriaal anderzijds. Nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de internationalisering van veiligheidsthema's, vereisen immers een anticiperend vermogen en toekomstgericht denken, dat klassieke vormen van criminaliteitspreventie en -bestrijding overstijgt. Het vermogen om toekomstige ontwikkelingen te beheersen is van cruciaal belang voor de duurzaamheid van de structuur van het politiebesteden en evenzeer het politiemodel, met andere woorden de wijze waarop de politie haar centrale taken opvat en uitvoert (Ponsaers & Devroe 2014, 2015). Er is behoefte aan een toekomstgerichte, door de overheid gedragen, langetermijnpolitievisie die als leidraad kan dienen voor toekomstig beleid (Ponsaers e.a. 2015).

Om deze tendensen te achterhalen wordt uitgegaan van de ontwikkelingen die zich aftekenen in een aantal Europese metropolen – als het ware de laboratoria voor een nieuwe toekomstvisie – in antwoord op een aantal nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen, die precies in die grootstedelijke contexten manifest tot uiting komen (Corijn 2015).

Vandaar dat de centrale vraag van dit artikel is:

'Welke regimes kunnen onderscheiden worden in de beleidsagenda's in Europese metropolen voor de komende jaren, op welke wijze kunnen voorgestelde maatregelen worden getypeerd en wat zijn de essentiële dilemma's die zij oproepen voor de toekomst?'

* Dr. Elke Devroe is als Associate professor verbonden aan het Institute of Security and Global Affairs, Faculty of Governance and Global Affairs van de Universiteit Leiden.

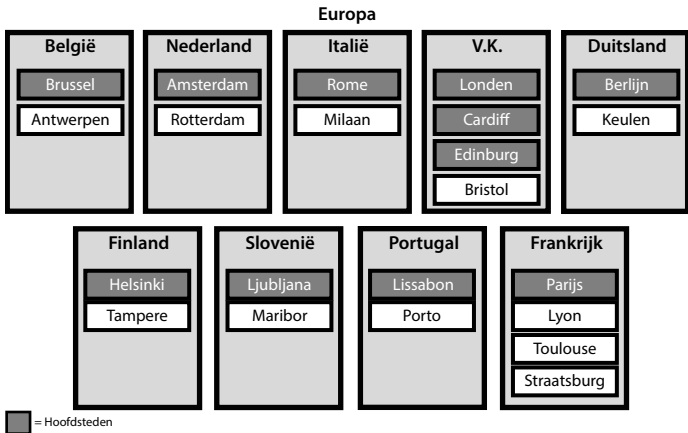
Na een korte methodologische paragraaf komen in een tweede paragraaf van deze korte bijdrage de genoemde maatschappelijke ontwikkelingen aan bod, om in een derde paragraaf de veiligheidsregimes te analyseren die in de agendasetting van 24 metropolen in 9 Europese landen aan bod kwamen in het '*Policing European Metropolises*' project (PEMP) (Devroe e.a. 2017). De conclusie gaat in op de grootstedelijke veiligheidsregimes, die in diverse combinaties waarneembaar zijn in de bestudeerde metropolen en de toekomstbestendigheid ervan.

Een korte methodologische noot

Het PEMP-project startte vanuit de vaststelling dat er erg grote (linguïstische, maar ook conceptuele en disciplinaire) vertalingsproblemen bestaan tussen Europese deskundigen, die de ontwikkeling van een waarachtige Europese criminologie hinderen (Smith 2004). Niet zelden bleken die problemen onder meer te wijten te zijn aan de dominantie van Angelsaksische concepten, die weinig adequaat de eigenheid van nationale en specifieke metropolitane contexten weergeven. Om die vertalingsproblemen te overstijgen, werd er naar gestreefd om een collaboratieve onderzoeksstrategie te ontwikkelen, in samenwerking met de participerende politiedeskundigen uit de diverse betrokken landen. Deze onderzoeksstrategie bestond erin tijdens sequentiële interactieve fases van discussie, dialoog en overleg de betekenis van 'policing' in diverse metropolitane contexten beter te achterhalen en te 'hertalen'. In feite ging het dus om een 'inductief-adaptieve' onderzoeksstrategie.

In een eerste fase (PEMP_1) werd ervan uitgegaan dat metropolitane strategieën als het ware uniek zijn. Het ging om de studie van multiple, holistische case studies (Recasens e.a. 2014; Edwards & Prins 2014; Devroe & Petrov 2014). Na discussie tussen de participanten aan het project werd overgestapt op de tweede fase (PEMP_2), waarin diverse grootsteden in hetzelfde land onderling werden vergeleken in een multiple-embedded casestudy design, waarin een groter aantal nationale contexten dan in PEMP_1, en daarbinnen diverse grootsteden (minstens twee) in elk van die landen, werden betrokken.

Figuur 1 Steekproef logica van de embedded cases voor PEMP_2



Bron: Devroe e.a. 2017

Met een groep van Europese wetenschappers¹ werd besloten deze stedelijke beleidsagenda's voor de komende jaren (meestal 2015-2020) empirisch te bestuderen op basis van de hoger geformuleerde onderzoeksvraag. Met dit doel voor ogen werden de beleidsagenda's inzake het algemeen stedelijk veiligheidsbeleid (*policing*) in de geselecteerde steden en landen doorgelicht aan de hand van coalitieplannen, veiligheidsplannen, politieplannen en interviews. Dit mondde uit in het a posteriori identificeren van veiligheidsregimes, die in verschillende combinaties in de bestudeerde steden waarneembaar bleken, met telkens het identificeren van een aantal regimes en de fundamentele dilemma's inzake de toekomstbestendigheid ervan.

¹ De volgende deskundigen participeerden in het project: (1) Frankrijk (Jacques de Maillard & Christian Mouhanna); (2) Portugal (Carla Cardoso & Josefina Castro); (3) Finland (Sirpa Virta & Jari Taponen); (4) Slovenië (Maja Modic, Branko Lobnikar, Bernarda Tominc, Andrej Sotlar & Gorazd Mesko); (5) Italië (Marco Calaresu & Rossella Selmini); (6) U.K. (Adam Edwards, Sophie Chambers, Nick Fyfe & Alistair Henry); (7) Duitsland (Hartmut Aden & Bernhard Frevel); (8) België (Evelien De Pauw & Marleen Easton); (9) Nederland (Ruth Prins & Elke Devroe). Als editors traden op: Elke Devroe, Adam Edwards & Paul Ponsaers.

De stad als motor voor innovatie

In de toekomst zal de stedelijke populatie alleen maar toenemen (United Nations, 2014). In het begin van de twintigste eeuw woonde zo'n 13% van de wereldbevolking (toen 1,6 miljard mensen) in steden. In 1950 was dat 29% en in 2005 al 49%. Dat aantal zal stijgen tot 60% in 2030. Dat betekent dat het aantal stadsbewoners is gestegen van 220 miljoen, naar 730 miljoen tot ruim 4,9 miljard vandaag (Corijn 2015). In Nederland groeide de stedelijke populatie aan van circa 10 miljoen inwoners in 1990 naar 15 miljoen inwoners in 2014 (United Nations, 2014).

Metropolen worden '*key nodal points*' (Castells 1996) in een geïntegreerd netwerksysteem van sociale relaties, waarbij nationale overheden zich steeds meer oriënteren in functie van de belangen van '*powerful*' steden (Scott 2012; Clegg 1989; Edwards e.a. 2017). Steden communiceren – meer dan nationale staten – met elkaar in een '*world urban system*' (King 1996; 1997). Sommigen duiden het verdwijnen van traditionele intermediaire niveaus tussen het internationale en het lokale, door middel van metropolen, aan met de term 'glocalisering' (Swyngedouw 1997).² De Europeanisering (Bigo & Guild 2005) bracht daarenboven supra-nationaal veiligheidsbeleid tot stand, voornamelijk door de creatie van de vier traditionele vrijheden, die garant staan voor een grotere mobiliteit van kapitaal, werk, goederen en diensten over de nationale grenzen heen.³

Verder zijn er grote maatschappelijke ontwikkelingen als vergrijzing (Deboosere 2015), technologische ontwikkelingen (Dalle 2015; Van Lerberghe 2014), veranderende sociale cohesie, 'verveiliging' (securitizing) (Schuilenburg 2015), responsabilisering (Garland 2001), neoliberalisering (Wacquant 2001), plural policing (Jones & Newburn 2006; Devroe & Terpstra 2015), consumentalisme, privatisering en militarisering (Kraska 2007; Jones & Johnson 2016), ecologische bewustwording, migratiestromen, toenemende diversiteit en ongelijkheid (Pinxten 2015; Corijn 2015), financiële crisis.

Er is natuurlijk ook de ogenschijnlijk (Elffers & Van der Kemp 2016) dalende criminaliteit (Tonry 2016), die de grootstedelijke veiligheidscontext transformeert in een beleidsagenda waarin verschillende

2 Ware het niet dat Paul Virilio (1995), de oorspronkelijke bedenker van deze term, met deze term niet uitdrukkelijk verwees naar steden.

3 Security Agenda for Europe (European Commission, 2015).

schalen (internationaal, nationaal, regionaal en lokaal) samenvloeien. Grootsteden worden in toenemende mate geconfronteerd met specifieke criminaliteitsdreigingen, met potentiële uitdagingen in de toekomst tot gevolg, vooral voor preventie en handhaving door politie (Pauwels 2002; Hardyns 2012). Maatschappelijke evoluties zijn het meest zichtbaar in grootsteden en een politiek veiligheidsbeleid zal daarop moeten zijn afgestemd.

Grootstedelijke veiligheidsregimes

Op basis van politicologische, sociologische en criminologische kennis werden de voorgestelde maatregelen in de 24 metropolen ingedeeld aan de hand van een ‘*diagnostic toolbox*’ en werden vijf verschillende regimes⁴ gedetecteerd. Het is duidelijk dat elk van de stedelijke agenda’s onder studie elementen uit verschillende regimes combineert, maar tegelijkertijd bleek het mogelijk dominante en ondergeschikte elementen te identificeren, dankzij de ‘diagnostische toolbox’ die een redelijk stabiel en robuust beleid zichtbaar maken en toelaten om stedelijke beleidsagenda’s te differentiëren.⁵

De ‘Security Policing Regimes Theory’ (Devroe e.a. 2017) voorziet in een innovatieve ‘diagnostische toolbox’ waarbij vijf verschillende ‘regimes’ worden onderscheiden, elk met hun eigen ‘regels van betekenis en lidmaatschap’. De *disposities* uit de linkerkolom vormen de basis van zgn. veiligheidsregimes (Foucault 1971). Het gaat om de onderliggende betekenisstructuren van machts- en kennisrelaties, meer specifiek ‘de regels van betekenis en lidmaatschap die sociale actoren organiseren, waarbij diegenen die bereid zijn aan deze regels te confirmeren worden toegelaten, terwijl diegenen die daartoe niet bereid zijn worden uitgesloten’ (Devroe e.a. 2017, p. 306). De conceptuele toolbox biedt een algemeen ‘operationaliseringsmodel’ voor elk stedelijk programma, georiënteerd rond verschillende disposities

4 Een regime werd in het kader van deze studie beschouwd als een *Urban Political Order* (Stone 2005; Edwards & Hughes 2012; Van Ostaaijen 2010), een cluster van evoluerende relaties, verankerd in een stad met een intergouvernementele dimensie. Een regime is vooral handig om na te denken over besturen als een ‘*gecombineerd proces*’, een proces waarbij de verschillende lagen van concurrerende activiteiten in het stadsbestuur aan bod komen.

5 Concepten uit Stone’s *Urban Regime Theory* enerzijds (1989) en Cleggs (1989) *Circuits of Power theory* anderzijds werden in het PEMP project toegepast op de stedelijke veiligheidscontext.

namelijk (1) een (strafrechtelijk) handhavingsregime, (2) een restauratief regime (3) een regime gericht op sociale rechtvaardigheid en ten slotte (4) een regime gericht op risicobeheersing.⁶

We lichten kort de diverse regimes toe.

Het (strafrechtelijk) handhavingsregime

Dit regime is het oudste en het meest bekende. 'Policing' wordt in dit regime geïdentificeerd met de zogenaamde misdaadbestrijding of strafrechtelijke handhaving. Een dergelijk regime richt zich op (a) daders; (b) zij die reeds gekend zijn door de overheden voor het plegen van criminaliteit en (c) bestraffing op basis van een nationaal strafwetboek, uitiem op het 'algemeen preventief' karakter dat de straf zou hebben voor veroordeelden (*deterrence*) (Nagin 1998; Pogarski 2002) (en bij uitbreiding op alle burgers). Een dergelijk regime komt neer op '*law enforcement*' en is essentieel reactief gebaseerd op de beleidsassumptie dat *crime fighting* het enige en échte politiewerk is (Van Dijk e.a. 2015).

Handhavende regimes laten weinig ruimte voor zelfstandig metropolitaaan beleid en leiden dan ook tot 'convergentie'. Niet in het minst is dit te wijten aan de nationale context waarbinnen de handhaving van het strafrecht wordt geformuleerd en aangepakt. In een aantal Europese metropolen domineert dan ook het nationaal gedefinieerd beleid op het metropolitane, zoals in Frankrijk, Portugal en Slovenië. Voorbeelden hiervan zijn de Franse metropolen, waar sinds het beleid van President Sarkozy de gemeenschapsgerichtheid van de politie als verouderd wordt beschouwd. Maar ook in een federaal land, zoals Duitsland, kunnen we in sommige metropolen handhavende regimes observeren. In grote mate is dit te wijten aan het feit dat het politiebeleid geen stedelijke materie is en geformuleerd wordt op het niveau van de deelstaten. Dat is echter niet het geval in Berlijn, waar de stad Berlijn tezelfdertijd als zelfstandige stadsstaat forse greep heeft op het formuleren van een eigen veiligheidsagenda.

⁶ Hoewel genoemde regimes voortvloeien uit het empirisch substraat van PEMP, valt het op dat een enigszins gelijkende indeling te vinden is bij Johnston & Shearing (2003).

Tabel 1 Diagnostische toolbox security policing regimes

<i>Regels van betekenis en lidmaatschap</i>									
Disposition	<i>Oriëntaties</i>			<i>Populaties</i>			<i>Objectieven</i>		
	Dader			Slachtoffer			Omgeving		
							Primair		
							Secundair		
							Tertiair		
							Sociale Dienst-verlening		
							Openbare Orde		
							Criminaliteits-reductie		
Het (Strafrechtelijk) Handhavingsregime									
Het Restauratief regime									
Het Sociaal Rechtvaardig regime									
Het Risicobeheersend regime van Gelegenheden voor Criminaliteit en Orde-verstoring									
Het Risicobeheersend regime van Criminele carrières									

Bron : Devroe e.a. 2017, p. 307.

Het restoratief regime

Dit regime legt de klemtoon op '*diversion*' van slachtoffers en daders, weg van de strafrechtsbedeling, ten voordele van civiele procedures en herstel van schade. In een dergelijk regime wordt '*policing*' gerealiseerd tijdens de onderhandeling tussen daders en slachtoffers, zo veel als mogelijk buiten de strafrechtelijke inmenging, ten voordele van zogenaamde '*restorative justice*' (Braithwaite 2002, 2003; Braithwaite & Ayres 1992). Dit regime kenmerkt zich door maatregelen die de relatie tussen slachtoffers en daders in de context van hun familiale en gemeentelijke omgeving mogelijk maken en het gebruik van tertiaire strategieën om geschillen tussen beide partijen weg te houden van de strafrechtsbedeling, door middel van herstelgerichte afspraken. Voorbeelden van dit regime treffen we onder meer aan in Cardiff en Edinburgh, met een duidelijke verwijzing in de '*Government's All Wales Youth Offending Strategy*' in Wales en de '*Child Hearings System*' in Schotland. Beide agenda's geven uitdrukking aan de wens jonge daders uit strafrechtelijke circuits te houden en hen te behoeden voor de negatieve impact van de strafrechtsbedeling (Mcara & Mcvie 2005). Voorlopig moeten we evenwel vaststellen dat restoratieve regimes ten aanzien van volwassen daders en ondernemingen weinig aan bod komen in de betrokken metropolen. Metropolitane overheden zouden een faciliterende rol kunnen opnemen ten voordele van restoratieve regimes zonder dat zij de volle verantwoordelijkheid dienen te dragen voor het welslagen ervan (Gunther Moor e.a. 2009).

Het sociaal rechtvaardig regime

In dit regime ligt de focus op het aanpakken van de dieperliggende oorzaken van criminaliteit, waarbij de strategieën essentieel preventief van aard zijn. Als oorzaak worden sociale omgevingsfactoren in rekening gebracht, zoals opvallende sociale en economische ongelijkheden en de politieke uitsluiting van sociale groepen. Een sociaal rechtvaardig regime richt zich op de herverdeling van sociale voorzieningen inzake onderwijs, tewerkstelling, huisvesting, gezondheid, e.d. Dit regime is georiënteerd op primaire strategieën die een gelijkere verdeling nastreven en de sociale cohesie en '*collective efficacy*' bevorderen, met andere woorden: de weerbaarheid van de lokale (kwetsbare) bevolking verhogen (Sampson & Raudenbush 1999).

In het onderzoek werden twee soorten van sociaal rechtvaardige regimes geïdentificeerd. Een eerste variant verlegt de focus van straatcriminaliteit naar witteboordencriminaliteit. Een dergelijk regime treffen we onder meer aan in Milaan, waar de burgemeester de bestrijding van corruptie en ondernemingscriminaliteit (vooral met betrekking tot werkomstandigheden en -voorwaarden) bovenaan plaatst op de beleidsagenda (Tombs & Whyte 2009; Croall 1989), wars van hetgeen in andere Italiaanse metropolen speelt. Bij de tweede variant worden criminaliteitsproblemen verbonden met een breed sociaal en economisch metropolitaan beleid, met aandacht voor het ‘*quality of life*’ discours (Crawford 1998; 2002; 2008). De logische implicatie van een dergelijk regime is het ontwikkelen van ‘sociale criminaliteitspreventie’, wat in het Verenigd Koninkrijk wordt geïdentificeerd met *community safety* of als *urban security*, in Nederland en België met ‘integrale veiligheid’. Een voorbeeld hiervan is Brussel, dat als beleidskruispunt tussen diverse beleidsniveaus (federaal niveau, gewestelijk niveau, zes politiezones, negentien gemeenten) een sociaal rechtvaardig beleid promoot, zonder erin te slagen dit beleid daadkrachtig door te (kunnen) zetten. In die zin zouden we kunnen overwegen dit beleid eerder als *regime failure* te karakteriseren (Devroe & Ponsaers 2017).

Het risicobeheersend regime

Risicobeheersingsregimes zijn zowel georiënteerd naar slachtoffers en hun omgeving, als naar daders van criminaliteit en ordeverstoringen en dit zowel naar de volledige bevolking (*primaire* aanpak), specifieke ‘risico’-groepen (*secundaire* aanpak) of individuen die reeds gekend zijn door de overheden (*tertiaire* aanpak). Deze regimes zijn gericht op slachtoffer- en omgevingsgerichte maatregelen met het oog op het reduceren van gelegenheden voor criminaliteit en ordeverstoring enerzijds en/of op het risico op de ontwikkeling van criminele carrières anderzijds. Het gaat in essentie om proactieve regimes.

In de veiligheidsplannen van Amsterdam, Rotterdam en Antwerpen troffen we tertiaire dadergerichte regimes aan, gericht op veelplegers en prioritair daders met het oog op het realiseren van *desistance to crime*. Hierbij bestaat de overtuiging dat veelplegers verantwoordelijk zijn voor het overgrote deel van de gepleegde criminaliteit. Analyse van het beleid in Londen toont aan dat diverse strategieën gericht zijn op de reductie van gelegenheden tot het plegen van criminaliteit, via

indringende surveillance, door middel van camerabewaking en techno-preventieve middelen tegen woninginbraak (*target hardening*). Anderzijds investeren sommige metropolen prioritair in tertiaire programma's, die zich richten op veelplegers (bijvoorbeeld het Top 600 programma in Amsterdam). In deze programma's wordt een breed scala aan instanties betrokken in de begeleiding en re-integratie, inclusief scholen en werkgevers, families, vrienden en sociaal netwerk en een breed palet aan relevante gemeentelijke instanties, waarbij sociaal werkers, leraren, huisvestings- en gezondheidsinstanties, alsook de politie worden betrokken.

Secundaire dadergerichte regimes, gericht op risicogroepen op basis van verdachte karakteristieken als leeftijd, etniciteit of dakloosheid, worden teruggevonden in programma's gericht tegen groepen migranten of vluchtelingen, daklozen, straatpopulaties en – meer algemeen – jongeren, waarbij secundaire interventies, gericht op een volledige doelgroep, worden gehanteerd. In het kader van een dergelijk regime worden agressieve, gemilitariseerde straatpatrouilles ingezet om groepen uiteen te drijven, ordeverstoringen tegen te gaan en drugsmarkten te ontwrichten. In hetzelfde kader wordt dikwijls de strijd gevoerd tegen hinderlijk gedrag, overlast of antisociaal gedrag. De stap van rechtshandhaving naar risicobeheersing leidde tot de intrede van allerlei administratieve maatregelen, zoals in Rome tegen nomadische of zwervende bevolkingsgroepen. Maar ook de GAS-boetes (Gemeentelijke Administratieve Sancties) tegen overlast uit Antwerpen vinden hier een plaats.

Conclusie: de dilemma's van metropolitane regimes

Met vorenstaande werd schetsmatig een antwoord geformuleerd op de vraag welke regimes onderscheiden kunnen worden in Europese metropolen voor de komende jaren en op welke wijze de voorgestelde maatregelen worden getypeerd.

Hierbij dient te worden benadrukt dat, zoals reeds gemeld, grootstedelijke veiligheidsregimes dikwijls mengvormen aanhouden van elementen uit verschillende regimes. Dat betekent evenwel niet noodzakelijk dat in alle steden gelijkaardige, hybride veiligheidsagenda's voorkomen. Integendeel. Het is immers duidelijk dat in sommige steden de keuze voor specifieke dominante keuzes grotendeels voortvloeit uit de

(politieke) *agenda* van de stedelijke overheid, in relatie tot de nationale of federale bewegingsruimte en de lokale politieke coalities waarbinnen het stedelijk veiligheidsbeleid vorm krijgt. Er is dan ook veel meer *divergentie* waar te nemen dan *convergentie* tussen steden in hetzelfde land en tussen steden uit diverse landen dan op het eerste gezicht kon verwacht worden.

Om die reden kan worden geconcludeerd dat de lokale besluitvorming, ondanks alles, op een erg verschillende wijze omgaat met de dilemma's die elk van de regimes oproept. Vragen die daarbij opkomen zijn:

1. *Zullen handhavende regimes zich kunnen aanpassen aan de druk van risicobeheersende interventies zonder de eigen bestaansvoorwaarden te bedreigen?*

Deze regimes staan immers manifest onder druk. Het gevoel van onrechtvaardigheid en frustratie lijkt te groeien bij de bevolking, omdat de strafrechtsbedeling wordt gepercipieerd als volkomen verzadigd. Deze regimes worden daarenboven geconfronteerd met een reeks van ingrijpende incidenten, zoals de aanslagen op de burgerbevolking in Parijs in november 2015. Deze bedreigingen maken dat normale democratische controle, onderzoek en overleg opgeschort worden ten voordele van acties vanwege de uitvoerende macht, die erop gericht zijn de ernst van deze bedreigingen terug te dringen.

2. *Kunnen restoratieve regimes de vraag naar handhavende regimes terugdringen zonder dat zij ongelijkheden creëren tussen burgers die met soortgelijke problemen worden geconfronteerd?*

Het gevaar ontstaat immers dat zij een faire rechtsbedeling in de weg gaan staan en er een privaat, mogelijks arbitrair, machtscentrum ontstaat om conflicten tussen burgers op te lossen.

3. *Kunnen sociaal rechtvaardige regimes worden gereproduceerd zonder het vrije verkeer van goederen, diensten, personen en kapitaal te ondermijnen?*

De vraag dringt zich immers op of metropolen met een geïsoleerd sociaal veiligheidsregime niet tegen de grenzen van de welvaartsstaat aanlopen. Deze regimes nopen immers tot hoge belastingheffingen, waardoor de vlucht van ondernemingen en belastingplichtigen naar fiscale paradisijsen in de hand wordt gewerkt.

4. Bestaat het gevaar dat *risicobeheersende regimes de randvoorwaarden voor een liberale democratie die zij juist willen veiligstellen, juist zullen ondermijnen?*

De dialectiek van risicobeheersende regimes houdt immers grote bedreigingen in voor een gelijke en rechtvaardige rechtsbedeling. Vooral de beperkingen van vrij verkeer van goederen, diensten, personen en kapitaal stellen problemen. Omdat deze strategieën metropolitane overheden toelaten om hun eigen politieke agenda te definiëren, kunnen ze ook beschouwd worden als existentiële bedreigingen van nationale politieke idealen, zoals het Franse republikeinse ideaal of dat van de Scandinavische sociaal democratie.

Een eenvoudig recept bestaat dus niet en elke keuze heeft verreikende consequenties. Onvermijdelijk. Niettemin overweegt de vaststelling dat lokale overheden in grootsteden deze keuzes wel degelijk maken, zij het op basis van ideologische overtuiging en/of politieke flair. Het is de hoogste tijd dat beleidsmakers zich beter bewust worden van de consequenties van deze keuzes. In grote mate zullen de antwoorden op de dilemma's die eruit voortvloeien de toekomstbestendigheid ervan bepalen. Een onverstandige mix van elementen uit diverse regimes kan immers de zaken meer compliceren dan ze oplossen.

Literatuur

Bigo & Guild 2005

D. Bigo & E. Guild, *Controlling frontiers: free movement into and within Europe*, Aldershot: Ashgate Publishing 2005.

Braithwaite 2002

J. Braithwaite, 'The new regulatory state and the transformation of criminology', *British Journal of Criminology* 2002, 40e jrg., nr. 2, p. 222-238.

Braithwaite 2003

J. Braithwaite, 'What's wrong with the sociology of punishment?', *Theoretical Criminology* 2003, 7e jrg., nr. 1, p. 5-28.

Braithwaite & Ayres 1992

J. Braithwaite & I. Ayres, *Responsive regulation*, New York: Oxford University Press 1992.

Castells 1996

M. Castells, *The Rise of the Network Society*, Cambridge: Blackwell 1996.

Clegg 1989

S. Clegg, *Frameworks of Power*, Londen: Sage 1989.

Corijn 2015

E. Corijn, 'Een wereld op zoek naar de juiste schalen', in: P. Ponsaers, W. Bruggeman, e.a. (red.), *Toekomstpolitie*, Antwerpen: Maklu 2015, p. 19-33.

Crawford 1998

A. Crawford, *Crime prevention and community safety: politics, policies and practices*, Harlow: Longman 1998.

Crawford 2002

A. Crawford, *Crime and insecurity: the governance of safety in Europe*, Cullompton: Willan 2002.

Crawford 2008

A. Crawford, 'The pattern of policing in the UK: Policing beyond the police', in: T. Newburn (red.), *The Handbook of Policing*, Cullompton: Willan 2008, p. 147-178.

Croall 1989

H. Croall, 'Who is the White-Collar Criminal?' *British Journal of Criminology* 1989, 29 jrg., nr. 2, p. 157-175.

Dalle 2015

J.L. Dalle, 'Nieuwe technologieën en policing: perfect huwelijk of geboren lat-relatie?', in: P. Ponsaers, W. Bruggeman, e.a. (red.), *Toekomstpolitie*, Antwerpen: Maklu 2015, p. 187-207.

Deboosere 2015

P. Deboosere, 'De eeuw van de migratie. Demografische ontwikkelingen in België en Europa', *Cahiers Politiestudies* 2015, 9e jrg., nr. 33, p. 11-31.

Devroe & Ponsaers 2017

E. Devroe & P. Ponsaers, 'Radicalisering in Molenbeek, Belgisch tweesparenbeleid verhindert integrale aanpak', *Proces* 2017, 96e jrg., nr. 1, p. 40-58.

Devroe e.a. 2017

Devroe, E., A. Edwards, P. Ponsaers (red.), *Policing European Metropolises. The Politics of Security in City-Regions*, Londen: Routledge, 2017.

Devroe & Terpstra 2015

E. Devroe & J. Terpstra, 'Plural policing in Western Europe: a comparison', *European Journal of Policing Studies* 2015, 2e jrg., nr. 3, p. 235-245.

Devroe & Petrov 2014

E. Devroe & M. Petrov, 'Policing in Sofia. From centralisation to decentralisation', *European Journal of Policing Studies* 2014, 2e jrg., nr. 2, p. 372-403.

Dijk, van e.a. 2015

A. van Dijk, F. Hoogewoning & M. Punch, *What matters in policing?: Change, values and leadership in turbulent times*, Chicago: The Policy Press 2015.

Edwards, e.a. 2017

A. Edwards, E. Devroe & P. Ponsaers, 'The European world of metropolitan policing. Interpreting patterns of governance, policy and politics', in: E. Devroe, A. Edwards, P. Ponsaers (red.), *Policing European Metropolises*, Londen: Routledge, 2017, p. 315-342.

Edwards & Prins 2014

A. Edwards & R. Prins, 'Policing and Crime in Contemporary London: Towards a developmental agenda?', *European Journal of Policing Studies* 2014, 2e jrg., nr. 2, p. 63-93.

Edwards & Hughes 2012

A. Edwards & G. Hughes, 'Public safety regimes: Negotiated orders and political analysis in criminology', *Criminology and Criminal Justice* 2012, 12e jrg., nr. 4, p. 433-458.

Elffers & Van der Kemp 2016

H. Elffers & J.J. van der Kemp, 'Als je nou politiecijfers combineert met slachtofferenquêtes, dan... ben je nog nergens. Wat nu?', *Cahiers Politiestudies* 2016, 11e jrg., nr. 41, p. 41-43.

Foucault 1971

M. Foucault, *L'Ordre du discours*, Parijs: Gallimard, 1971.

Garland 2001

D. Garland, *The culture of control. Crime and social order in contemporary society*, Oxford: University Press, 2001.

Gunther Moor e.a. 2009

L. Gunther Moor, T. Peters e.a. (red.), *Restorative policing 2009*, *Cahiers Politiestudies*, 4e jrg., nr. 11.

Hardyns 2012

W. Hardyns, 'Social cohesion and fear of crime in the Flemish region', in: P. Ponsaers (red.), *Social analysis of security*, Den Haag: Eleven 2012, p. 167-202.

Johnston & Shearing 2003

L. Johnston & C. Shearing, *Governing security. Explorations in policing and justice*, Londen: Routledge.

Jones & Newburn 2006

J. Jones & T. Newburn (red.), *Plural policing: A comparative perspective*, Londen: Routledge.

Jones & Johnson 2016

R. Jones & C. Johnson, 'Border militarisation and the re-articulation of sovereignty', *Transactions of the Institute of British Geographers* 2016, 41e jrg., nr. 2, p. 187-200.

King 1996

A. King (red.), *Re-presenting the City*, Londen: Macmillan 1996.

King 1997

A. King, *Culture, Globalization and the world-system. Contemporary conditions for the representation of Identity*, Minneapolis: University of Minnesota Press 1997.

Kraska 2007

P.B. Kraska, 'Militarization and policing - Its relevance to the 21st century police', *Policing* 2007, 1e jrg., nr. 4, 2007, p. 1-13.

Mcara & Mcvie 2005

L. Mcara & S. Mcvie, 'The usual suspects? Street-life, young people and the police', *Criminology and Criminal Justice* 2005, 5e jrg., nr. 5, p. 5-36.

Nagin 1998

D.S. Nagin, 'Criminal deterrence research at the outset of the twenty-first century', *Crime and Justice* 1998, nr. 23, p. 1-42.

Van Ostaaijen 2010

J. van Ostaaijen, *Aversion and accommodation. Political change and Urban Regime Analysis in Dutch local government*, Delft: Eburon Academic Publishers 2010.

Pinxten 2015

R. Pinxten, *De toekomst van de politie of de politie van de toekomst*, in: P. Ponsaers, W. Bruggeman, e.a. (red.), *Toekomstpolitie*, Antwerpen: Maklu 2015, p. 33-45.

Pogarski 2002

G. Pogarski, 'Identifying 'deterrable' offenders: Implications for research on deterrence', *Justice Quarterly* 2002, 19e jrg., nr. 3, p. 431-452.

Pauwels 2002

L. Pauwels, *De ene buurt is de andere niet*, Brussel: VUBPress, 2002.

Ponsaers & Devroe 2014

P. Ponsaers & E. Devroe, 'Nationale politiebesteden in beweging in Europa', *Handboek politiediensten, Internationaal*, 2014, p. 41-98.

Ponsaers e.a. 2015

P. Ponsaers, W. Bruggeman, M. Easton & A. Lemaître e.a. (red.) *Toekomstpolitie, Triggers voor een voldragen debat*, Antwerpen: Maklu 2015.

Ponsaers & Devroe 2015

P. Ponsaers & E. Devroe, 'De toekomst van Europese nationale politiebesteden?', in: P. Ponsaers, W. Bruggeman, e.a. (red.), *Toekomstpolitie*, Antwerpen: Maklu 2015, p. 45-85.

Recasens i Brunet & Ponsaers 2014

A. Recasens i Brunet & P. Ponsaers, 'Policing Barcelona', *European Journal of Policing Studies* 2014, 2e jrg., nr. 2, p. 452-470.

Sampson & Raudenbush 1999

R.J. Sampson & S.W. Raudenbush, 'Social observation of public spaces: A new look at disorder in urban neighborhoods', *American Journal of Sociology* 1999, 105e jrg., nr. 3, p. 603-651.

Schuilenburg 2015

M. Schuilenburg, *The securitization of society, crime, risk and social order*, New York: NYU-Press 2015.

Scott 2012

A. Scott, *A World in Emergence. Cities and Regions in the 21st Century*, Cheltenham: Edward Elgar 2012.

Smith 2004

D. Smith, 'Editorial: Criminology and the wider Europe', *European Journal of Criminology* 2004, 1e jrg., nr. 1, p. 5-15.

Stone 1989

C.N. Stone, *Regime politics: Governing Atlanta, 1946-1988*, Lawrence: University Press of Kansas 1989.

Stone 2005

C.N. Stone, Looking back to look forward: Reflections on urban regime analysis, *Urban Affairs Review* 2005, 40e jrg., nr. 3, p. 309-341.

Swyngedouw 1997

E. Swyngedouw, *Spaces of globalization: Reasserting the power of the Local*, New York/London: Guilford/Longman, 1997.

Tombs & Whyte 2009

S. Tombs & D. Whyte, 'The state and corporate crime', in: R. Coleman, J. Sim, e.a. (red.), *State, power, crime*, London: Sage 2009, p. 103-115.

Tonry 2016

M. Tonry, 'What should we expect from police data. Can they tell us whether crime rates rise or fall?', *Cahiers Politicistudies* 2016, 11e jrg., nr. 41, p. 13-25.

Van Lerberghe 2015

P. Van Lerberghe, 'Toekomstige technologische ontwikkelingen en evoluties binnen de beveiligingswereld', *Cahiers Politicistudies* 2015, 9e jrg., nr. 33, p. 31-45.

Virilio 1995

P. Virilio, *La vitesse de libération*, Parijs: Galilée 1995.

Wacquant 2001

L. Wacquant, 'The penalisation of poverty and the rise of neo-liberalism', *European Journal of Criminal Policy and Research* 2001, 9e jrg., nr. 4, p. 401-412.

United Nations 2014

World urbanization prospects, highlights, United Nations (2014) <https://esa.un.org/unpd/wup/publications/files/wup2014-highlights.Pdf> (laatst geconsulteerd op 26 juni 2017).

Een insidersanalyse van de Franse politieorganisatie

G. Meershoek*

Patrice Bergougnoux (avec Frédéric Ploquin)

Sécurité. Ce qu'on vous cache

Paris: Flammarion, 2017. Ook verkrijgbaar als e-Book.

313 pagina's

Het blijft tobben met de Nationale Politie. Tegenover voorpagina-nieuws over kunststukjes als het ombouwen van een drugsmarkt op het darkweb in een frontstore ter opsporing van drugshandelaren staan altijd weer verhalen zoals die over de slechte bereikbaarheid van de politie op het platteland. Korpschef Erik Akerboom heeft de organisatie wel in rustiger vaarwater gebracht, maar vooralsnog ontbreekt een overtuigend verhaal over hoe de problemen van vandaag worden opgelost en de onveiligheid van morgen gaat worden aangepakt. Sommigen verwachten dat van een nieuw regeringsakkoord, anderen van het nieuwe rapport van de commissie-Kuijken. Ik vrees echter dat ons van die zijde niet veel meer dan gesleutel aan het nieuwe politiebestedel staat te wachten; geen overtuigend verhaal waar het met de politie heen moet, om ook in de toekomst stevige publieke veiligheidszorg te behouden. Wij hebben wel Nationale Politie gekregen, maar niet de voor het uitzetten van zo'n koers noodzakelijke nationale brainpower zoals je die in de Duitse deelstaten in de ministeries van Binnenlandse Zaken en in Frankrijk in de staf van de Gendarmerie en de Police National vindt. Wat ons rest, is meeliften op het denkwerk in het buitenland, bijvoorbeeld het kort voor de parlementsverkiezingen in Frankrijk verschenen boek *Sécurité. Ce qu'on vous cache* [Veiligheid: wat men voor u verbergt] waarin een kritische diagnose wordt gegeven van

* Dr. Guus Meershoek is als lector Politiegeschiedenis verbonden aan de Politieacademie en als docent Safety Governance aan de Faculteit Bestuurskunde van de Universiteit Twente.

de toestand van de Franse politie en van haar bijdrage aan de veiligheidszorg en dat is geschreven door Patrice Bergougnoux, een man met politieke vakkennis en ruime ervaring in de politieleiding. Zoals bekend, is Frankrijk de afgelopen jaren getroffen door enkele forse aanslagen, gepleegd door inheemse daders die werden geïnspireerd en soms ook aangestuurd door IS. Na de aanslag op flanerend publiek in Nice op 14 juli vorig jaar riep de Franse president François Hollande de noodtoestand uit. In talloze steden verschenen daarop militairen op straat. De politie kreeg uitzonderlijke bevoegdheden: zij mag nu onder meer eigenstandig huisarrest opleggen, gebedshuizen sluiten en goederen in beslag nemen. De laatste maatregel riep kritiek op, onder meer omdat de bevoegdheden ook voor andere doeleinden dan terrorismebestrijding werden benut. De Franse regering wilde echter koste wat kost een nieuwe aanslag voorkomen, niet in het minst omdat dit jaar verkiezingen zouden plaatsvinden en zij reeds de hete adem van het rechts-radicalen Front National in de nek voelde. Begin dit jaar werd de noodtoestand voor een nieuwe termijn van zes maanden verlengd. Enkele maanden later kwam aan de politieke vrees een einde doordat de links-liberale Emmanuel Macron tot president werd verkozen. Deze heeft inmiddels aangekondigd dat hij de noodtoestand tegen het einde van dit jaar zal opheffen, maar dat hij dan wel een deel van de bevoegdheden in gewone wetgeving wil hebben opgenomen. Het politieoptreden is daarmee een brandende kwestie in de Franse politiek geworden en het boek van Bergougnoux komt dus op het juiste moment om in dat debat een rol te spelen.

Oudgediende

Bergougnoux is een oudgediende in de Franse politie. Halverwege de jaren zeventig begon hij zijn loopbaan als officier bij de *Compagnies Républicaines de Sécurité*, de Franse Mobiele Eenheden, en werd al snel actief in een vakbond voor hoger politiepersoneel. In 1981, na de verkiezing van de socialist François Mitterrand tot president, belandde hij in de staf van de minister van Binnenlandse Zaken. Twee jaar later werd hij de rechterhand van diens opvolger, Pierre Joxe. Deze initieerde een hervormingsprogramma dat aansloot bij ontwikkelingen elders in de Westerse wereld waaronder Nederland. Zo werd er een onderzoeksinstituut opgezet, werd het politieonderwijs ingrijpend

vernieuwd en de uitrusting van de politie verbeterd. Na de verkiezingsoverwinning van de Gaullisten in 1986 belandde Bergougnoux met zijn minister tijdelijk op een zijspoor, maar twee jaar later keerden beiden in het ambt terug en konden zij het ingezette hervormingswerk voortzetten. Vijf jaar later, toen president Mitterrand opnieuw de regering aan de Gaullisten moest overlaten, overkwam hem hetzelfde opnieuw. Bij de volgende terugkeer in 1996 werd Bergougnoux *directeur-general de la police* onder de socialistische minister van Binnenlandse Zaken Jean-Pierre Chevènement en speelde hij een hoofdrol bij de invoering van de Franse versie van community policing: *la police de proximité*. Nadat in 2002 de Gaullist Jacques Chirac tot president was verkozen, kreeg Nicolas Sarkozy de leiding over het ministerie. Deze maakte resoluut een einde aan de *police de proximité*, introduceerde prestatie management in de politie en bracht de omvang van het politieapparaat fors terug. Voor Bergougnoux restten toen slechts uitvoerende bestuursfuncties buiten het machtscentrum, onder meer als prefect. In 2012 publiceerde hij zijn ambtelijke herinneringen.

Blikvernaauwing

Evenals dat eerdere boek is dit nieuwe boek iets bijzonders, iets wat wij in Nederland niet kennen. Het boek biedt niet alleen een door vak-kennis en ervaring gelouterde visie op het politietoetreden, maar doet ook verslag van de administratieve inspanningen en de bureaupolitieke strijd rond de politie, noemt daarbij man en paard en geeft aldus een diepe inkijk in de Franse politieleiding. Het boek is duidelijk een product van het politiek gekleurde Franse politiebestedel. Bergougnoux heeft vanzelfsprekend scherpe kritiek op de Gaullistische ministers Charles Pasqua en Sarkozy en hun stafleden. Hij meent dat zij niet geïnteresseerd waren in de veranderende behoefte aan veiligheid in de samenleving en de vraag hoe de uitrusting en opleiding van de politie daarbij het beste kunnen aansluiten, maar dat zij de politie slechts zagen als een snelle interventiemacht die recht heeft op alle nodige middelen maar zich na gedane zaken kan terugtrekken. Hij wijst ook op hun misstappen. Vooral Sarkozy moet het ontgelden: met de forse inkrimping van het personeel vervreemde hij de politie van de bevolking en met de ontmanteling van de politieke inlichtingendienst *Renseignement générale* verzwakte hij de opsporing van terroristen en

georganiseerde misdaad, een oordeel dat Bergougnoux met getuigenissen en feiten onderbouwt. Hoewel onder president Hollande de politie weer op de oude sterkte is gebracht en ook weer een politieke inlichtingendienst is opgericht, is het verlies aan kennis en ervaring nog niet hersteld. Vanzelfsprekend krijgt de lezer een veel gunstiger beeld voorgeschoteld van de visie, de bestuursstijl en de verdiensten van de socialistische ministers Joxe en Chevènement. De eerste voorzag het boek ook van een voorwoord.

In 2012 traden opnieuw een socialistische president en een socialistische regering aan. Een jaar later werd Bergougnoux door premier Manuel Valls belast met de leiding van een commissie die een visie op de toekomst van de politie diende te formuleren. Dat resulteerde een halfjaar later in het rapport *Police 2025*. De studie werd door de regering omarmd maar heeft weinig impact gehad, zo stelt Bergougnoux nuchter. De auteur heeft er in zijn beschouwingen echter flink uit geput waardoor zijn boek meer is dan de particuliere visie van een oud-hoofdrolspeeler in het Franse politiebestedel. Het boek biedt ook een panorama van de opvattingen van sleutelfiguren in het Franse politiek- en justitiebeleid.

Bergougnoux stelt dat de dreiging van nieuwe aanslagen tot een blikvernaauwing in de Franse veiligheidszorg heeft geleid. Ook in Frankrijk dalen de nationale criminaliteitscijfers, maar dat geldt niet voor het tachtigtal verpauperde buitenwijken, de zogeheten Zones de Sécurité Prioritaire, zo beklemtoont hij. Daar nam de bendevorming juist toe. Door de uniforme personeelsverdeling over het land en de inzet van jonge, relatief onervaren krachten krijgen deze wijken echter nauwelijks de nodige politiezorg. Als gevolg van de moeizame wederopbouw van de politieke inlichtingendienst tast de politie in die buurten vaak in het duister. De auteur wil daarom dat daar extra personeel wordt ingezet en dat deze politiemensen weer direct contact met bewoners gaan leggen. Gebiedsgebonden politiewerk, zouden wij zeggen. In de veiligere streken zouden burgerwachten en vrijwilligers bij het reguliere politiewerk moeten bijspringen.

Een tweede probleem dat volgens Bergougnoux niet wordt onderkend, is de onvrede van het politiepersoneel. Deze is groot, zo stelt de oud-vakbondsman, en wordt te gemakkelijk herleid tot niet meer dan de zware belasting in de afgelopen jaren en de incidenten waarbij politiepersoneel ernstig gewelddadig werd belaagd. Hij meent dat de onvrede dieper is geworteld en voortkomt uit professionele ergernis

over een gecentraliseerde, verkokerde en verbureaucratiseerde organisatie. Een gebrekkige informatiedeling binnen de politie en met justitie is een belangrijke steen des aanstoots. Een overmaat aan administratieve verplichtingen bij de opsporing, deels opgelegd door de EU, is een andere bron van ergernis. Bergougnoux zoekt de oplossing in decentralisatie van de politieleiding naar het departementale niveau. Deze zou daar eenhoofdig moeten zijn, naar het voorbeeld van de Gendarmerie, en zo direct aanspreekbaar moeten zijn voor de belangrijkste bestuurder op dit niveau: de prefect. Onder diens supervisie zouden *Police National* en Gendarmerie ondersteunende diensten zoals de forensische opsporing moeten delen. Binnen de *Police National* zou de recherche een minder geïsoleerde positie moeten krijgen en moet ruimte worden gecreëerd voor de inzet van vrijwillige politie. Voorts bepleit hij samenwerking met particuliere organisaties en instellingen en een betere dienstverlening aan individuele burgers.

Politisering

Wat moet de Nederlandse lezer nu met dit alles? Wie slechts op zoek is naar best practices, kan dit boek beter ongelezen laten. Bergougnoux' kritiek op het politieoptreden in de verpauperde buitenwijken, zijn suggesties om daar met vormen van community policing en burgerparticipatie verbetering in te brengen en zijn pleidooi voor decentralisatie in de politieleiding zijn voor de Nederlandse lezer herkenbaar maar geen eyeopeners. Het boek geeft eerst en vooral inzicht in een ander politiestelsel dat in verhevigde mate met gelijke interne problemen en maatschappelijke opgaven wordt geconfronteerd en daar dus anders op reageert, soms doortastender, soms minder verstandig. Omdat de eerste stap van de nieuwe Franse regering, met de socialist Gerard Collomb als minister van Binnenlandse Zaken, de suggesties van Bergougnoux volgen, zou het boek een beeld kunnen geven wat ons van die regering te wachten staat. De Nederlandse lezer kan er ook uit opmaken dat onze politie een bescheiden speler is op het Europese speelveld: de auteur heeft allereerst oog voor de politieke ontwikkelingen in Spanje en Duitsland. Politiek links georiënteerde lezers kunnen in het boek ten slotte een politieke visie vinden waarin repressief politieoptreden is ingebed in een progressieve benadering van maat-

schappelijke problemen, iets waarnaar in Nederland de PvdA al sinds ‘nieuw flinks’ (eind jaren tachtig) op zoek is.

Mij zette het betoog van Bergougnoux vooral aan het denken over het fenomeen van de politisering van de politieleiding waarover in Nederland al geruime tijd wordt geklaagd, vorig jaar nog door oud-burgemeester Gerd Leers. Kamerleden die zo veel vragen over tekortschietend politieoptreden stellen, politici die de aanpak van zo veel misstanden tot hoogste prioriteit verklaren en onderzoekers die de politie alleen maar tot meer inspanningen aansporen. In vergelijking met Frankrijk lijkt men in Nederland meer langs elkaar heen te praten en bij oplopende maatschappelijke spanningen een steeds hogere toon aan te slaan. Frankrijk heeft al 75 jaar een nationaal georganiseerde politie, met een erkende nationale leiding en met openlijke, politieke strijd op nationaal niveau. In Nederland hebben wij een nationale politieleiding die ingrijpende maatregelen neemt zoals de sluiting van politiebureaus, maar die ook schuilgaat achter de façade van de formele gezagstoedeling aan lokale autoriteiten. Je kunt zoals Leers de laatsten oproepen zich sterker op te stellen, dat gaat wellicht ook de commissie-Kuijken doen, maar dat zet waarschijnlijk weinig zoden aan de dijk en zal geen einde maken aan de spraakverwarring en daarmee aan de ergernis van veel betrokkenen. Zou de politieke discussie over de politie in Nederland niet vruchtbaarder worden als deze werd gevoed met betogen zoals dat van Bergougnoux, waarin doorleefde vakkennis over optreden en organisatie van de politie en een nationale visie op een goede ordening van politiediensten uiteenlopende programma's van politieke hervormingen onderbouwen?

Literatuur

Bergougnoux 2012

P. Bergougnoux, , *L'intérieur. Un ancien directeur-général de la police témoigne*, Paris: Fayard 2012.

Summaries

Justitiële verkenningen (Judicial explorations) is published six times a year by the Research and Documentation Centre of the Dutch Ministry of Security and Justice in cooperation with Boom juridisch. Each issue focuses on a central theme related to judicial policy. The section Summaries contains abstracts of the internationally most relevant articles of each issue. The central theme of this issue (no. 4, 2017) is *Making the police future-proof*.

Between care and hope

W. Landman

In 2013, the government of the Netherlands established a national police force, replacing a system of largely autonomous regional police organizations. This led to an extensive police reform. In this article, I explore the effects of this police reform on the internal dynamics within the police organization. I describe five 'negative' effects: anonymization, decoupling, formalization, confusion and de-owning. These effects lead to alienation between police officers and the police organization and hinder the development of the national police force. Beside these negative effects, there are also positive forces that shape the development of the national police force. The top leadership is changing the strategic leadership style and there are many innovative initiatives on the local level contributing to the goals of the reform. However, to make the ambitions of the reform feasible there are adjustments needed in the organizational structure and change approach. The operational core of the organization needs to be the central point of reference for these adjustments.

Criminal investigations, evaluation, police reform, innovation, generational change

N. Kop and P. Klerks

The authors reflect on 'Handelen naar waarheid' (Acting on truth), an assessment of the state of criminal investigations in The Netherlands, which appeared in May 2016. This report, assigned by the police and public prosecution service and written by four inside experts, caused substantial turmoil in the police organization and beyond. The report addresses six domains: professionalism, attitude and behavior, direc-

tion and leadership, capacity for change, organizational structure and business management. The critical and transparent self-reflection by the police received praise from policymakers, journalists and academic observers. It also met with recognition and appreciation in the law enforcement community, in particular among investigators and prosecutors. In the wake of the report, a reform program was organized to modernize both the police and the prosecution service in order to increase the quality and effectiveness of their work. Such reform is deemed necessary because crime problems have become ever more complex and citizens increasingly organize their own (counter-)investigations. The authors conclude that in spite of many recent initiatives, truly innovative practices remain scarce. Also, the crucial ambitions to increase the educational level of investigators and the organizational culture are still far from realized.

Confidence in the police. Empirical research into the experience of trust in the Rotterdam district Bloemhof

M.B. Schuilenburg, B. Besseling and F. Uitendaal

There have been little to no empirical research conducted on trust of Dutch citizens in the police. This study is a step towards filling this gap. We used semi-structured interviews, questionnaires and observations to examine to what extent citizens' trust in the police is determined by perceptions of the effectiveness of the police to reduce crime and disorder and perceptions of procedural justice. Research was conducted in Bloemhof, a superdiverse neighbourhood in Rotterdam. The results indicate that in superdiverse neighbourhoods perceived responsiveness is the cornerstone for explaining police trustworthiness. Implications for policy reform are discussed.

The challenges for territorial police care: Ambiguous developments, pathways and new roads

T. Meurs and B.J. Kreulen

This article focuses on the challenges facing Community Oriented Policing (COP) in an increasingly complex society. The authors describe how the Dutch police addresses this context through a new police organisation on a national basis, specified job protocols, intelligence led policing and higher educated specialists. Seeking for alternatives the authors argue that COP should be based on a problem centered approach which profits from the insights of local policemen and

operational specialists. Addressing ambiguous problems will fail when only applying system logic. Instead, moral involvement and sense-making are indispensable.

About future-proof policing: The dilemmas of security regimes in big cities

E. Devroe

In this article we identify the political agency and discretion available to metropolises to define and accomplish their own policing agendas and to question what the role of public police forces can be in executing such agendas. Results of a comparative case study of 24 metropolises illustrate a major focus on risk management strategies like environmental opportunity oriented measures, hot spot hot time predictive policing actions and preventative community oriented policing. Also programs like Top 600 in Amsterdam and other early intervention efforts oriented towards 'groups at risk' (youngsters, nomads and criminal careers) find a place in the risk assessment regime. This article classifies all urban programs in 5 different 'urban regimes' and sheds light on the role the police should take in order to execute stated policy goals, summarized in urban policy coalition plans and security plans.

An insider's view on the French police organisation

G. Meershoek

This contribution offers a review of the recently published book *Sécurité. Ce qu'on vous cache* ('Security. What is being hidden for you') written by Patrice Bergounoux (with Frédéric Ploquin). Bergounoux has had a long career inside the French police organisation. His book comes out at a crucial moment, now the French police has become subject of a fierce debate due to its expanded powers during the state of emergency in place since the terrorist attacks in Paris in november 2016 up to today. Bergounoux gives an insider's view on the police organisation and how it became a subject of power struggle between various French political forces. While the French have had a national police for 75 years, the Netherlands only recently formed a national force. This book entails a national vision on how to structure the police services and as such could be inspiring for the Dutch debate on the national police.



Congresagenda

20-21 september	Congres ondermijning & georganiseerde criminaliteit (Den Haag) www.sbo.nl/veiligheid/congres-ondermijning-georganiseerde-criminaliteit
20-21 september	Boosting the impact of Social Sciences and Humanities (Cardiff, Wales) http://aesinet.com/event/impact-ssh
28 september	Profielen van Nederlandse outlawbikers en outlawbiker clubs (Leiden) www.universiteit leiden.nl/agenda/2017/09/profielen-van-nederlandse-outlawbikers-en-nederlandse-outlawbiker-clubs
28 september	Cahiers op de campus: Eigenrichting (Den Bosch) www.policingandsecurity.be/vrij.cfm?id=390
29 september	Getuigen in strafzaken (Veenendaal) www.kerckebosch.nl/webwinkel/product/getuigen-strafzaken-2600175
5-6 oktober	Internet en social media: een complexe realiteit in strafrechtspleging en forensische psychiatrie (Zeege, Drenthe) www.ggzdrenthe.nl/symposiuminternetsocialemedia
9 oktober	Beroemd en berucht: criminaliteit in Amsterdam (Amsterdam) www.090217.logacom.nl
11 oktober	Liquidaties in Nederland: verschijningsvormen en aanpak (Utrecht) www.ciroc.nl
26-28 oktober	10th European Congress on Violence in clinical psychiatry (Dublin) www.oudconsultancy.nl/dublin_10_ECVCP_2017/index.html
15-18 november	Annual Meeting ASC (Philadelphia) www.asc41.com/annualmeeting.html

Het volgende nummer van *Justitiële verkenningen* (Jv5) is gewijd aan:

Liquidaties in Nederland

Nadere informatie bij de redactie.



Wetenschappelijk Onderzoek- en
Documentatiecentrum
Ministerie van Veiligheid en Justitie