


Onze politie in een kwetsbare rechtsstaat

Jaco van Hoorn
Maud van Bavel
(red.)

**Onze politie
in een
kwetsbare rechtsstaat**

 Gompel&Svacina

Jaco van Hoorn & Maud van Bavel (red.)
Onze politie in een kwetsbare rechtsstaat
Antwerpen / 's-Hertogenbosch
Gompel&Svacina
2023

370 blz. — 16 x 24 cm
ISBN 978-94-6371-435-8
D/2023/14.401/19
NUR 821/824

Omslagfoto: stille bijeenkomst na het schietdrama in Alphen aan den Rijn in 2021.
De politie maakte deze ontmoeting mogelijk en hield toezicht op de samenleving,
vanuit verbinding.

© 2023 Gompel&Svacina en de auteurs

Alle rechten voorbehouden. Behoudens de bij wet bepaalde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, op welke wijze ook, zonder de uitdrukkelijke, voorafgaande en schriftelijke toestemming van de auteur en van de uitgever.

Al het mogelijke werd gedaan om de informatie in dit boek zo juist en actueel te maken als kan. Auteur of uitgever kunnen niet verantwoordelijk worden gesteld voor mogelijke nadelen die lezers door eventuele onvolkomenheden in het boek zouden ondervinden.

Gompel&Svacina bv
Uitgevers

Nationalestraat III, B-2000 Antwerpen | info@gompel-svacina.be
Rietveldendweg 60, NL-5222 AS 's-Hertogenbosch | info@gompel-svacina.nl
www.gompel-svacina.eu

Inhoud

9 Voorwoord

Inspiratie voor de toekomst

> **Henk van Essen**

11 Inleiding

Een boek voor de komende tien jaar

> **Maud van Bavel & Jaco van Hoorn**

GEBIEDSGEBONDEN POLITIEZORG

15 Gebiedsgebonden politiewerk

Ambivalentie, continuïteit en voortgaande ontwikkeling

> **Jan Terpstra**

39 Het bewaren van de vrede

> **Peter Slort**

OPSPOREN

63 Michangelo gezocht

Uit enorme berg informatie moet politie goed beeld van maffia kunnen halen

> **Gerlof Leistra**

69 De zware en georganiseerde drugscriminaliteit

> Rienk de Groot

BEWAKEN EN BEVEILIGEN

111 Bewaken en beveiligen en de politie

Verleden, heden, toekomst

> Edwin Bakker

DIGITALISERING

127 Historie als basis voor de toekomst

Een beschouwing over IT en de politieorganisatie

> Hans Mulder & Hans Schönfeld

161 Begrijpen voor ingrijpen

Op zoek naar een kennisgedreven politie

> Adriaan van Veldhuizen

POLITIEK BESTUURLIJKE OMGEVING

175 Verander vanuit de kern

Over de Nationale Politie in een onbesuisd politiek klimaat

> Hans Boutellier

187 Vier politiestenari's 2033

> Bob Hoogenboom

IDENTITEIT

207 Wij rennen niet weg

Over het gewone politiewerk, dat allesbehalve gewoon is, en de miskennis daarvan

> Wil Thijssen

- 219 **De politie en de burger**
Een sluipende crisis?
> **Dorian Schaap & Renze Salet**
- 241 **Geitenpaadjes vinden**
Kan de Nederlandse politie uitgroeien tot een publieke institutie?
> **Paul 't Hart**

ORGANISATIE

- 259 **Nationale Politie, Nederlandse politie**
Zeven suggesties voor een waardevolle doorontwikkeling
> **Jan Nap**
- 279 **Nu is het moment: de uitvoering centraal**
Hoe de politie anders bestuurd kan worden
> **Thijs Jansen & Jaco van Hoorn**
- 301 **Van moeten naar willen**
Diversiteit en inclusie bij de Nationale Politie
> **Sayine Çelik & Marieken Westerink**

WETENSCHAP

- 319 **De beheerste politiewetenschappen**
Tien jaar Nationale Politie en wetenschap
> **Piet van Reenen**
- 337 **Synthese**
Onze politie in een kwetsbare rechtsstaat
> **Jaco van Hoorn & Maud van Bavel**

359 **Eindnoten**

367 **Over de auteurs**

Voorwoord

Inspiratie voor de toekomst

De Nationale Politie bestaat tien jaar. Met het boek *Blauwdruk* is teruggekeken op het ontstaan ervan. “Wat een prachtig en moedig boek. De cultuur van rechtstreekse dialoog en transparantie vind je ook in het boek terug”, zo complimenteerde een voormalig politiecommissaris uit België ons. We kunnen echter niet alleen terugkijken. Met dit boek kijken we vooruit.

Hoe vanzelfsprekend het ook is dat er politie is, de politie is geen rustig bezit. Dat hebben we in de afgelopen tien jaar gezien. Voortdurend doen zich nieuwe vraagstukken voor, in de samenleving maar ook binnen de politie, niet in de laatste plaats omdat wat buiten gebeurt ook binnen onze organisatie wordt ervaren. Daarnaast lijkt het politieoptreden lastiger te worden, want tegenstellingen zijn groter, weerstand indringender, dilemma's scherper. Dit alles vergt het uiterste van onze mensen.

Daarbij ligt ons werk onder een vergrootglas. Soms gaat het over het optreden tijdens een incident in een dorp of stad, ergens in Nederland. Soms gaat het om zaken die onze hele organisatie raken. Het is goed dat de politie kritisch wordt beoordeeld, dat houdt ons scherp. Van ons mag worden verwacht dat we transparant zijn over wat we gedaan hebben en waarom we dat gedaan hebben. Tegelijkertijd zorgt het ook voor turbulentie, voor veel politieke waan van de dag. Dat maakt het lastiger om in rust verder vooruit te kijken, hoe de samenleving zich ontwikkelt, hoe de politie daarop moet reageren en wat dit vraagt van de organisatie en van onze mensen.

Die kwesties zijn van groot belang en vragen een eigentijds antwoord. Zo kunnen we een politie blijven die in staat is te doen wat van haar wordt verwacht en die onverminderd het vertrouwen houdt om te mogen optreden. Een politie die over haar legitimiteit niet hoeft te twijfelen. Wellicht vraagt dit dat we op verschillende punten onze koers moeten bijstellen.

In dit boek geven diverse auteurs, vanuit hun reflectie op het verleden, inspiratie om na te denken over de toekomst. Ondanks de soms kritische noten in dit boek heeft de samenleving vertrouwen in de politie behouden. Sterker nog, sinds de start van de Nationale Politie tien jaar geleden is het vertrouwen elk jaar gestegen. Van bijna 68% bij de start staan we nu met bijna 80% bovenaan op de lijst van het CBS over vertrouwen in organisaties. Ik kijk met optimisme de toekomst tegemoet.

De bijdragen in dit boek bieden inzichten voor de huidige en toekomstige leden van het strategisch netwerk, bestuurders en politici, voor ambtenaren en beleidsmakers en voor iedereen die belang stelt in een politie die waakzaam en dienstbaar staat voor de waarden van de rechtsstaat.

Ik dank de vele auteurs en de samenstellers van dit boek, omdat zij de moeite hebben genomen om hun waarnemingen en opvattingen onafhankelijk met ons te delen. Vanuit een veelheid aan perspectieven, wat op zichzelf al de veelzijdigheid van de politie laat zien, worden suggesties aangereikt om de toekomst van de politie vorm te geven. Los van de vraag of je de suggesties overneemt, zijn het gedachten die de moeite van het overdenken waard zijn en die het gesprek over de toekomst van de politie kunnen verdiepen.

Henk van Essen
korpschef

Inleiding

Een boek voor de komende tien jaar

MAUD VAN BAVEL & JACO VAN HOORN

Aanleiding

Op 1 januari 2023 bestond de Nationale Politie tien jaar. De hervorming van de politie is onlangs met nauwkeurige precisie opgetekend door Theo Postma en Wim Bentvelzen in de kroniek *Blauwdruk* (2022). Naast een blik in het verleden mag bij dit tienjarig bestaan een doorkijk naar de toekomst niet ontbreken. Het is tijd om de (tussen)balans op te maken.

De politie is geen rustig bezit, stelt ook Korpschef Henk van Essen in zijn voorwoord. Het is lastig om rustig vooruit te kijken naar de ontwikkelingen binnen de samenleving en de mogelijke gevolgen voor het politiewerk. De waan van de dag en de overvolle agenda's maken dat dit er veelal onvoldoende van komt. Het is dan ook geen nieuwe verzuchting dat de Nederlandse politie gebaat is bij meer rust en ruimte voor reflectie.

Een tweede lustrum biedt hiervoor de uitgelezen kans: een pas op de plaats, reflecteren op waar de politie nu staat en waar ze de komende tien jaar naartoe wil. Met het oog op de toekomst van de politie is in samenspraak met Henk van Essen besloten tot het samenstellen van deze uitgave.¹ Auteurs uit de wetenschap, de media en het korps laten, geïnspireerd door de vraag 'wat leert de eerste tien jaar van de Nationale Politie ons over de komende tien jaar?', hun licht schijnen over het verleden en beschouwen nieuwe ontwikkelingen die het politiewerk zullen raken. Ze zijn hierbij uitgedaagd om verder te kijken, over de vraagstukken van vandaag heen, waarmee dit boek

aan de hand van een verzameling bijdragen zowel een terugblik als een doorkijk naar de toekomst biedt.

Over dit boek

Het is ondoenlijk om alle ontwikkelingen te schetsen die de politie direct raken of op de een of andere manier bepalend zullen zijn voor politiewerk in de toekomst. Een aantal hiervan wordt in de bijdragen behandeld, waarbij het steeds de vraag is hoe de politie hierin kan meebewegen. Wat betekenen de lessen uit het verleden en de geschetste ontwikkelingen voor de komende tien jaar? Welke uitdagingen komen op ons pad? En: hoe kan de politie hier voldoende op anticiperen? Wat vraagt dat van de organisatie, en het leiderschap? Maar ook, welke keuzes vraagt dit van de politiek?

In 2021 verkende de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 2021) of de inrichting van de politiefunctie nog passend is voor het huidige tijdgewricht. Het werkveld is dynamisch en continu in verandering; misschien zelfs in een stroomversnelling. Politie mensen maken elke dag indringende zaken mee en de maatschappelijke schijnwerpers zijn immer op het optreden gericht; zowel vanuit de media, als vanuit de politiek. De politie heeft de komende jaren ook een flinke opgave aan de personeelsbezetting. Er is krapte, waardoor de organisatie al geruime tijd onder druk staat. Daartegenover staat dat het werkaanbod van de politie eindeloos is en blijft. Binnen ons land zien we een toename van maatschappelijk ongenoegen, van fragmentatie, polarisatie en oplopende spanningen, van verruwing in het publieke en digitale domein en van grotere aantallen mensen die kwetsbaar zijn of onbegrepen gedrag vertonen. Online voltrekt zich een revolutie en ook de internationale dynamiek neemt toe: geopolitieke ontwikkelingen leiden tot nieuwe vluchtelingenstromen en andersoortige crises.

De bijdragen in dit boek bieden inzicht in enkele van de talloze uitdagingen waarvoor de politie zich in de toekomst gesteld ziet. Sommige auteurs benutten hiervoor hun wetenschappelijk werk of ervaringen uit de dagelijkse politiepraktijk; anderen reconstrueren het verleden en trekken daar lessen uit. De perspectieven en stijlen zijn divers, met grote maatschappelijke vraagstukken, zoals diversiteit en polarisatie, het politieke klimaat en een vertrouwenscrisis onder burgers. De beschouwende blik keert zich mede dankzij bijdragen van politiecollega's ook gezond kritisch naar binnen: naar ontwikkelingen op ICT-gebied, bewaking en beveiliging van de druk op het stelsel, de opgaven waar de recherche voor komt te staan en de nadruk op het datagedreven werken.

In zijn bijdrage blikt Jan Terpstra terug op de ontwikkelingen rond het gebiedsgebonden politiewerk als kernelement van de Nederlandse politie, en benadrukt het blijvende belang van een lokaal verankerde politie in tijden van groeiend wantrouwen onder burgers en toenemende digitalisering. Peter Slort sluit zich hierbij aan en schetst in een beschouwing recente ontwikkelingen rond de politie in de Verenigde Staten, met wereldwijde protesten als kantelpunt, en de lessen die voor de Nederlandse politie te leren vallen.

In het stuk getiteld ‘Michelangelo gezocht’ werpt Gerlof Leistra de vraag op of de politie wel is opgewassen tegen de georganiseerde misdaad. Hierbij merkt hij op dat criminelen telkens gretig gebruikmaken van de gaten die vallen bij elke reorganisatie van de politie. Rienk de Groot vult dit beeld aan met een historisch overzicht van de georganiseerde misdaad en de drugs-criminaliteit in Nederland, de beleidsreacties die hierop volgden vanuit de politiek en wat dit voor de samenleving betekent, ook in de toekomst.

De ontwikkelingen leiden ook tot meer vraag aan de politie. Zo beschrijft Edwin Bakker hoe de persoonsbewaking en beveiliging vanwege de toenemende dreiging vanuit de georganiseerde criminaliteit een hoofd-taak is geworden van de politie. Hij stelt hierover enkele principiële vragen.

In hun bijdrage over IT-ontwikkelingen binnen de politieorganisatie bieden Hans Mulder en Hans Schönfeld, gebaseerd op gesprekken met betrokken experts, een nauwkeurig inzicht in de pioniersfase van het verleden en zetten zij belangrijke lessen voor de toekomst uiteen. Data zijn de afgelopen jaren belangrijker geworden voor de politiefunctie. In ‘Begrijpen voor ingrijpen’ bepleit Adriaan van Veldhuizen juist het belang van het kennisgedreven politiewerk, omdat kennis noodzakelijk is om data te kunnen duiden.

Er is ook aandacht voor andere perspectieven. Hans Boutellier onderstreept in zijn bijdrage ‘Verander vanuit de kern’ het belang van een politie die haar identiteit vanuit de kern weet uit te dragen, ondanks het (onbe-suisde) politieke klimaat. Ook Bob Hoogenboom verkent de (toekomstige) politiek bestuurlijke sturing van de politie aan de hand van vier scenario’s, vernoemd naar Jan Wiarda, Ivo Opstelten, Jozias van Aartsen en Joest ’t Hart.

De politie-identiteit wordt vanuit verschillende perspectieven belicht. In haar stuk ‘Wij rennen niet weg’ reflecteert Wil Thijssen aan de hand van indringende anekdoten op het dagelijkse politiewerk en de miskennis daarvan. Dorian Schaap en Renze Salet richten zich in hun bijdrage over ver-trouwen op de essentiële relatie tussen burgers en politie, en zetten de nodige waarschuwingen bij de mooie vertrouwenscijfers. Paul ’t Hart vraagt zich af of de Nederlandse politie na zoveel jaren kan uitgroeien tot een publieke

institutie — een zogenaamd ‘sterk merk’ — en signaleert de behoefte aan institutioneel leiderschap.

Ook de organisatie wordt onder de loep genomen. In zijn bijdrage geeft Jan Nap zeven suggesties voor een waardevolle doorontwikkeling van de Nationale Politie. Thijs Jansen en Jaco van Hoorn geven aan dat nu het momentum is om in strategie, beleid en leiderschap de uitvoering — de politieprofessie — centraal te stellen. Het korps maakt al sinds 1982 werk van het diversiteits- en inclusiebeleid. In de bijdrage van Saniye Çelik en Marieken Westerink, getiteld ‘Van moeten naar willen’, wordt beschreven welke stappen in het verleden zijn genomen en wat met het oog op de toekomst nog nodig is.

Ten slotte beschouwt Piet van Reenen de rol die kennis heeft gespeeld tijdens én sinds de vorming van de Nationale Politie, en bepleit hij de noodzaak van een bredere, diepere en meer onafhankelijke politiewetenschap. Want, zo is zijn constatering, de wetenschap moet niet beheersen, maar juist aanzetten tot ontwikkeling.

In het syntheseshoofdstuk brengen we in beeld welke rode draden in de bijdragen te vinden zijn. Zij vallen in twee hoofdlijnen uiteen. Allereerst gaat het om ontwikkelingen die de rechtsstaat onder druk zetten. Daarnaast vatten we de belangrijkste aanbevelingen voor de politie van de toekomst samen.

Afsluitend

We zijn onder de indruk van de bereidheid en de betrokkenheid waarmee de auteurs hebben bijgedragen aan de inhoud van deze toekomstverkenning voor de politie. Het is onze hoop dat dit boek een onontbeerlijke pas op de plaats biedt, de dialoog over de politie van de toekomst en haar plaats binnen de rechtsstaat stimuleert en bijdraagt aan weloverwogen keuzes die de politie in staat stellen om te kunnen blijven doen waar zij ook nu voor staat: waakzaam en dienstbaar zijn aan de waarden van de rechtsstaat.

LITERATUUR

- Commissie Evaluatie Politiewet 2012 (2017). Doorontwikkelen en verbeteren.
 Postma, T., & Bentvelzen, W. (2022). *Blauwdruk. Kroniek van de Nationale Politie*. Balans.
 WRR (2021). ‘Politiefunctie in een veranderende omgeving’.

GEBIEDSGEBONDEN POLITIEZORG

Gebieds- gebonden politiewerk

Ambivalentie, continui-
teit en voortgaande
ontwikkeling

JAN TERPSTRA

Inleiding

Een van de opvallende constanten in de ontwikkelingen die de gebiedsgebonden politie in Nederland over de afgelopen decennia heeft door-
gemaakt, is haar voortdurende, ambivalente en tegenstrijdige positie. Enerzijds kan over de afgelopen decennia worden gesproken van een succesvolle institutionalisering van het gebiedsgebonden werk bij de Nederlandse politie en in het Nederlandse politiebeleid. Binnen en buiten de Nederlandse politieorganisatie wordt het belang van dit werk in brede kring geaccepteerd en onderschreven. Het streven naar lokale inbedding van politiewerk, het in de ‘haarvaten van de samenleving zitten’, zoals het vaak wordt genoemd, kan dan ook als centraal onderdeel worden beschouwd van de identiteit van de Nederlandse politie. Terecht wordt dit, zeker in internationaal perspectief, gezien als een van haar sterke kanten (Adang, Van der Wal & Quint, 2010).

Anderzijds roept het gebiedsgebonden politiewerk al vanaf de beginjaren vragen, discussie en kritiek op. Er wordt gesproken van een ‘mantra’ van het gebiedsgebonden politiewerk en van een ‘loze retoriek’. Bovendien zou het gebiedsgebonden politiewerk ineffectief zijn, te ‘soft’ en zich te veel richten op activiteiten die niet tot het ‘echte politiewerk’ zouden mogen worden gerekend. In het verlengde hiervan lijkt er binnen de Nederlandse politie

sprake van een continue strijd om de identiteit, rol en positie van de wijkagent, in Nederland de belangrijkste invulling en vertegenwoordiger van het gebiedsgebonden politiewerk. Verschillende institutionele logica's lijken hier met elkaar te botsen, waaronder de opvatting dat politiewerk (en ook het gebiedsgebonden werken daarbinnen) zich vooral moet richten op de bestrijding van ernstige, georganiseerde vormen van criminaliteit. Daarnaast speelt hier telkens een meer instrumentele opvatting over politie en politiewerk een rol. Daarbij wordt de nadruk gelegd op meetbare prestaties waaraan de kern van het gebiedsgebonden werken zich echter in belangrijke mate onttrekt. Daarmee wordt gesuggereerd dat dit werk onvoldoende effectief en efficiënt zou zijn. Bovendien wordt de laatste jaren geprobeerd een meer aan de huidige tijd aangepaste professionele identiteit van wijkagenten te creëren. Deze als 'wijkagent 2.0' omschreven nieuwe beroepsidentiteit zou de 'wijkagent oude stijl' uit het verleden moeten vervangen. Ook hier spelen op de achtergrond verschillende institutionele logica's een rol die verwijzen naar bredere opvattingen over politie en politiewerk. Voorbeelden hiervan zijn de kerntakenopvatting over de politie (waarin gebiedswerk in de marge van het politiewerk wordt gedefinieerd), een meer bedrijfsmatig opvatting (waarin de nadruk wordt gelegd op kostenbeheersing, effectiviteit en efficiëntie) en pogingen te komen tot nieuwe, professionelere invullingen van het politievak.

Het gevolg is dat het gebiedsgebonden politiewerk enerzijds wordt beschouwd als kernelement van de Nederlandse politie en politie-identiteit, maar anderzijds bij voortdurend onder druk staat, miskend en bekritiseerd wordt. Dit gebeurt niet alleen op het abstracte niveau van het gebiedsgebonden werken als politiestrategie, -model of -beleid, maar vaak ook in de dagelijkse context waarin wijkagenten hun werk moeten doen. Het leidt bij veel wijkagenten tot het gevoel dat zij zich eigenlijk in een "onmogelijke positie" bevinden (Zacka, 2017). Van alle kanten wordt aan hen getrokken, maar zelf hebben zij vaak het gevoel niet aan hun 'eigenlijke werk' toe te komen of hun werk niet te kunnen doen zoals zij denken dat het zou moeten zijn.

Deze tegenstrijdige positie en met elkaar botsende opvattingen roepen de vraag op hoe in Nederland het gebiedsgebonden politiewerk zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld. Bovendien is de vraag relevant welke ontwikkelingen voor de komende jaren verwacht kunnen worden rond het gebiedswerken van de Nederlandse politie. Deze twee vragen staan in deze bijdrage centraal. De volgende paragrafen zijn grotendeels gebaseerd op onderzoeken die ik de afgelopen jaren op dit terrein heb gedaan en op publicaties die ik hierover, deels met anderen, heb geschreven.¹

In het volgende wordt eerst een korte schets gegeven van de belangrijkste ontwikkelingen rond het gebiedsgebonden politiewerk in Nederland. Om meer recente ontwikkelingen goed te kunnen plaatsen, wordt daarbij verder teruggegaan dan de periode sinds de oprichting van de Nationale Politie. Vervolgens wordt ingegaan op het wettelijke kader en de uitgangspunten die bij de instelling van de Nationale Politie werden gehanteerd ten aanzien van het gebiedsgebonden werk. Daarna komen de belangrijkste vragen en uitdagingen aan bod waarmee de uitvoering van het gebiedswerk bij de Nederlandse politie op verschillende momenten is geconfronteerd. Tot slot wordt naar de toekomst gekeken van het gebiedsgebonden politiewerk. Daarbij wordt de stelling ingenomen dat het gebiedsgerichte werk bij de politie aan belang zal winnen, waarna enkele centrale voorwaarden en nieuwe uitdagingen voor dit werk aan bod komen.

Ontwikkeling in fasen

In de ontwikkeling van het gebiedsgebonden politiewerk in Nederland kunnen verschillende fasen worden onderscheiden. De eerste fase loopt tot in de tweede helft van de jaren zeventig. In de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog was de Nederlandse politie sterk gericht op wets-handhaving, die vanuit een bureaucratisch-legaal kader vaak op tamelijk rigide wijze werd ingevuld. Daarbij werd uitgegaan van het in brede kring vanzelfsprekend gezag van de autoriteiten, waaronder de politie. In de jaren zestig en begin jaren zeventig beginnen de maatschappelijke verhoudingen te verschuiven, mede onder invloed van gestegen welvaart, uiteenlopende protestbewegingen en groeiende jeugdsubculturen. Gesproken werd in die jaren van een toenemende ‘gezagscrisis’ waarmee ook de politie werd geconfronteerd. Mede op grond hiervan ontstond binnen de politie het besef dat herstel van de relatie met de maatschappelijke omgeving nodig was. Mede onder invloed hiervan werden vanaf eind jaren zestig de eerste wijkagenten geïntroduceerd bij verschillende (grotere) korpsen voor gemeentepolitie. Deze wijkagenten kregen vooral als taak contacten te onderhouden met burgers in hun wijk. Daarnaast werd van deze wijkagenten verwacht dat zij zich in hun werk zouden richten op de aanpak van overlast, buurtconflicten en andere problemen in de wijk. De positie van deze wijkagenten was in de regel afhankelijk van lokale initiatieven en hun positie maakte vaak een wat ongestructureerde indruk. Onderzoek uitgevoerd eind jaren zeventig maakte duidelijk dat de toenmalige functie van wijkagenten aan veel verwachtingen niet voldeed. Zij namen in hun organisatie vaak een geïsoleerde positie in

en hadden onder collega's een niet zo positief, 'soft' imago (Bastiaenen & Vriesema, 1980, 1981).

In de tweede helft van de jaren zeventig kwam mede onder invloed van het visierapport *Politie in Verandering* een tweede fase op gang in de ontwikkeling van het gebiedswerk bij de Nederlandse politie. In dat rapport werd voorgesteld ook binnen de politie meer aandacht te schenken aan decentralisatie en spreiding van verantwoordelijkheden. Onder invloed daarvan werd veel belang toegekend aan een generale taakstelling en betere integratie van de politie in de samenleving. Verondersteld werd dat zo de legitimiteit van de politie zou kunnen worden hersteld. Op basis hiervan verdwenen begin jaren tachtig de wijkagenten zoals die eerder in een deel van de korpsen hadden gefunctioneerd. In plaats daarvan werd gekozen voor wijkteams met een brede, generalistische taak. Onderzoek, uitgevoerd midden jaren tachtig bij onder meer het gemeentekorps Haarlem, maakte duidelijk dat ook deze invulling van het gebiedswerk beperkingen kende. Medewerkers van het team bleken vaak onvoldoende bekend bij wijkbewoners. Burgers wilden vaak toch een politiemans of -vrouw die zij persoonlijk kenden, kortom een wijkagent. De brede taakstelling bleek bovendien voor veel politiemensen in de basisteams in de praktijk te veel gevraagd (Broer, Schreuder & van der Vijver, 1987).

Mede op basis van de ervaringen met het (brede) teamconcept ontstond vanaf begin jaren negentig een derde fase in deze ontwikkeling. Onder wat vanaf dat moment 'gebiedsgebonden politiewerk' wordt genoemd, wordt gekozen voor politiemensen die zich in hun werk richten op kleine gebieden, waarbij meer sprake is van taakdifferentiatie en waarbij wijkagenten bij de aanpak van problemen in de wijk de regie moeten hebben over het politiewerk. Deze wijkagenten moeten daarbij goed op de hoogte zijn van problemen en verhoudingen in de wijk, bekend zijn bij bewoners en samenwerken met andere instanties (Beumer, Kavelaars & Kruissink, 1997). Deze ontwikkeling werd sterk gestimuleerd door de invoering van het regionaal politiebestedel in 1993. Omdat burgemeesters vreesden dat opheffing van de gemeentekorpsen zou leiden tot grotere afstand tussen politie en lokale samenleving, werd versterking van het gebiedswerk gebruikt als wisselgeld voor de invoering van het regionale bestel. Vanaf toen werd gebiedsgebonden politie een centraal kenmerk van de Nederlandse politie.

Toch stonden de ontwikkelingen daarmee niet stil. Rond 2005 komt een vierde ontwikkeling op gang. Geconstateerd werd dat er tussen de regionale korpsen grote verschillen bestonden in zowel de mate waarin aandacht werd besteed aan het gebiedswerk, als in de manier waarop dat werd ingevuld. Om die reden werd geprobeerd meer eenheid en afstemming te realiseren in het

gebiedsgebonden werk. Een belangrijke stap daarbij was de invoering van een landelijk *Referentiekader Gebiedsgebonden Politiewerk* in 2006. Tegelijk werd juist in deze jaren de druk op het gebiedswerk bij de politie groter. Onder meer op grond van de zogenaamde kerntakenopvatting werden vraagtekens geplaatst bij nut en noodzaak van het gebiedswerk, zoals zich dat in de daaraan voorafgaande jaren had ontwikkeld. Toch bleef de steun voor het gebiedswerk groot. Dat kwam onder meer naar voren in het Visiedocument *Politie in Ontwikkeling* (2005). Hierin verklaarde de Raad voor Hoofdcommissarissen dat het gebiedsgebonden werk leidend zou moeten blijven voor de Nederlandse politie. Dit uitgangspunt stond naast een sterk besef dat maatschappelijke ontwikkelingen van de politie steeds meer niet alleen een lokaal en geografisch gerichte aanpak vragen. Gesproken werd bijvoorbeeld van de noodzaak tot wat werd genoemd een ‘nodale oriëntatie’ gericht op soms wijd vertakte netwerken en stromen van onder meer goederen, informatie en financiën.

De vijfde fase in deze ontwikkeling begint met de komst van de Nationale Politie in Nederland. Hoewel in vele opzichten een radicale breuk in de ontwikkeling van de Nederlandse politie, is er juist op het punt van het gebiedsgebonden werken ook sprake van een grote mate van continuïteit. In de volgende paragraaf wordt hierop uitgebreider ingegaan.

Met betrekking tot de periode sinds de jaren zestig is er in het Nederlandse gebiedsgebonden politiewerk duidelijk sprake geweest van groei en institutionalisering. Daarbij hebben zich op verschillende momenten belangrijke verschuivingen voorgedaan in de invulling en organisatie van dit concept. Stap voor stap is er, vooral de laatste jaren, sprake van een tendens tot meer eenheid, afstemming en standaardisering. Daarbij blijven overigens lokale verschillen groot (en deze kunnen in dit verband uiteraard van groot belang zijn). Tegelijk komen het eerder genoemde ambivalente karakter van gebiedsgebonden politie en de onderling strijdige visies daarop telkens weer naar voren. Ondanks dat er sprake is van groei en een leerproces, soms ook met behulp van onderzoek, lijkt de ontwikkeling van gebiedsgebonden politie vaak op een moeizaam zwemmen tegen de stroom in.

Gebiedsgebonden politiewerk in de Nationale Politie: uitgangspunten

Hoewel gebiedsgebonden politiewerk een centraal onderdeel uitmaakt van de Nederlandse politie en het Nederlandse politiebeleid, heeft de Politiewet 2012 hier weinig over te melden. Dit staat in een opmerkelijk contrast met de Schotse Police & Fire Reform Act 2013, die ongeveer gelijktijdig van kracht

werd en die daar leidde tot een in veel opzichten vergelijkbaar nationaal politiebesteding. Terwijl in Schotland met de zogenaamde *Policing Principles* een wettelijke verplichting werd geformuleerd tot een vorm van lokaal politiewerk die sterke overeenkomst vertoont met onze gebiedsgebonden politie, beperkt de Nederlandse Politiewet 2012 zich tot een omschrijving van het begrip wijkagent en een norm over het aantal wijkagenten. Beide elementen blijken overigens weinig waarde te hebben voor de praktische invulling en uitvoering van het lokale politiewerk in Nederland sinds 2013.

De verschillende beleidsnota's en plannen die aan de invoering van de Nationale Politie in Nederland ten grondslag hebben gelegen, bevatten op dit punt meer informatie en hebben hieraan meer richting gegeven. Duidelijk komt hieruit naar voren dat de Nationale Politie vasthoudt aan gebiedsgebonden politie als centraal onderdeel van het Nederlands politiewerk. Zo wordt in het Ontwerpplan Nationale Politie (2011: 11) als principe geformuleerd dat het "zwaartepunt van de taakuitvoering" door de politie op lokaal niveau moet liggen, "zo dicht mogelijk bij de leef- en werkomgeving van de burger in wijk, dorp en stad". Het Inrichtingsplan van de Nationale Politie (2012) beklemtoont dat de wijkagent een "spil" moet vormen in het lokale veiligheidsbeleid en een "belangrijke schakel moet zijn in de lokale verankering van de politie". In het Realisatieplan van de Nationale Politie (2012) komen deze elementen opnieuw terug.

De eerste ervaringen met de Nationale Politie maken duidelijk dat het lastig is deze uitgangspunten in het lokale politiewerk te realiseren. Toenemende onrust over en kritiek op de wijze waarop de Nationale Politie in die beginperiode functioneert, dragen ertoe bij dat ruim twee jaar na de start van de Nationale Politie besloten wordt tot 'herijking' van het op dat moment lopende hervormingsproces. Wat echter niet verandert, is dat ook in de zogenaamde *Herijkingsnota* uit 2015 het belang van lokaal maatwerk en van een gebiedsgebonden benadering in het werk van de politie bevestigd wordt en grote nadruk krijgt.

Wat met de komst van de Nationale Politie wel is veranderd, is de organisatorische context waarbinnen het gebiedsgebonden politiewerk plaatsvindt. Centraal onderdeel van de Nationale Politie zijn de lokale basisteams. In vergelijking met de vroegere teams voor basispolitiezorg heeft op lokaal niveau een aanzienlijke schaalvergroting plaatsgevonden. Onderzoek maakt duidelijk dat dit voor wijkagenten tot grotere afstanden leidt, zowel extern (in relatie tot burgers, lokale gemeenschappen en in veel kleine gemeenten tot het lokale bestuurlijk gezag), als intern (in de relaties met collega's en directe leidinggevendenden). Deze groeiende afstanden, in combinatie met een sterke

digitalisering zowel van de politieorganisatie, als van de relaties met burgers en van de samenleving in het algemeen, maken dat de afgelopen jaren gesproken kan worden van een steeds abstractere politieorganisatie. Deze ontwikkeling staat in meerdere opzichten haaks op de uitgangspunten en gehanteerde werkwijzen van het gebiedsgebonden politiewerk.

Tegelijk met de invoering van de basisteams zijn er veranderingen in de sturing van het gebiedswerk. In de huidige structuur is de teamchef vaak op grotere afstand gekomen. Nieuwe functies zijn geïntroduceerd, waarbij voor het gebiedswerk vooral de komst van operationeel experts wijk van belang is. De invulling van deze functie verschilt in de praktijk: deels sturend in het werk van wijkagenten, soms ook belast met leidinggevende taken en in andere gevallen betrokken bij de uitvoering van meer specialistisch werk in het basisteam (zie ook Sollie & Landman, 2021).

Omdat geconstateerd werd dat de vorming van de Nationale Politie een zware wissel trok op de uitvoering van het gebiedsgebonden politiewerk, werd de noodzaak gevoeld tot een aan de veranderende omstandigheden aangepaste invulling te komen van dit werk. Daartoe werd in 2018 de *Ontwikkelagenda GGP* gepubliceerd. Daarin werd opnieuw de centrale betekenis van gebiedsgebonden werk voor de Nederlandse politie geformuleerd. Bovendien werd daarin nagegaan hoe in dit werk antwoorden zouden kunnen worden gevonden op deels nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen, zoals digitalisering, globalisering en het ontstaan van nieuwe vormen van criminaliteit. Doel van deze Ontwikkelagenda was daarmee het gebiedsgebonden politiewerk meer ‘toekomstbestendig’ te maken.

De uitvoering van het gebiedswerk

UITVOERING TEN TIJDE VAN REGIONAAL BESTEL

Tussen 2005 en 2008 vond met behulp van gedetailleerde observaties onderzoek plaats naar de uitvoering van het dagelijks werk binnen de gebiedsgebonden politie door wijkagenten in Nederland. Deze studie laat zien dat er op dat moment een grote mate van diversiteit bestond in de wijze waarop dit werk werd uitgevoerd en deels ook was georganiseerd. Hoewel nabijheid een centrale doelstelling vormt in het werk van wijkagenten, blijkt uit deze studie dat de hoeveelheid tijd die zij feitelijk besteedden aan contacten met wijkbewoners en aanwezigheid in hun wijk, vaak beperkt was. Desalniettemin waren wijkagenten vaak goed geïnformeerd over de dagelijkse gang van zaken in hun wijk, de voor hen relevante personen en groepen en de problemen die daar speelden.

Kenmerkend voor de werkwijze van wijkagenten is hun gerichtheid op een breed scala van problemen die zich in hun wijk voordoen. In dezelfde lijn lopen hun werkwijzen uiteen van hulpverlening tot handhaving, al dan niet samen met collega's of externe partijen. Hoewel veel wijkagenten preventie tot hun taken rekenen, blijft de inhoudelijke invulling hiervan in de praktijk beperkt en vaak onduidelijk.

Dit onderzoek constateerde dat samenwerking met externe partners in de aanpak van problemen in de wijk steeds belangrijker was geworden. Vaak speelden wijkagenten in deze samenwerking een voorttrekkersrol. Tegelijk bleek deze samenwerking vanuit de politie vaak te worden gezien als middel om 'taken weg te zetten', dat wil zeggen over te dragen aan andere partijen.

In het gebiedsgebonden politiewerk wordt gebruikgemaakt van uiteenlopende vormen van burgerparticipatie. Sommige zijn meer gericht op (mee)praten, andere op een vaak praktische aanpak van problemen in de directe leefomgeving, soms meer individueel, soms door een groep bewoners of betrokkenen. Ondanks het belang dat in het gebiedsgebonden politiewerk uit die jaren werd toegekend aan actieve betrokkenheid van burgers, bleek in de praktijk het draagvlak hiervoor onder wijkagenten vaak beperkt te zijn. Vooral de veronderstelling keert daarbij telkens terug dat burgerbetrokkenheid veel tijd kost, maar voor de politie weinig oplevert.

Op basis hiervan werd geconcludeerd dat in de praktijk de soms hoge ambities en verwachtingen ten aanzien van het gebiedsgebonden politiewerk lang niet altijd werden gerealiseerd. Verschillende factoren en omstandigheden speelden hierbij een rol. Ten eerste blijkt voor de betrokken politiemensen het concept gebiedsgebonden politiewerk vaak onduidelijk, soms ook verwarrend te zijn. In dezelfde richting is de constatering dat in meerdere opzichten het beroepsbeeld van wijkagent vaak tamelijk diffuus is. Deels is dat een gevolg van tegenstrijdige eisen en verwachtingen waaraan wijkagenten moeten voldoen. Mede daarom voelen wijkagenten de noodzaak zelf tot invulling te komen van het gebiedswerk.

Tegelijk werd in dit onderzoek geconcludeerd dat het gebiedsgebonden politiewerk inhoudelijk vaak een onbepaald of open karakter heeft. Juist omdat het bij wijkagenten gaat om een typische frontlijnfunctie, worden zij geconfronteerd met zeer uiteenlopende vragen en problemen, die bovendien in de loop van de tijd en per situatie kunnen verschillen en veranderen. Het streven naar een preventief optreden maakt bovendien dat zij open moeten staan voor nieuwe, wellicht nog onbekende risico's.

Het werk van wijkagenten kent hoge ambities, terwijl de middelen en

capaciteiten die zij daarvoor ter beschikking hebben, vaak beperkt zijn. Het onderzoek uit 2008 laat zien dat de hoeveelheid tijd die zij voor het wijkwerk hebben, de omvang van hun werkgebieden en de diversiteit van de problemen waarmee zij in hun werk te maken krijgen, vaak grote belemmeringen opwerpen voor de mate waarin zij de ambities van hun werk kunnen realiseren. Daarbij spelen ook beperkingen in deskundigheid en vaardigheden een grote rol. Daar komt bij dat wijkagenten binnen hun organisatie vaak een wat geïsoleerde positie innamen, een constatering die bijna dertig jaar eerder ook al werd gedaan in onderzoek. Inhoudelijke sturing van en steun voor hun werk, bleek vaak beperkt. De voortdurende nadruk op kerntaken binnen de politie hielp niet mee het gebiedswerk te steunen. Dat wijkagenten desalniettemin vaak toch een grote bijdrage leverden aan de veiligheid en leefbaarheid van hun wijk, werd in belangrijke mate gezien als gevolg van hun vaak bewonderenswaardige inzet en betrokkenheid bij de problemen en vragen in hun wijk.

ERVARINGEN NA INVOERING NATIONALE POLITIE

De invoering van de Nationale Politie in 2013 laat naast belangrijke veranderingen in de organisatorische context van het gebiedsgebonden werken een grote continuïteit zien in de wijze waarop dit werk in Nederland in de praktijk gestalte krijgt. Een replicatie van het oorspronkelijke observatieonderzoek onder wijkagenten, afgerond in 2019, geeft aan dat de eerder geconstateerde onderdelen van het gebiedsgebonden werk in grote lijnen nog steeds zichtbaar zijn in het dagelijks werk van wijkagenten, zij het dat er op onderdelen ook verschuivingen hebben plaatsgevonden.

Nog steeds is bij een belangrijk deel van de wijkagenten sprake van een brede probleemoriëntatie. Nieuwe problemen hebben zich echter aangediend of zijn (nog) belangrijker geworden, zoals die van ‘ondermijning’, ‘uitreizigers’, terrorisme of ‘verwarde personen’. Tegelijk valt op dat zij bij de aanpak hiervan binnen hun organisatie vaak een tamelijk geïsoleerde positie innemen. Samenwerking met recherche of informatiespecialisten elders in de organisatie lijkt met de schaalvergroting en daarmee optredende interne organisatorische fragmentatie vaak lastiger te zijn geworden. Terwijl de problemen en vragen die wijkagenten op hun bordje krijgen, zijn uitgebreid en aan diversiteit hebben gewonnen, zijn er nauwelijks werkzaamheden uit hun takenpakket verdwenen, ondanks alle retoriek over kerntaken in de daaraan voorafgaande jaren.

Met het sluiten van vele politiebureaus, de komst van grotere basisteams en de toegenomen reisafstanden is het voor wijkagenten lastiger geworden

aan de eisen van nabijheid en aanspreekbaarheid te voldoen. Onder meer door de Inspectie (2020) is geconstateerd dat in veel basisteams de politie overvraagd is. Mede als gevolg daarvan komen wijkagenten steeds minder toe aan hun eigenlijke werk en worden zij ingezet in bijvoorbeeld surveillance-diensten om zo de 'roosterdruk' op te kunnen vangen. In eigen onderzoek is geconstateerd dat wijkagenten in sommige gevallen slechts een dag per week beschikbaar hebben voor wijkwerk. Dit verschijnsel is weliswaar niet nieuw, maar drukt de afgelopen jaren wel steeds meer op het gebiedswerk bij de politie. Daar komt bij dat een deel van de capaciteit voor wijkagenten wordt ingezet voor medewerkers in basisteams die in strikte zin geen wijkagenten zijn en ook niet direct in de wijk werkzaam zijn. Gedacht kan hier worden aan onder meer zogenaamde digitale wijkagenten (in feite een informatiespecialist binnen het basisteam) (Boelens & Landman, 2021) of aan de operationeel experts die vaak op grotere afstand van het eigenlijke wijkwerk opereren. Op deze wijze wordt de wettelijke norm van minimaal een wijkagent per vijfduizend inwoners mogelijk wel op papier, maar niet feitelijk in de praktijk gehaald. Gelet op deze ontwikkelingen spreekt de Inspectie in 2020 de vrees uit dat de vaak geroemde informatiepositie van de Nederlandse politie over wat in (probleem)wijken speelt, steeds moeilijker is te realiseren. Eigen onderzoek laat overigens zien dat er op dit punt grote verschillen zijn, zelfs tussen teams in vergelijkbare omstandigheden.

Bij de vorming van de basisteams is als uitgangspunt gehanteerd dat daarin op een probleemgerichte, informatiegestuurde en contextgedreven manier zou moeten worden gewerkt. In verschillende onderzoeken is geconstateerd dat de realisatie van deze doelen nog ver weg is. Er lijken zelfs nieuwe belemmeringen te zijn ontstaan om deze doelen in het dagelijks werk te bereiken. In veel basisteams overheerst een reactieve werkwijze, een vooral reageren op de Waan van de Dag. De noodhulp en de daaraan gekoppelde roosterdruk verdringen vaak de aandacht voor de ontwikkeling van een meer gerichte werkwijze.

De opvattingen van de meeste wijkagenten over het belang van nabijheid, aanspreekbaarheid en zichtbaarheid voor bewoners zijn met de invoering van de Nationale Politie niet veranderd. Nog steeds kennen zij aan- wezigheid in de wijk en aan persoonlijk contact met bewoners een centrale betekenis toe. In de praktijk slagen wijkagenten er echter minder in dit te realiseren. Sluiting van bureaus, grotere (reis)afstanden en minder tijd voor wijkwerk spelen hierbij een rol.

Samenwerking met partner-instellingen speelt nog steeds een belangrijke rol in de aanpak van problemen in de wijk. Deze samenwerkingsverbanden

zijn er om relevante informatie uit te wisselen, relevante partijen te betrekken bij de aanpak van problemen of verkokerde werkwijzen te doorbreken. Toch geven onderzoeken ten tijde van de Nationale Politie een minder positief beeld over de betrokkenheid van wijkagenten in deze samenwerkingsverbanden. De samenwerking lijkt in veel gevallen minder intensief geworden, de afstand tussen wijkagent en partners is vaak toegenomen en er is minder ruimte voor informele relaties die van belang zijn voor het onderling vertrouwen tussen vertegenwoordigers uit verschillende sectoren. Een vergelijkbare ontwikkeling lijkt opgetreden ten aanzien van samenwerking met groepen bewoners. De in eerdere jaren geconstateerde ambivalentie van wijkagenten ten aanzien van burgerparticipatie lijkt sterker te zijn geworden. Vaak wordt ondersteuning van bewonersgroepen niet meer als taak van de politie gezien, maar bijvoorbeeld van de gemeente. Toch is het de vraag of daarmee het belang van zichtbare betrokkenheid van de politie bij bijvoorbeeld WhatsApp-buurtgroepen niet wordt onderschat.

Een aantal problemen rond het functioneren van wijkagenten ten tijde van het regionaal politiestel blijkt binnen de Nationale Politie nog steeds te spelen. Nog altijd heeft de rol van wijkagent een tamelijk diffuus karakter en is de invulling ervan sterk afhankelijk van de individuele wijkagent. Bovendien is het werk van wijkagenten nog steeds in hoge mate onbepaald. De verwachtingen over de bijdrage die wijkagenten moeten leveren, lijken verder toegenomen, terwijl de grenzen aan hun middelen en capaciteiten op verschillende punten duidelijker naar voren komen.

In het eerdere onderzoek werd gesproken van een grote, vaak moreel getinte betrokkenheid van wijkagenten bij hun werk en bij de problemen van buurten en hun bewoners. Het onderzoek ten tijde van de Nationale Politie laat op dit punt een gevarieerder beeld zien. Deels zijn er nog steeds wijkagenten die een grote betrokkenheid tonen, zeer actief zijn op een breed terrein, over gedetailleerde informatie beschikken, vele initiatieven nemen en daarbij soms zeer volhardend zijn. Tegelijk lijkt deze betrokkenheid bij een deel van de wijkagenten minder te zijn geworden. Deels is dit een gevolg van andere opvattingen over het gebiedsgebonden politiewerk. Bij een deel van de wijkagenten lijkt dit verlies van betrokkenheid en soms ook een cynische houding mede een gevolg van de onrust en problemen die zijn ontstaan door het transformatieproces naar de Nationale Politie, gevolgen die jaren later nog blijken door te werken. Onduidelijk is in hoeverre deze een tijdelijk, dan wel een structureel karakter hebben. Hoe dan ook raakt dit verlies aan betrokkenheid de kern van het gebiedswerk.

De vorming van de Nationale Politie heeft hiernaast enkele gevolgen

gehad die direct relevant zijn voor het gebiedsgebonden werk. Zoals eerder opgemerkt, heeft de schaalvergroting van de politie bijgedragen tot het ontstaan van een meer abstracte politieorganisatie. Deze wordt gekenmerkt door een groeiende afstand, zowel intern, als in de relatie met de omgeving (wijken en hun bewoners). De digitalisering van politie, politiewerk en in de relaties met de omgeving speelt hierbij eveneens een rol. De kenmerken van een meer abstracte politieorganisatie staan haaks op de uitgangspunten van gebiedsgebonden politiewerk, zoals nabijheid, persoonlijk contact en gedetailleerde, persoonlijke informatie en bekendheid.

Eén van de gevolgen van de groeiende afstand tot lokale samenleving en lokaal bestuur is dat sinds de invoering van de Nationale Politie het aantal gemeentelijke toezichthouders en handhavers in de publieke ruimte sterk is gegroeid. Burgemeesters zien dit als gevolg van het feit dat de politie bij de aanpak van problemen in de openbare ruimte vaak op afstand blijft of niet reageert op verzoek tot meer inzet, waarop zij ondanks de financiële probleem van gemeenten vaak beslissen om het ontstane gat op te vullen met eigen Boa's en toezichthouders.

Daarnaast is met de komst van de Nationale Politie de afstand tussen politie en lokale gemeenschap op het platteland in Nederland sterk toegenomen. Bewoners en bestuurders op het platteland hebben het gevoel dat de politie zich in toenemende mate heeft teruggetrokken. Er lijkt sprake van een onderschatting van de omvang en ernst van de problemen die zich hier kunnen voordoen. Bovendien, juist hier kan de groeiende afstand tussen lokale gemeenschap en de politie bijdragen aan een afbrokkelend vertrouwen in de landelijke overheid. Opmerkelijk is dat politiemensen werkzaam op het platteland vaak vergelijkbare gevoelens hebben en menen op dit punt door hun eigen organisatie in de steek te worden gelaten.

Gebiedsgebonden politie: een groeiend belang

De afgelopen jaren is met enige regelmaat de opvatting naar voren gebracht dat het gebiedsgebonden politiewerk niet meer past bij de huidige samenleving. Zo wordt wel verondersteld dat de wijk als centrale eenheid voor politiewerk achterhaald is door de toegenomen mobiliteit en groeiende openheid van de samenleving. Een vergelijkbare stelling werd overigens al in 1955 door Van Doorn naar voren gebracht. In aansluiting daarop is ook gesuggereerd dat met het verlies aan sociale cohesie en sociale homogeniteit centrale noties in het gebiedswerk van de politie zoals nabijheid en samenwerking met burgers als achterhaald moeten worden afgeschreven. In

vergelijkbare zin is de vraag gesteld wat de waarde is van persoonlijk contact en persoonsgebonden informatie in een tijd waarin digitalisering alle facetten van de samenleving doordringt en gebruik kan worden gemaakt van steeds complexere informatiesystemen en data-analysemethoden. De gedachte van een rondfietsende wijkagent die regelmatig met zijn of haar pappenheimers praat, zou daarmee een illusie zijn geworden, gebouwd op heimwee naar een samenleving die ver achter ons ligt en een ontkenning van het belang, gemak en efficiëntie van communicatie via internet en sociale media.

Hoe overtuigend de hieraan ten grondslag liggende gedachten ook mogen klinken, zij zijn gebaseerd op veronderstellingen die niet alleen onjuist zijn, maar ook nadelige implicaties kunnen hebben voor het politiewerk. Daarbij is het van belang de betekenis van gebiedsgebonden politiewerk niet primair te zoeken in de directe bijdrage die dit kan leveren aan de vermindering van criminaliteit (Gill et al., 2014; Mastrofski, 2019; Skogan, 2019). Het onder de huidige omstandigheden alleen maar toenemende belang van gebiedsgebonden politiewerk ligt primair ergens anders. Deze stelling is gebaseerd op de volgende drie overwegingen.

Ten eerste, juist in wijken, buurten of dorpen die worden gekenmerkt door zowel een opeenstapeling van vaak ernstige sociale problemen, als een diep wantrouwen tegenover uiteenlopende formele instanties en een grote afstand tussen bewoners en overheid, is toepassing van de uitgangspunten van het gebiedsgebonden werken van toenemend belang. Hoewel onderzoek laat zien dat juist in wijken met weinig sociaal verband de kans op succes van het gebiedswerk het kleinst is (Herbert, 2006), is er hier geen alternatief dan gebiedsgericht te werken. Juist hier is het voor de politie van belang aanwezig te zijn, te proberen de kloof te overbruggen en een vertrouwensrelatie op te bouwen, hoe broos die soms ook mag zijn. Juist in zowel stedelijke, als plattelandsgebieden met achterstandsproblemen en een groot institutioneel wantrouwen is intensivering van het gebiedswerk nodig. Dit moet in combinatie met een probleemgerichte aanpak en toepassing van de principes van een (procedureel) rechtvaardig optreden. Bovendien zijn in dergelijke gebieden directe aanwezigheid, nabijheid en aanspreekbaarheid noodzakelijk om als politie op de hoogte te blijven van wat daar speelt. Die elementen zijn op hun beurt voorwaarden om problemen in een vroeg stadium aan te kunnen pakken en daarbij op te trekken samen met andere partijen, waaronder bewoners en ondernemers uit dat gebied.

Ten tweede, zoals veel politiemensen zich op basis van hun in de praktijk opgedane ervaringen realiseren, blijft bij een groeiend gebruik van digitale informatie en communicatie het persoonlijk en directe contact met burgers

van groot belang. Dat is niet alleen nodig voor de politie om aan (directe) informatie te komen en om onjuistheden in abstracte systeeminformatie te corrigeren. Het is ook van belang omdat dit de beste manier is om vertrouwen van burgers in de politie te bewaren en op te bouwen. Juist in een digitale samenleving blijft de noodzaak om ook op directe, persoonlijke wijze het 'gesprek' en de 'verbinding' aan te gaan en te behouden (Turkle, 2015), misschien ook wel juist voor de politie. Ten onrechte wordt er soms vanuit gegaan dat dit vertrouwen kan worden verkregen met behulp van sociale media en dat op die manier actieve betrokkenheid van burgers bij de aanpak van problemen in hun directe omgeving kan worden vergroot (Crump, 2011; Bullock, 2018; Van Steden, 2021). Overigens, ook praktische en juridische beperkingen maken dat voor de politie persoonlijk, direct contact belangrijk blijft, bijvoorbeeld omdat veel informatie op sociale media is afgeschermd.

Een derde overweging heeft betrekking op veranderingen in de politieorganisatie zelf. Met de toegenomen abstrahering van de politie, is sprake van een groeiende afstand tot de omgeving, van interne organisatorische fragmentatie en van een sterke afhankelijkheid van systemen en systeemkennis en -informatie. Enerzijds maakt de opkomst van een abstracte politie het gebiedsgebonden werken in vele opzichten lastiger. Anderzijds vormt het gebiedsgebonden werken, met zijn nadruk op nabijheid, persoonlijk contact, 'verbinding', lokale aanwezigheid, lokale betrokkenheid en directe informatie en informatievergaring echter het belangrijkste antwoord op deze ontwikkeling. Het is de best denkbare manier om de ontwikkeling naar meer afstand en afstandelijkheid, een (te) groot vertrouwen in systemen en systeemkennis, en onpersoonlijke verhoudingen te doorbreken (Henry & Fyfe, 2021). Dat kan echter moeilijk zijn omdat in een abstracte organisatie mensen vaak gaan geloven dat alleen nog op abstracte manieren kan en mag worden gewerkt. Pogingen om het 'menselijk element' ruimte te geven, intern, maar ook extern, blijven in zo'n situatie kwetsbaar.

Gebiedsgebonden politie naar de toekomst: voorwaarden

Met de constatering dat met belangrijke maatschappelijke en organisatorische veranderingen die zich de afgelopen jaren hebben voltrokken, het gebiedsgebonden werken voor de Nederlandse politie aan betekenis heeft gewonnen en naar verwachting in de komende jaren verder aan belang zal winnen, wordt de vraag relevant aan welke voorwaarden en eisen dit werk moet voldoen om aan de nieuwe context en daaruit voortvloeiende vragen

en behoeften te voldoen. Hoe paradoxaal dat ook mag lijken, daartoe is het goed eerst opnieuw terug te kijken.

In het eerder genoemde onderzoek naar het dagelijks werk van wijkagenten uit 2008 werden op basis van de onderzoeksresultaten vijf elementen onderscheiden die als belangrijk werden beschouwd voor de verdere ontwikkeling van het gebiedsgebonden politiewerk. Onderzoek naar het werk van wijkagenten ruim tien jaar later laat zien dat deze vijf punten nog weinig van hun actualiteit hebben verloren. Dat mag opmerkelijk heten. In de tussenliggende periode is in Nederland het regionaal politiebestedel immers vervangen door een nationale politie, heeft de ontwikkeling van het gebiedswerk niet stilgestaan en hebben zich belangrijke veranderingen voorgedaan in de maatschappelijke context van wijken, buurten en dorpen. Blijkbaar is de continuïteit in de uitvoering van het gebiedswerk toch tamelijk groot. Er mag daarom vanuit worden gegaan dat deze vijf elementen nog steeds van belang zijn voor de verdere ontwikkeling van het gebiedsgebonden politiewerk. Daarom wordt hier nogmaals op ingegaan.

Ten eerste is het van belang tot een duidelijker inhoudelijke invulling te komen van het gebiedsgebonden politiewerk. Zoals eerder werd geconstateerd, is gebiedsgebonden politiewerk een tamelijk vaag concept, waaraan iedereen zijn of haar eigen invulling kan geven. Deze vaagheid gaat samen met een vrij diffuus beroepsbeeld van wijkagenten en een grote mate van onbepaaldheid van het dagelijks werk. Daarmee wordt het in belangrijke mate aan wijkagenten zelf overgelaten hoe zij hun werk invullen. Mede omdat vaak onduidelijk is wat precies onder gebiedsgebonden werk moet worden verstaan, kunnen voor het gebiedswerk bestemd personeel en andere middelen telkens gemakkelijk voor andere werkzaamheden worden ingezet, soms zelfs onder de noemer van gebiedswerk of van wijkagentenwerk. Om die reden is het van belang te komen tot een richtinggevend kader voor het gebiedswerk bij de politie. Dat kader moet zich beperken tot enkele hoofdpunten en principes. De invulling daarvan moet lokaal plaatsvinden, in niet-vrijblijvende afspraken, intern, maar ook met lokaal bestuur, lokale gemeenschappen en partner-instellingen. Een dergelijk richtinggevend kader moet niet worden verward met een standaardprotocol. Het is juist een poging het denken en de discussie over de invulling van het gebiedswerk lokaal te stimuleren en tegelijk te zorgen dat de essentiële punten daarvan aan bod blijven komen. Dit laatste maakt dat het invullen van een dergelijk lokaal kader geen eenmalige gebeurtenis is, maar met enige regelmaat opnieuw moet plaatsvinden.

Een tweede belangrijk element betreft de verdere professionalisering

van wijkagenten. Professionalisering is hier niet alleen een kwestie van versterking van specifieke deskundigheid en vaardigheden. Juist vanwege de grote complexiteit van het werk van wijkagenten en de vaak veranderlijke, soms ook onvoorspelbare omgeving waarin zij moeten opereren, houdt professionalisering hier vooral een versterking in van een meer algemeen analytisch, probleemoplossend en reflexief vermogen. Mede om die reden, maar ook omdat wijkagenten vaak samenwerken met partners met een HBO- of universitaire opleiding, zal aan de functie van wijkagent in de toekomst een hoger opleidingsniveau zijn verbonden, een suggestie eerder gedaan door de Politieonderwijsraad (2017). In november 2021 is in deze ontwikkeling een eerste bescheiden stap gezet door aan het beroepsprofiel van wijkagenten als minimaal kwalificatieniveau een *associate degree* (tweejarige HBO-opleiding) te verbinden (Politieacademie, 2021a, 2021b). Op den duur lijkt een HBO-niveau voor de functie van wijkagenten als algemene eis echter meer aan de eisen van het werk tegemoet te komen.

De afgelopen jaren is de professionalisering van het gebiedsgebonden politiewerk vooral gezocht in de invoering van operationeel experts wijk, waarvan een deel een hogere opleiding heeft. De capaciteiten en mogelijkheden van 'gewone' wijkagenten zijn daarmee echter niet verbeterd. Bovendien leidt de aanstelling van deze operationeel experts tot nieuwe spanningen, onduidelijkheden en soms conflicten. In de ogen van veel wijkagenten is daarmee de sturing van hun werk onoverzichtelijker geworden en hebben zij het gevoel dat het aantal 'leidinggevend' in het basisteam is toegenomen. In andere gevallen ontwikkelen de operationeel experts wijk zich tot specialisten in het basisteam rond bepaalde thema's (Sollie & Landman, 2021). Ook dit staat vaak los van het werk van de wijkagenten. Uit beschikbaar onderzoek valt af te leiden dat operationeel experts soms zelf in verwarring zijn over wat hun werk eigenlijk precies inhoudt, daarbij weinig sturing en steun krijgen vanuit hun organisatie en als gevolg daarvan zoekende en soms dwalende zijn (zie: Meurs, 2021). Overigens, een hoger opleidingsniveau voor wijkagenten zal ook betekenen een hoger salaris en daarmee meer erkenning van het belang van hun werk. Op basis van ervaringen met hervorming van politieonderwijs in Duitsland, is te overwegen in de overgangperiode ook zittende wijkagenten de kans te geven op een hogere opleiding en los daarvan hen een hogere rang en salaris te geven.

Ten derde werd zowel tijdens het regionaal bestel, als enkele jaren na de start van de Nationale Politie geconstateerd dat de organisatorische inbedding van het gebiedsgebonden werk bij de politie beperkingen kent. In sommige opzichten is het isolement van wijkagenten de laatste tien jaar

zelfs groter geworden. Wijkagenten worden op veel locaties bij voortdurend weggezogen in ander werk en komen daardoor onvoldoende toe aan hun eigenlijke werk in de wijk. Vaak worden zij op deze wijze meegesleurd in een overwegend reactieve en incidentgerichte werkwijze van het basisteam. In veel gevallen wordt dit voorgesteld als onvermijdelijk gevolg van een personeelstekort en van de daaruit voortvloeiende roosterdruk. Nagegaan moet worden op welke wijze wijkagenten hiertegen beschermd kunnen worden. Wellicht dat hier een scheiding der processen (zoals die in het verleden in sommige regionale politiekorpsen bestond) aanknopingspunten kan bieden. Om het isolement van wijkagenten te doorbreken, zijn in een deel van de basisteams subteams met een geografische oriëntatie ingevoerd. Hier kunnen wijkagenten de in de plannen voor de Nationale Politie genoemde 'spilfunctie' op meer natuurlijke wijze vormgeven.

Een vierde belangrijk element voor de verdere ontwikkeling van het gebiedsgebonden werken bij de politie betreft de steun voor en sturing van dit werk. In de huidige situatie is deze sturing vaak te afstandelijk en te veel gericht op formaliteiten. Een persoonlijke relatie en maatwerk is daarbij wenselijk. Om een voorbeeld te noemen, het gehanteerde roulatiebeleid ten aanzien van wijkagenten gaat te veel uit van uniforme standaarden. Zoals eerder werd aangegeven, vereist de uitvoering van gebiedsgebonden politiewerk dat daar voldoende ruimte voor wordt vrijgehouden en dat de betrokken medewerkers niet worden ingezet voor ander werk als dat het wijkwerk schaadt. Tegelijk moet bij de sturing van het wijkwerk rekening worden gehouden met de noodzaak van professionele ruimte en met de expertise van wijkagenten.

Gebiedsgebonden politie is niet alleen een verantwoordelijkheid van wijkagenten (ook al lijkt dat in een deel van de basisteams wel zo). Juist daarom is het van belang dat wijkagenten onderdeel uitmaken van bredere wijkteams, de subteams binnen de basisteams, en daarbij in het gebiedsgebonden werk gesteund worden door andere medewerkers.

In de operationele sturing van wijkagenten is binnen de Nationale Politie een centrale plaats toegekend aan operationele experts wijk. Deze constructie heeft een ongelukkige start gekend. De relatie tussen wijkagenten en operationeel experts kwam al snel in het teken te staan van statusongelijkheid, strijd en concurrentiegevoelens, terwijl bij betrokkenen veel onduidelijkheid bestond over de taakverdeling tussen beide beroepsgroepen. Als de wijkagent een functie wordt op HBO-niveau en in de basisteams gewerkt wordt met geografisch gerichte (sub)teams opgebouwd rond wijkagenten, komt de vraag op wat daarin de plaats en betekenis is van de operationeel expert wijk.

Wordt deze functie overbodig, krijgt deze toch leidinggevende taken (die in de praktijk er vaak al zijn) of wordt deze een specialist binnen het basisteam op bepaalde thema's, eventueel buiten de gebiedsgebonden aanpak om?

Tot slot, kernonderdeel van de gebiedsgebonden benadering is de samenwerking met andere partijen. De politie is vaak niet in staat problemen alleen effectief aan te pakken. Samenwerking met zowel externe instanties, als met (groepen) burgers in de aanpak van problemen in de wijk lijkt echter onder druk te staan. Instrumentele overwegingen en een terugtrekkende beweging van de politie hebben daaraan bijgedragen. De politie lijkt daarbij te onderschatten dat burgers (maar mogelijk ook sommige partner-instellingen) vaak pas in actie komen voor veiligheid en leefbaarheid in de wijk als zij zich daarbij zichtbaar gesteund weten door de politie. Overdracht van werkzaamheden en contacten aan bijvoorbeeld de gemeente, maakt dat deze steun wegvalt. Bovendien laat de politie dan een belangrijk informatiekanaal lopen.

In tijden van digitalisering, maar ook bij een groeiend wantrouwen tegenover de politie in bepaalde sociale milieus of op bepaalde locaties, is de noodzaak voor de politie nog groter om bij initiatieven van burgers aan te sluiten en burgers te betrekken bij hun aanpak. Daarbij kan een beperkte focus op alleen criminaliteitsbestrijding een te smalle basis zijn om burgers te mobiliseren en hen betrokken te houden. Nieuwe digitale middelen kunnen helpen om informatie te verspreiden onder burgers, maar bevatten ook een mogelijke valkuil. Zij zijn vaak ongeschikt om burgers te betrekken, te activeren en om vertrouwen in de politie op te bouwen. Tegelijk kan een eenzijdig steunen op deze middelen niet alleen tot teleurstellingen leiden, maar ook tot een grotere afstand tussen burgers en politie. Ook hier geldt de noodzaak om digitale middelen aan te vullen met directe, persoonlijke contacten. Dat is niet alleen van toepassing in contacten met (groepen) burgers, maar ook in relaties met vertegenwoordigers van partner-instellingen.

Nieuwe uitdagingen

Naast de vijf elementen die hiervoor werden genoemd, zijn er enkele nieuwe uitdagingen die eveneens van belang zijn voor de verdere ontwikkeling van het gebiedsgebonden politiewerk in Nederland. In verschillende onderzoeken is geconstateerd dat de problemen waarmee het gebiedsgebonden politiewerk te maken krijgt in diversiteit toenemen en complexer worden. Voorbeelden hiervan zijn onder meer de problematiek van 'verwarde personen', radicalisering, georganiseerde drugshandel en -criminaliteit (en de voor samenleving en rechtsstaat ondermijnende

gevolgen die daaraan verbonden zijn) en de vele problemen met een digitale component (variërend van sexting, cyberpesten tot WhatsApp-fraude). Dit roept de vraag op hoe het probleemgericht werken en probleemoplossend vermogen in de basisteams versterkt kan worden. Deze vraag heeft onder meer betrekking op de informatieverzameling en -analyse, de deskundigheid in het gebiedswerk en op organisatorische aspecten. Bij dat laatste gaat het onder meer om de mogelijkheden van specialisatie binnen het basisteam en de grenzen daarvan. Tot nu toe wordt een probleemgerichte benadering van specifieke problemen in basisteams vaak overgelaten aan individuele medewerkers (bijvoorbeeld operationeel experts) die er in dat werk vaak alleen voor staan. Niet alleen gebrek aan deskundigheid speelt hierbij een rol, maar vaak ook de druk van de Waan van de Dag en van de roosterproblemen in het basisteam.

Gelet op de toenemende diversiteit en complexiteit van de problemen waarmee het gebiedswerk van de politie te maken krijgt, kunnen basisteams niet over alle specialistische kennis en deskundigheid beschikken die voor de aanpak van problemen nodig is. Dit betekent dat samenwerking van het basisteam met andere afdelingen en specialisten binnen de politie steeds belangrijker worden, zoals met de recherche of intelligence-afdelingen. Tegelijk kent de huidige politieorganisatie intern soms grote afstanden en organisatorische fragmentatie. Deze creëren te vaak losse eilandjes, miscommunicatie, verschil in visie en belangen en soms ook tegenwerking en concurrentie. Voor versterking van het probleemgericht werken in de gebiedsaanpak is het belangrijk deze interne afstanden en belemmeringen te overwinnen.

De suggestie die in het verleden meerdere keren is gedaan om in de strijd tegen 'ondermijning' wijkagenten te vervangen door rechercheurs, lijkt onverstandig. Dit zal ten koste gaan van de zichtbaarheid en aanwezigheid van de politie in de wijk en van de aanpak van problemen als overlast, kleine criminaliteit, geweldszaken, waaronder geweld achter de voordeur.

In de *Ontwikkelagenda GGP* (2018) wordt de toenemende digitalisering van de samenleving een van de grote uitdagingen genoemd voor het gebiedswerk van de politie. Veel van de problemen en vragen waarmee het gebiedswerk te maken krijgt, hebben een digitale component en daarmee een andere dynamiek. Dit stelt nieuwe eisen aan de informatieverzameling en aan de binnen het basisteam beschikbare deskundigheid. Tot nu toe is de ontwikkeling hiervan binnen de basisteams slechts beperkt op gang gekomen. Aanstelling binnen de basisteams van enkele 'specialisten' op dit gebied (bijvoorbeeld in de vorm van digitale wijkagenten) is slechts in beperkte

mate een antwoord hierop. Omdat digitalisering doordringt in vrijwel alle facetten van het werk en van de problemen die moeten worden aangepakt, moeten de kennis, deskundigheid en vaardigheden van alle medewerkers binnen de basisteams met betrekking tot digitalisering en digitale informatie worden verbeterd en kan niet worden volstaan met de aanstelling van enkele specialisten. Dit is een van de redenen waarom uiteindelijk voor alle medewerkers in de basisteams de stap moet worden gezet naar een hoger opleidingsniveau.

De vernieuwing die de digitalisering voor de basisteams met zich meebrengt, is nu vaak nog afhankelijk van soms toevallige, individuele of lokale omstandigheden. Dit draagt ertoe bij dat de wijze waarop basisteams antwoorden proberen te vinden op de digitalisering, soms een weinig professionele indruk maken. Het is gewenst dat de gehanteerde innovatiestrategie niet alleen afhankelijk is van bottom-up initiatieven en ‘leren van onderen’. Het zou goed zijn als in deze vernieuwingsstrategieën meer structuur komt, dat de hier soms bestaande vrijblijvendheid er vanaf gaat en dat daarvoor van bovenaf meer steun komt.

Als antwoord op de digitalisering van de samenleving en op wat zich online afspeelt in het werkgebied van het basisteam zijn investeringen in digitale middelen, deskundigheid en online aanwezigheid van de politie niet voldoende. Zoals eerder al werd opgemerkt, blijven fysieke nabijheid en benaderbaarheid van de politie en persoonlijk en direct contact met burgers onverminderd van belang. De uitdaging waar het gebiedsgebonden politiewerk voor staat, is hoe digitale aanwezigheid en benaderbaarheid zijn te combineren met fysieke nabijheid en persoonlijk contact en directe informatie.

In achterstandswijken krijgt het gebiedsgebonden politiewerk te maken met problemen die buitengewoon complex en soms chronisch zijn en die sterk verweven zijn met verschijnselen als maatschappelijke achterstand. Ook spelen hierbij vaak een rol een gebrek aan sociale samenhang, gebrek aan perspectief voor bewoners in onderwijs en op de arbeidsmarkt, zogenaamde concentratie-effecten (Wilson, 2012), een drugseconomie en een daarmee verbonden alternatieve gelegenheidsstructuur. Dit maakt dat wijkproblemen zelden alleen politieproblemen zijn. Het maakt (opnieuw) duidelijk hoe belangrijk een integrale aanpak is van wijkproblemen en hoe nodig het daarbij is om als politie samen te werken met andere instanties en professies.

Slot

In het voorgaande is een schets gegeven van de ontwikkeling van het gebiedsgebonden politiewerk in Nederland sinds de jaren zestig van de vorige eeuw. Terwijl enerzijds het gebiedsgebonden werk als kernonderdeel van de Nederlandse politie mag worden beschouwd, is het tegelijk een onderdeel dat telkens weer onder druk staat en waarvan belang en betekenis worden miskend of in twijfel getrokken.

Gelet op maatschappelijke ontwikkelingen, zoals digitalisering, individualisering en fragmentering, zal het belang van een gebiedsgebonden benadering voor de politie de komende jaren alleen maar toenemen. Gebiedsgebonden politiewerk is bovendien het beste antwoord op de abstrahering van de politieorganisatie zoals die zich de afgelopen jaren heeft voorgedaan. In de voorgaande paragrafen zijn verschillende voorwaarden geformuleerd en uitdagingen beschreven die zich in de verdere ontwikkeling van dat gebiedswerk naar verwachting zullen voordoen.

Gezien de eerdere ontwikkelingen van het gebiedsgebonden werken bij de Nederlandse politie valt te verwachten dat ook in de toekomst dit werk een tegenstrijdig en ambivalent karakter zal houden. De belangrijkste factor die daarom de toekomstige ontwikkeling van dit gebiedswerk vermoedelijk zal bepalen, is de steun die aan deze benadering wordt gegeven, zowel vanuit het (lokaal) bestuur, de politiek, samenleving en de politie zelf. Alleen dan kan de groeiende betekenis van gebiedsgebonden werken worden gerealiseerd, zij het dat dit ook in de toekomst onvermijdelijk soms tegen de stroom in zal moeten gaan van maatschappelijke ontwikkelingen en verzet. In die zin gaat niet alleen de ontwikkeling van het gebiedsgebonden politiewerk door, maar vermoedelijk ook de strijd daarover.

LITERATUUR

- Adang, O.M.J., van der Wal, R., & Quint, H. (2010). *Zijn wij anders? Waarom Nederland geen grootschalige etnische rellen heeft*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Bastiaenen, J., & Vriesema, J. (1980). *Wijkagent: diender van twee meesters*. Amsterdam: ITOBA.
- Bastiaenen, J. & Vriesema, J. (1981). *Een kwestie van aanpak. Wijkagent zet politie op het kruispunt van twee wegen*. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Beumer, R.J., Kavelaar, M.J.B., & Kruissink, M. (1997). *Gebiedsgebonden politiewerk, een verkenning*, Den Haag: Ministerie van BZK.
- Boelens, M., & Landman, W. (2021). *Pionieren in gebiedsgebonden politiewerk. Een onderzoek naar de digitaal wijkagent in het basisteam*. Den Haag: Politie Nederland.
- Broer, W., Schreuder, C.C., & Van der Vijver, C.D. (1987). *Eindbalans organisatieverandering politie Haarlem. Resultaten na drie jaar werken met wijkteams*. Den Haag: Ministerie van BZK.

- Bullock, K. (2018). The police use of social media: transformation or normalisation? *Social Policy & Society*, 17(2), 245-258.
- Crump, J. (2011). What are the police doing on Twitter? Social media, the police and the public. *Policy & Internet*, 3/4/7, 1-27.
- Doorn, J.A.A. van (1955). Wijk en stad: reële integratiekaders? In: *Congres sociale samenhang in nieuwe stadswijken*. Amsterdam: Isonovo, pp. 60-85.
- Gill, C., Weisburd, D., Telep, C.W., Vitter, Z., & Bennet, T. (2014). Community-oriented policing to reduce crime, disorder and fear and increase satisfaction and legitimacy among citizens: a systematic review. *Journal of Experimental Criminology*, 10(4), 399-428.
- Henry, A., & Fyfe, N.R. (2021). Reform and emergent police practice in Scotland: in search of Situated Policing. In: J. Terpstra, R. Salet & N.R. Fyfe (eds.), *The Abstract Police*. The Hague: Eleven, pp. 57-80.
- Herbert, S. (2006). *Citizens, cops, and power. Recognizing the limits of community*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Mastrofski, S.D. (2019). Community policing: a critical view. In D. Weisburd & A.A. Braga (eds.), *Police Innovation. Contrasting perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 45-68 (2nd ed.).
- Meurs, T. (2021). *Tussen de linies. Werken aan kennisintensieve en verbindende (politie) professionaliteit*. Utrecht (diss.).
- Politieacademie (2021a). *De nieuwe Kwalificatiestructuur Politieonderwijs*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Politieacademie (2021b). *Kwalificatie Wijkagent (niveau 5)*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Politieonderwijsraad (2017). *Kwalificaties en opleidingsmogelijkheden voor het wijkagentschap van 20125. Adviesrapport*. Den Haag: POR.
- Skogan, W.G. (2019). Community policing. In D. Weisburd & A.A. Braga (eds.), *Police Innovation. Contrasting perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 27-44 (2nd ed.).
- Sollie, H., & Landman, W. (2021). *Leidinggeven aan politiewerk en politiemensen: De operationeel expert in het basisteam en de districtsrecherche*. Den Haag: Nationale Politie.
- Steden, R. van, Anholt, R., & Koetsier, R. (2021). *De kracht van gebiedsgebonden politiewerk. Een internationale literatuurstudie*. Den Haag/Politie Nederland.
- Turkle, S. (2015). *Reclaiming Conversation. The power of talk in a digital age*. New York: Penguin Books.
- Wilson, W.J. (2012). *The truly disadvantaged: The inner city, the underclass, and public policy*. University of Chicago Press (2nd ed.).
- Zacka, B. (2017). *When the state meets the street. Public service and moral agency*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.

OVERIGE BRONNEN

- Schaap, D., & Terpstra, J. (2020). *Hoger onderwijs voor de politie. Een onderzoek in Noorwegen, Noordrijn-Westfalen en Finland*. Den Haag: Nationale Politie.
- Terpstra, J. (2008). *Wijkagenten en hun dagelijks werk. Een onderzoek naar de uitvoering van gebiedsgebonden politiewerk*. Apeldoorn: P & W.

- Terpstra, J. (2010). Community policing in practice: ambitions and realization. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 4(1), 64-72.
- Terpstra, J., Duijneveldt, I. van, Eikenaar, T., Havinga, T., & Stokkom, B van (2016). *Basisteams in de Nationale Politie. Organisatie, taakuitvoering en gebiedsgebonden werk*. Apeldoorn: P & W.
- Terpstra, J. (2017). Story-telling about Rural Policing. The social construction of a professional identity. *European Journal of Policing Studies*, 4(1), 17-33.
- Terpstra, J. (2019). *Wijkagenten en veranderingen in hun dagelijks werk. Verslag van een onderzoek*. Apeldoorn: P & W.
- Terpstra, J., Fyfe, N.R., & Salet, R. (2019). The Abstract Police: unintended consequences of organizational change of the police. *The Police Journal*, 92(4), 339-359.
- Terpstra, J., & Salet, R. (2019). The contested community police officer: an ongoing conflict between different institutional logics. *International Journal of Police Science & Management*, 21(4), 244-253.
- Terpstra, J., Salet, R., Duijneveldt, I. van & Havinga, T. (2021). *Gebiedsgebonden politiewerk in ontwikkeling. Onderzoek naar basisteams in een digitale en superdiverse samenleving*. Apeldoorn: P & W.
- De Maillard, J., & Terpstra, J. (2022). Community Policing in Comparative Perspective. In: *Oxford Encyclopedia of International Criminology*. New York/Oxford: Oxford University Press, pp. 139-159, 2022. doi:10.1093/acrefore/9780190264079.013.615
- Terpstra, J., & Salet, R. (2022). Community policing in the age of abstract police. In: J. Terpstra, R. Salet & N.R. Fyfe (eds.), *The Abstract Police: Critical reflections on contemporary change in police organisations*. The Hague: Eleven, pp. 81-101.
- Terpstra, J., Havinga, T., & Salet, R. (2023). Rural policing: change and continuity. An oral history. *European Journal of Policing Studies*, 8(1) (to be published).

Het bewaren van de vrede

PETER SLORT

Vrede als opgave

In 1992 werd ik overgeplaatst van de centrale recherche naar het managementteam van het zevende politiedistrict in Amsterdam Zuid-Oost. In dit gebied bevindt zich de Bijlmermeer, een woonwijk waar de destijds sterk stijgende geweldscriminaliteit een halt moest worden toegeroepen. Toenmalig korpschef Eric Nordholt en diens plaatsvervanger Jelle Kuiper eisten dat de politie resultaatgericht ging werken. Zij gaven ons opdracht om projectplannen te schrijven met concrete, meetbare doelstellingen waaruit zou blijken hoe wij op korte termijn de veiligheid zouden verbeteren. Elke maand bracht de voltallige korpsleiding een bezoek aan het district om de voortgang te bewaken. Tijdens hun eerste bezoek presenteerden wij onze missie en visie van het zevende district. De formulering van de door ons na veel discussie gefabriceerde visie en de door de diversiteit en de problematiek van de Bijlmermeer geïnspireerde missie was iets met veelkleurig en veiligheid. Ik vergeet nooit de schampere blik van korpschef Nordholt toen hij zei: “Veelkleurig? Is dit de missie van een naaiatelier?” Hij vervolgde: “Als je al zo’n missie wilt formuleren, dan moet hij over vrede gaan. Want dat wordt de grootste uitdaging voor de politie: het bewaren van de vrede!”

We zijn dertig jaar later en deze missie is actueler dan ooit. De samenleving staat onder grote druk door tal van crises, zoals de stikstof-, woning-, asiel- en energiecrises. Er zijn boerenprotesten, klimaatacties, anti-overheidsdemonstraties

en bovendien is er weer oorlog in Europa. De belangentegenstellingen zijn groot en de groeiende polarisatie wordt verder versterkt door complottheorieën. En nepnieuws neemt door nieuwe technische mogelijkheden met deep fake-foto's en video's exponentieel toe.

Bij elk maatschappelijk protest of conflict, al dan niet gevoed door nepnieuws, staat de politie vooraan. Soms als handhaver, soms als hulpverlener en vaak als onpartijdige scheidsrechter. Maar steeds vaker wordt deze onpartijdigheid ter discussie gesteld, zoals bij de Kick Out Zwarte Piet-demonstraties, de klimaatacties en de boerenprotesten. Als de tegenstellingen op straat op scherp staan, nepnieuws en complottheorieën de ronde gaan en de onpartijdigheid van het gezag wordt betwist, hoe kan de politie dan nog de vrede bewaren?

Leren van de Verenigde Staten

Het vertrouwen in de Nederlandse politie is nog altijd hoog, al verschilt dat per leeftijd en etnische achtergrond. Maar dat is geen automatisch gegeven. Hoe versterk je het vertrouwen in de politie, zodat zij gezag heeft op het moment dat het echt nodig is? In de Verenigde Staten is de politie in de afgelopen jaren zwaar onder vuur komen te liggen. De verontwaardiging over de gewelddadige dood van de Afro-Amerikaanse George Floyd op 25 mei 2020 was de aanzet tot grootscheepse protesten en rellen. Demonstranten, maar ook bestuurders en volksvertegenwoordigers van de Democratische Partij, eisten dat er bezuinigd zou worden op de politie ('defund the police') of dat politiekorpsen zelfs zouden worden opgeheven ('abolish the police'). Er ontstond bij delen van de bevolking een sterk anti-politiesentiment. De politie zou systemisch racistisch zijn en uit zijn op het plegen van geweld tegen minderheden. Weliswaar was de kritiek niet geheel onterecht gezien de aaneenschakeling van incidenten van buitensporig politiegeweld, maar hoe kon de politiek-maatschappelijke steun voor de politie zo snel wegvallen? Na 9/11 waren de politieagenten samen met de brandweerlieden nog de grote helden van de straat!

Voor een deel is deze kritische storm gaan liggen, maar hij heeft grote schade toegebracht aan het imago van de politie, het moreel binnen de korpsen, de veiligheid op straat en het vermogen van de politie om 'de vrede te bewaren'. En dat is niet zonder gevolgen. Toen de anti-politieprotesten massale vormen aannamen, gaven veel politiemensen de pijp aan Maarten. Zij namen ontslag, meldden zich ziek of gingen vervroegd met pensioen. Door de bezuinigingen werden vacatures niet vervuld en zakte de personele sterkte door diverse ondergrenzen. De criminaliteit schoot in het hele land omhoog en de oplossingspercentages met dezelfde snelheid omlaag. Toen de criminaliteit bleef stijgen,

groeide de kritiek op de anti-politiebeweging en werden de politiebudgetten weer aangevuld. Maar door de negatieve beeldvorming was er nauwelijks nog belangstelling om bij de politie te solliciteren. Veel potentiële rekruten vroegen zich af of zij nog wel agent wilden worden. “Waarom zou je dagelijks je leven in de waagschaal zetten terwijl dat niet wordt gewaardeerd; en als je een fout maakt, dan ga je via YouTube de hele wereld over?”

In deze bijdrage staat de vraag centraal hoe de politie in een samenleving die gekenmerkt wordt door diversiteit, polarisatie en belangentegenstellingen de ‘vrede kan bewaren’. Wat ging er zo verschrikkelijk mis in de Verenigde Staten? Wat deden de politiechefs om dat te voorkomen? Komt de negatieve beeldvorming die over de Amerikaanse politie is ontstaan overeen met de feiten? En hoe reageerden de bestuurders, de politieke leiders en de media op de verwijten aan het adres van de politie? Kan de Nederlandse politie leren van haar Amerikaanse collega’s, ook als zich opnieuw een incident zou voordoen zoals met Mitch Henriquez in 2015? Is de Nederlandse politie dan in staat om de vrede te bewaren?

Als we de situatie in Nederland spiegelen aan die in de Verenigde Staten, moet worden aangetekend dat er niet zoiets bestaat als dé Amerikaanse politie. De Verenigde Staten kennen circa achttienduizend (zeer) verschillende politieorganisaties op lokaal, tribaal, statelijk en federaal niveau met heel verschillende jurisdicties en bevoegdheden. Het kleinste, zelfstandige politiekorps bestaat uit minder dan vijftien politieambtenaren, het grootste is de New York City Police Department (NYPD) met een sterkte van ruim vijfenvijftigduizend. In de hoofdstad Washington, D.C. zijn maar liefst achtendertig verschillende lokale en federale politiekorpsen werkzaam. Om deze en tal van andere historische, sociaal-maatschappelijke en culturele redenen kan de situatie in de Verenigde Staten niet één op één vergeleken worden met Nederland. Maar er zijn overeenkomsten. Deze bijdrage beperkt zich tot ontwikkelingen in de afgelopen jaren die de Amerikaanse samenleving en veel lokale politiekorpsen hard hebben geraakt. Bij elke volgt een korte beschouwing van de positieve, maar ook van de negatieve lessen die hieruit voor de Nederlandse politie getrokken kunnen worden. Hierbij staat steeds het politieleiderschap centraal.

Problematische relatie met Afro-Amerikaanse gemeenschap

Een belangrijke overeenkomst tussen de Nederlandse en de Amerikaanse politie is dat zij dienstbaar wil zijn aan de burgers in de samenleving. Het buurt- of wijkgericht werken (‘community policing’) is gebaseerd op de in

1829 opgetekende ‘Peel’s Principles.’ Sir Robert Peel, grondlegger van de Londense New Scotland Yard, was er bijna tweehonderd jaar geleden al van overtuigd dat een goede relatie tussen de politie en het publiek essentieel is voor goed politiewerk in een democratische rechtsstaat. Vrij vertaald luidt zijn zevende principe: “Onderhoudt onder alle omstandigheden een relatie met het publiek; de politie is het publiek en het publiek is de politie.” Peels leiderschap werd niet meteen door iedereen gewaardeerd, maar dit veranderde toen bleek dat zijn aanpak effectief bleek te zijn en de criminaliteit in Londen daalde. De koosnaam Bobby voor politieagenten in Londen verwijst nog steeds naar de roepnaam van Sir Robert ‘Bobby’ Peel.

In de Verenigde Staten is het wijkgerichte politiewerk door de historische spanning met de Afro-Amerikaanse gemeenschap echter niet gemakkelijk te realiseren. Het diepe wantrouwen jegens de politie vindt zijn oorsprong in een lange geschiedenis van discriminatie, racisme en politiegeweld. Tijdens de slavernij stond de politie aan de kant van de slavenhouders en maakte jacht op weggelopen tot slaaf gemaakte mensen. Na de afschaffing van de slavernij aan het begin van de twintigste eeuw keek de politie weg bij de ongeveer vierduizend lynchpartijen van zwarte Amerikanen of deed er zelfs actief aan mee. En totdat eind jaren zestig van de twintigste eeuw de racistische ‘Jim Crow-wetten’ in de zuidelijke staten werden afgeschaft, was de politie de zichtbare handhaver van het systeem van apartheid.

In die roerige jaren zestig braken in grote delen van de Verenigde Staten rassenrellen uit. Deze maakten duidelijk dat de afstand tussen de politie en met name de Afro-Amerikaanse gemeenschap zeer groot was. De politie was op geen enkele manier in staat om de vrede te bewaren. In 1964 braken in Harlem, New York de eerste ongeregelde heden uit nadat een vijftienjarige zwarte jongen door politiekogels om het leven kwam. Deze ‘Harlem riot’ werd gevolgd door vele honderden ernstige rassenrellen in tal van Amerikaanse steden. Toen Ds. Martin Luther King in 1968 werd vermoord, braken opnieuw onlusten uit in meer dan honderdtwintig Amerikaanse steden. In totaal kwamen tijdens de rassenrellen van de jaren zestig meer dan tweehonderd mensen om het leven. Hoewel de oorzaak van de onlusten in een decennialang opgebouwde achterstandssituatie van de Afro-Amerikaanse gemeenschap lag, speelde het wantrouwen jegens de politie en het vele politiegeweld een grote rol. Veel rellen ontvlamden door incidenten waarbij een veelal ongewapende zwarte jongen door een witte politieambtenaar werd doodgeschoten.

Deze onlusten leidden tot een hernieuwd besef van het belang van de door Peel gepropageerde vertrouwensrelatie tussen de politie en het publiek

die noodzakelijk is om de vrede te kunnen bewaren. Eén voor één omarmden Amerikaanse politiekorpsen het ‘community policing’-concept. Ook in Nederland waren de jaren zestig onrustig, hoewel onvergelijkbaar met de Verenigde Staten. Maar tijdens diverse studentenrellen, zoals na het uitdelen van krenten bij het Lieverdje in Amsterdam, bleek dat ook de Nederlandse politie het contact met de burgers in belangrijke mate was kwijtgeraakt. Als reactie schreef een aantal jonge politiechefs in 1977 het baanbrekende rapport ‘Politie in Verandering’, wat de basis werd voor de invoering van kleinschalige, wijkgerichte politieteams.

Opkomst van community policing

Tot het einde van de jaren zestig werkten in de Zuidelijke Staten nauwelijks Afro-Amerikaanse politiemensen. Onder druk van de burgerrechtenbeweging nam hun aantal in de jaren erna langzaam toe. Vaak werden zij echter niet voor vol aangezien. De eerste zwarte agenten mochten bijvoorbeeld alleen in zwarte wijken werken, alleen te voet surveilleren en zonder vuurwapen. Ook nadat de racistische Jim Crow-wetten waren afgeschaft, werden Afro-Amerikanen maar mondjesmaat toegelaten tot de politie, laat staan bevorderd tot leidinggevende. In de jaren zeventig kwam daar verandering in, maar vooral doordat de korpsen door de rechter gedwongen werden om meer politieambtenaren van kleur te rekruteren en te bevorderen.

Sinds de jaren zeventig hebben veel Amerikaanse korpsen aanzienlijke inspanningen geleverd om het concept van wijkgericht politiewerk te implementeren en het vertrouwen van het publiek te winnen. Daarbij richtten zij zich vooral op Afro-Amerikaanse en Spaanstalige (‘Hispanic’) wijken. Meer dan zevenhonderd korpsen in grotere steden hebben een ‘Police Athletic League’. Dat zijn sportprogramma’s die de politie organiseert in sociaal-zwakke buurten. Vaak wordt gebruikgemaakt van een sporthal waar een oudere brigadier de scepter zwaait, een vertrouwensband opbouwt met de jongeren en probeert om hen op het rechte pad te houden. De brigadier wordt vaak ondersteund door vrijwilligers uit de buurt die de jongeren begeleiden en helpen met hun huiswerk. Soms legt een lokaal bedrijf een netwerkje aan, waardoor de kinderen kunnen werken met computers die ze thuis ontberen. In Boston rijden elke zomer twee agenten in uniform met een ijscobus door de straat om ijsjes uit te delen aan de kinderen. Sommige politieambtenaren doen (vaak in eigen tijd) vrijwilligerswerk bij een voedselbank of een daklozenopvang. Anderen organiseren liefdadigheidsacties, lezen voor op basisscholen of gaan met kinderen uit arme gezinnen kerstinkopen doen (‘Shop

with a Cop’). Vaak worden deze initiatieven omarmd door de middenstand en worden laagdrempelige ontmoetingen met de politie georganiseerd, zoals ‘Coffee with a Cop’. In Amerika gaat de politie met dit soort ‘community outreach’-initiatieven vaak verder dan in Nederland. De noodzaak om als politie in sociaal zwakke buurten (ook) een ander, vertrouwenwekkend gezicht te laten zien is dan ook groter.

Het dagelijks actief werken aan vertrouwen bij de burgers wordt door de Amerikaanse politie nadrukkelijk benoemd als kerntaak. En niet alleen als taak van de wijkagent. Het investeren in de relatie met de burgers begint bij de korps-, politie- en teamchefs die heel zichtbaar zijn, zowel op straat als tijdens buurtbijeenkomsten en in de media. Natuurlijk is de invulling die zij aan deze verbindende rol geven persoonlijk en onderling verschillend. Het is de een meer op het lijf geschreven dan de ander, maar er zijn korpschefs die meer tijd besteden in de verschillende gemeenschappen die zij dienen dan in hun eigen korps. Tijdens de ‘Black Lives Matter’-demonstraties toonden diverse politiechefs zich solidair met hun Afro-Amerikaanse gemeenschap en knielden op één knie mee om met gebalde vuist uit te dragen dat ook zij racisme en bovenmatig politiegeweld afzwoeren.

Vertrouwen in de politie

Niettemin is het vertrouwen van de Afro-Amerikaanse gemeenschap in de politie laag. Veel zwarte kinderen kennen politieagenten alleen als degenen die hun huis binnenvielen, hun vader meenam en hun kamer overhoop haalde. Met name jongens kennen ‘the talk’, het gesprek dat Afro-Amerikaanse ouders voeren met hun opgroeiende zoon om hem te waarschuwen voor politiegeweld en hem te instrueren hoe hij zich moet gedragen tijdens een politiecontrole om te voorkomen dat hij wordt doodgeschoten. Volgens een in juli 2020 gehouden enquête van het onafhankelijke onderzoeksbureau Gallup Inc. (vergelijkbaar met het Nederlandse Centraal Bureau voor de Statistiek) verwacht minder dan 20% van de zwarte Amerikanen bij een confrontatie met de politie respectvol te worden behandeld. En het vertrouwen dat er wel is, wordt bij herhaling verstoord door incidenten van machtsmisbruik en buitensporig politiegeweld die men ofwel zelf heeft ervaren, dan wel heeft van horen zeggen uit de directe omgeving of de media. Berucht zijn de voorbeelden in kleinere steden waar de politie opdracht kreeg om zoveel mogelijk bekeuringen uit te schrijven vanwege financiële tekorten op de gemeentebegroting. Deze politiecontroles concentreerden zich vaak in de armere, zwarte en Spaanstalige wijken, omdat daar de meeste gammele auto’s reden en de pakkans het grootst was.

Zeer ernstig is de lange lijst van incidenten van buitensporig politiegeweld. Doordat tegenwoordig vrijwel iedereen een telefoon op zak heeft, worden deze vaak gefilmd, waarna de beelden de hele wereld rondgaan. Het eerste gefilmde en zeer beruchte geweldsincident was de zware mishandeling van Rodney King in 1992. Er bestonden toen nog geen mobiele cameratelefoons, maar vanuit een woning werd met een reguliere camera gefilmd hoe een groep politieagenten van de Los Angeles Police Department minutenlang insloeg op de op de grond kronkelende Rodney King. Deze mishandeling en met name de latere vrijpraak van de witte agenten door een witte jury leidden tot grootschalige rellen. Hierbij moest vooral de Aziatisch-Amerikaanse middenstand het ontgelden. Hele wijken veranderden in vuurzeeën en drieënzestig mensen kwamen om het leven. Andere beruchte incidenten waren de dood van de ongewapende Michael Brown (“Hands up, don’t shoot”) in Ferguson, Missouri in 2014, Eric Gardner (“I can’t breathe”) in New York City, ook in 2014 en George Floyd in Minneapolis, Minnesota in mei 2020. De door omstanders gefilmde negen minuten doodstrijd van Floyd onder de knie van voormalig politieman Derek Chauvin leidden in het hele land en tot ver daarbuiten tot grote verontwaardiging en protesten. Maar de lijst incidenten van buitensporig politiegeweld is veel langer.

Niet minder politie, maar beter!

De criminaliteit in de grote steden is onevenredig verdeeld. Sommige buurten zijn behoorlijk veilig, maar in andere kun je je ’s avonds beter niet laten zien. Deze verschillen hangen nauw samen met de sociaaleconomische positie van de bewoners. Vaak lopen de grenzen tussen goede en slechte buurten langs etnische lijnen. Veel criminaliteit concentreert zich in stadsdelen waar veel Afro-Amerikanen wonen. Dit geldt overigens ook voor Spaanstalige wijken, zij het in mindere mate. In Washington, D.C. is 46% van de bevolking Afro-Amerikaans. Meer dan 90% van de moord- en doodslagslachtoffers komt uit deze gemeenschap en datzelfde percentage geldt voor de daders. Landelijk bestaat de Amerikaanse bevolking voor 14% uit Afro-Amerikanen, maar hun aandeel in de landelijke slachtoffercijfers van moord en doodslag is 52%. Illustratief voor de onveiligheid in deze wijken zijn de zg. shot spotters. Dat zijn een soort microfoons die op ‘hot spots’ van criminaliteit worden geïnstalleerd en geactiveerd worden door het afgaan van een vuurwapen. De aanwezigheid van ‘shot spotters’ zegt ook iets over de murwheid van de bewoners door het aanhoudende geweld en het gebrek aan vertrouwen in de politie. Het komt namelijk regelmatig voor dat een

schietpartij uitsluitend door de ‘shot spotter’ wordt gemeld doordat geen enkele bewoner de politie belt.

Door de hoge criminaliteitscijfers is de politie in deze overwegend zwarte wijken vaker aanwezig dan in andere delen van de stad. Er is meer surveillance, er zijn de meeste noodhulpmeldingen en ook de recherche is vaker aanwezig door het grotere aantal onderzoeken en de hogere daderpopulatie. Het aantal negatieve contactmomenten met de politie, zoals aanhoudingen, huiszoekingen en verbaliseringssituaties is daardoor ook hoger. En daarmee de kans op geweldgebruik. Veel zwarte Amerikanen hebben negatieve ervaringen met de politie of horen erover van anderen. De werkdruk bij de politie is hoog, waardoor verleende assistenties vaak kortdurend zijn en niet altijd voldoen aan de verwachtingen van de melder. Bij aanhoudingen zien kinderen dat hun vader, en ouders dat hun zoon door de politie wordt meegenomen. Ook al zijn deze aanhoudingen terecht, dan nog is de politie de boeman. Bovendien blijkt uit een studie van de Harvard Universiteit uit 2020 dat jonge zwarte Amerikanen een drie keer grotere kans hebben om door politiegeweld om het leven te komen dan hun witte leeftijdsgenoten. Dit heeft verschillende oorzaken. Aan de ene kant zijn er de geweldsincidenten waarbij de politie onrechtmatig optreedt, maar de onbalans wordt ook veroorzaakt door de grotere daderpopulatie binnen de Afro-Amerikaanse gemeenschap en de grotere aanwezigheid van de politie in deze wijken. De hierdoor ontstane negatieve beeldvorming van de politie is een belangrijke reden voor veel korpschefs om regelmatig in de wijk hun gezicht te laten zien en uitleg te geven over het optreden van de politie. De relatief grote aanwezigheid van de politie in de Afro-Amerikaanse gemeenschap leidt tot gemengde gevoelens. Enerzijds willen de bewoners vanwege de grote onveiligheid meer politie zien die snel en adequaat reageert op verzoeken om assistentie. Anderzijds is men ook beducht voor ‘over policing’ en buitensporig politiegeweld.

De ambivalente relatie tussen de politie en de Afro-Amerikaanse gemeenschap kwam sterk tot uiting tijdens de vele demonstraties en protesten na de dood van George Floyd in 2020. De Black Lives Matter (BLM)-beweging kreeg nieuw momentum. BLM is een gedecentraliseerde protestbeweging tegen racisme en politiegeweld, die in 2013 werd opgericht na de dood van de zeventienjarige zwarte Trayvon Martin door een particuliere beveiliging in Sanford, Florida in 2012. Toen de (‘Hispanic’) beveiliging met een beroep op zelfverdediging werd vrijgesproken, spraken alle bekende leiders van de Afro-Amerikaanse gemeenschap, zoals ds. Jesse Jackson en ds. Al Sharpton, er schande van. De dood van George Floyd werd al snel

betiteld als haatmisdrijf: “Zou Floyd ook vermoord zijn als hij wit was?”, vroegen velen zich af. Dit gaf extra vuur aan de BLM-demonstraties, hoewel mogelijke racistische motieven tijdens de rechtszaken niet of nauwelijks ter sprake kwamen. De BLM-beweging kreeg breder draagvlak. Een enquête van Pew Research Center in juni 2020 wees uit dat 67% van alle Amerikanen de BLM-beweging ‘enigszins’ tot ‘sterk’ steunde. Binnen de Afro-Amerikaanse gemeenschap was dit percentage zelfs 86%. BLM appelleerde voor velen aan de zwarte burgerrechtenbeweging van de jaren zestig onder leiding van ds. Martin Luther King, met wie de genoemde zwarte leiders nog gedemonstreerd hadden.

Desondanks gold deze steun niet voor de ‘defund the police’- of de ‘abolish the police’-beweging. De Afro-Amerikaanse leiders waren nooit voorstander om de politie te verkleinen of zelfs af te schaffen. Hun gemeenschap leed het meest onder de hoge geweldscriminaliteit en zij zagen deze alleen maar stijgen toen de politie zich onder druk van de protesten, door bezuinigingen en door het afgenomen moreel, voor een groot deel terugtrok uit hun wijken. In een recentere enquête van april 2022 noemen Afro-Amerikaanse respondenten ‘geweld en criminaliteit’ hun belangrijkste zorg in de directe omgeving. Zelfs belangrijker dan hun economische situatie, huisvesting en gezondheidszorg. Uit onderzoek in oktober 2021 bleek zelfs dat meer zwarte dan witte Amerikanen voorstander waren van uitbreiding van de politiesterkte. De leiders van de Afro-Amerikaanse gemeenschappen benadrukten in talloze interviews dat zij niet minder politie willen, maar wel een ‘betere’ politie. Opmerkelijk is overigens dat de ‘defund the police’-activisten deze signalen van de Afro-Amerikaanse gemeenschap, waar de protesten toch voornamelijk om te doen waren, volledig negeerden.

Belang van diversiteitsbeleid

Op de vraag hoe een ‘betere politie’ er volgens de Afro Amerikaanse bevolking zou moeten uitzien, komen geen verrassende antwoorden. Allereerst wil men dat de politie zichtbaar is in de wijk. Volgens de eerder genoemde, in juli 2020 gehouden, Gallup-poll wil 81% van de Afro-Amerikaanse bevolking dat de aanwezigheid van de politie in hun wijk gelijk blijft (61%) of zelfs toeneemt (20%). Ten tweede wil men dat de politie respectvol optreedt en investeert in de vertrouwensrelatie met de zwarte gemeenschap. Machts- en geweldsmisbruik door de politie moet worden voorkomen, dan wel bestraft. Kortom, de Afro-Amerikaanse gemeenschap verwacht vrijwel hetzelfde als wat andere Amerikanen van de politie verwachten. En dit komt

bovendien overeen met wat de politie beoogt. Maar zij moet wel de daad bij het woord voegen!

Bij vrijwel alle grote incidenten van politiegeweld bleek dat de Amerikaanse politie vooraf onvoldoende had geïnvesteerd in de vertrouwensrelatie met de bevolking. En deze investering moet natuurlijk gedaan worden voordat je hem nodig hebt. Dit geldt voor grote, maar ook voor kleine steden. Eén van de pijnlijkste momenten waarop dit misging, waren de gebeurtenissen in 2014 in Ferguson, Missouri, een kleine gemeente met minder dan twintigduizend inwoners. Op 9 augustus werd de ongewapende, zwarte Michael Brown door een witte politieman doodgeschoten. Toen de eerste protesten en rellen uitbraken, bleek dat de politie geen enkele verbinding had met de Afro-Amerikaanse gemeenschap. In plaats van (ook) met hen in gesprek te gaan, zette de politie zwaar, semimilitair materieel in om de onlusten te beteugelen. Een maandenlange escalatie van protesten, rellen en plunderingen was het gevolg. Het kleine Ferguson werd nationaal en zelfs internationaal nieuws. De demonstranten kwamen uit het hele land en de racistische Ku Klux Klan maakte dankbaar gebruik van de verdeeldheid door het publiekelijk op te nemen voor de witte politieambtenaar. Uiteindelijk besliste de rechter overigens dat de politieman niet zou worden vervolgd omdat hij geen strafbaar feit had gepleegd.

Wat in de beeldvorming niet hielp, was dat de Ferguson Police Department vrijwel geheel wit was. Het kleine politiekorps had nooit geïnvesteerd in het werven van politiemensen uit de Afro-Amerikaanse gemeenschap. Maar het ging om meer dan beeldvorming. De politie miste de kennis en de kwaliteiten om de woede en de wanhoop van de zwarte gemeenschap te begrijpen en te duiden. Zij wist niet wie zij moest benaderen om de communicatie met de zwarte gemeenschap op gang te brengen. En het lukte de korpschef niet om geloofwaardig te communiceren, ondanks dat hij zijn fouten bij de aanpak van de crisis toegaf en via een videoboodschap zijn excuses aanbood aan de familie Brown. Deze complete miscommunicatie had wellicht voorkomen kunnen worden indien een deel van de korpsleden uit de zwarte gemeenschap afkomstig was geweest. Door hun kennis van de historie en de cultuur, hun ervaring en hun netwerk binnen de gemeenschap waar zij waren opgegroeid, hadden zij wellicht een brugfunctie kunnen vervullen.

Om deze redenen investeren veel politiekorpsen in diversiteit. Door politiemensen te werven uit de diverse gemeenschappen die zij dienen, neemt de taal- en cultuurkennis toe en wordt de herkenbaarheid van de politie voor de burgers vergroot. Sommige korpsen slagen daar goed in,

zoals de Metropolitan Police Department in Washington, D.C. 45% van de inwoners van de hoofdstad is Afro-Amerikaans, maar binnen het politiekorps ligt dat percentage zelfs boven de 50%. Maar er zijn ook veel korpsen die nog lang geen afspiegeling zijn van de bevolking, met name in de hogere rangen. Daarom wordt Amerika-breed actief en gericht geworven onder minderheden. Maar net als in Nederland is dit een gevoelig onderwerp en zit ook een keerzijde aan. Te draconische maatregelen om diversiteit te realiseren kunnen veel schade aanrichten. In de jaren zeventig werden Amerikaanse korpsen door rechterlijke uitspraken gedwongen om quota in te stellen bij zowel werving als promotie. Als er dan bijvoorbeeld negen vacatures waren voor Sergeant en de rechter had bepaald dat deze evenredig verdeeld moesten worden onder witte, zwarte en Spaanstalige agenten, dan werd van elke groep de top drie bevorderd. Dit systeem van positieve discriminatie leidde tot veel onvrede. Soms werden onvoldoende gekwalificeerde kandidaten bevorderd en voelden andere, betere en gepasseerde kandidaten zich gediscrimineerd. Daar kwam bij dat de gekwalificeerde, wel bevorderde politieambtenaren van kleur met de nek werden aangekeken omdat hen onterecht verweten werd dat zij hun bevordering te danken hadden aan hun huidskleur. Positieve discriminatie werd overigens niet alleen bij de politie toegepast. Nog steeds wegen sommige universiteiten (waaronder Harvard University) etniciteit mee als één van de bepalende factoren voor toelating. In de zomer van 2023 zal het Supreme Court overigens een uitspraak doen over de grondwettelijkheid van deze praktijken. Gezien de in meerderheid conservatieve samenstelling van dit hoogste rechtscollege is de verwachting dat zij dan een definitief einde maakt aan positieve discriminatie op universiteiten.

Bij het bevorderen van diversiteit moet het altijd gaan om het vergroten van de kwaliteit van het politiewerk. Dat geldt voor gender, voor etniciteit, maar ook voor seksuele geaardheid en leeftijd. Indien de gemeenschap zich kan herkennen in haar politie doordat sommige agenten zijn ‘zoals zij’, dan wordt het beste invulling gegeven aan het zevende principe van Sir Robert Peel. Tegelijkertijd is diversiteit geen ei van Columbus. Het is niet per definitie zo dat een divers samengestelde politie beter in staat is om de vrede te bewaren dan een minder divers korps. Wel is de kans daarop groter door de herkenbaarheid voor het publiek en de variëteit aan kwaliteiten die politieambtenaren met verschillende achtergronden inbrengen. Er is echter weinig wetenschappelijk onderzoek verricht naar de vraag of een diverse politie ook daadwerkelijk een ‘betere politie’ is. In 2021 publiceerde het tijdschrift *Science* een studie van een groep universiteiten die bij de Chicago Police Department 1,6 miljoen aanhoudings- en verbaliseringsituaties van 2012 tot 2015 had

geanalyseerd waarbij zeventuizend agenten betrokken waren. Hun conclusie was dat de etniciteit van de betrokken politieambtenaren wel degelijk verschil uitmaakte bij hun beoordeling van de situatie. In verhouding tot hun witte collega's bleken Afro-Amerikaanse en Spaanstalige politieambtenaren minder vaak auto's te controleren, minder vaak over te gaan tot een aanhouding en minder vaak geweld te gebruiken, met name jegens Afro-Amerikanen. Hierbij ging het overigens alleen om lichtere vergrijpen, dus geen zware misdrijven. Het geconstateerde verschil was 20-30% en was met name zichtbaar bij het politieoptreden in de zwarte wijken van Chicago. Verder bleek dat vrouwelijke agenten (van alle etniciteiten) minder vaak geweld gebruikten dan hun mannelijke collega's. Volgens Joscha Legewie, socioloog aan Harvard University, is deze studie het beste bewijs tot nu toe dat "de demografie van politieambtenaren van invloed is op de politiepraktijk". Het geconstateerde, meer terughoudende optreden van de Afro-Amerikaanse en de Spaanstalige politieambtenaren kan positief worden gewaardeerd, omdat veel geweldsincidenten tussen de politie en jonge mannen uit minderheidsgroepen voortkomen uit een controle of aanhouding. Tegelijkertijd wijst het onderzoek niet uit of dit politieoptreden ook op langere termijn effectief is en bijdraagt aan een 'betere politie'. De terughoudendheid in optreden zou namelijk ook kunnen leiden tot een stijging in de criminaliteit doordat minder wordt 'doorgepakt'.

Vooroordelen en etnisch profileren

Bij etnisch profileren wordt de politie verweten dat zij mensen uit minderheidsgroeperingen onevenredig vaak controleert of aanhoudt voor een strafbaar feit, terwijl dit niet objectief te rechtvaardigen is. De politie zou vooringenomen zijn. En natuurlijk is zij dat. Voor ieder mens — en dus ook voor elke politieambtenaar — geldt dat hij vooroordelen heeft die worden gevormd door eigen ervaringen en beelden en meningen uit de omgeving. Daarom is de vraag die iedereen zichzelf zou moeten stellen niet of je vooroordelen hebt, maar of je ze kent. Met name mensen in machtsposities hebben een extra verantwoordelijkheid om zich bewust te zijn van de eigen vooroordelen. Want alleen dan kun je er iets aan doen. In dit verband verrichtte de Afro-Amerikaanse professor Rashawn Ray van de Universiteit van Maryland interessant onderzoek naar impliciete vooroordelen bij de politie. Met een Virtual Reality-programma bracht hij politieambtenaren in situaties waarin zij afwisselend geconfronteerd werden met witte en zwarte personen. Hij ontdekte dat een zwarte man die zich verdacht gedroeg, sneller

als gevaarlijk werd ingeschat dan een witte man. Een vergelijkbare constatering deed hij bij verwarde personen. Een witte man die zich verward gedroeg, werd alleen ingeschat als verward, een zwarte man als verslaafd. Opvallend daarbij was dat de etniciteit van de politieambtenaar zelf geen verschil uitmaakte. Met andere woorden: ook zwarte politieambtenaren schatten een situatie met een zwarte man sneller in als gevaarlijk dan dezelfde situatie met een witte man. De verklaring hiervoor ligt waarschijnlijk in de dominante rol die de politiecultuur speelt. Ray's conclusie is weinig optimistisch: "Politiemensen hebben, ongeacht hun etniciteit of gender, dezelfde impliciete vooroordelen, met name tegen zwarte mensen."

Veel Amerikaanse korpsen organiseren trainingen om de bewustwording van de eigen impliciete vooroordelen te vergroten. Met name de 'implicit bias'-training is erg populair. Deze is gebaseerd op de psychologische theorie dat mensen zich bij een 'split second'-beslissing vooral laten leiden door de eigen, onbewuste (en ook bewuste) vooroordelen. Een (on)bewuste associatie van criminaliteit met Afro-Amerikanen kan ertoe leiden dat politieambtenaren zwarte mensen sneller bestempelen als verdacht. In 2018 en 2019 kregen alle 36.000 geüniformeerde politieambtenaren van de NYPD een verplichte impliciete vooroordelen-training van drie dagdelen (kosten: \$5,5 miljoen). Na afloop gaf ruim driekwart van de respondenten aan dat zij nieuwe inzichten en vaardigheden hadden verkregen door de training. Ondanks deze positieve evaluatie is er geen wetenschappelijk bewijs dat de training daadwerkelijk bijdraagt aan beter politieoptreden op straat. De kwaliteit van de trainingen verschilt sterk, er zijn geen gecertificeerde eisen waar diversiteitstrainers aan moeten voldoen en het resultaat wordt zelden gemeten. Er wordt vooral verondersteld — en gehoopt — dat het werkt. En soms gaat het om 'window dressing'. Net als de eerder genoemde professor Ray benadrukt ook Joshua Correll, sociaal psycholoog aan de Universiteit van Colorado-Boulder, dat de aanpak om discriminatie tegen te gaan vooral gericht moet zijn op de politiecultuur en veel minder op de individuele politieambtenaar.

Politiestatistieken

Een andere aanpak om etnisch profileren tegen te gaan is het registreren en publiceren van politiedata, zoals het aantal politiecontroles en aanhoudingen naar leeftijd, geslacht en etniciteit. Uit deze cijfers zou moeten blijken dat de politie niet bevooroordeeld werkt. In Nederland pleiten Amnesty International, Control Alt Delete en sommige politieke partijen al jaren voor de invoering van een zogezegd stopformulier met hetzelfde doel. Er zijn rond dit thema

aanmerkelijke verschillen tussen de Verenigde Staten en Nederland. Allereerst is het in Amerika heel gebruikelijk om naast andere persoonsgegevens ook de etniciteit te vermelden in personeelsbestanden, registraties van de overheid en op allerhande formulieren. Daardoor mag bij politiecontroles de etniciteit van de bestuurder worden geregistreerd. In Nederland is dit om privacyredenen niet toegestaan. Een tweede belangrijk verschil is dat op selectie gebaseerde, proactieve politiecontroles zoals die in Nederland heel gebruikelijk zijn (“ter controle op de naleving van de wegenverkeerswetgeving”) in de Verenigde Staten zijn verboden. Alleen het werken met een verkeersfuij waarbij iedereen wordt gecontroleerd, bijvoorbeeld op het gebruik van alcohol, is toegestaan. Als de politie een individuele bestuurder wil controleren dan moet er volgens de Grondwet een ‘redelijke verdenking’ aan ten grondslag liggen. Dat neemt overigens niet weg dat met deze wettelijke voorwaarde kan worden gemarchandeerd. Zonder aanleiding controleren mag niet, maar als een politieambtenaar iemand echt wil controleren, dan vindt hij vaak wel een reden. Berucht is het geven van een stopteken omdat aan de binnenspiegel van het voertuig een luchtverfrissertje bungelt. Omdat het zicht van de bestuurder niet mag worden belemmerd, is het aan de binnenspiegel ophangen van deze kleine, platte kerstboompjes wettelijk niet toegestaan. Aangezien de luchtverfrissertjes vooral populair zijn onder Afro-Amerikanen worden deze controles ervaren als discriminerend en gericht tegen de Afro-Amerikaanse gemeenschap.

Om aan het publiek en de politiek te tonen dat de politie bij controles niet selecteert op etniciteit worden in veel staten de controle- en aanhoudingscijfers op het internet gezet. In Maryland bijvoorbeeld kan iedereen zien hoeveel controles per maand en per politieteam zijn uitgevoerd en wat de leeftijd, gender en etniciteit was van de bestuurder. Daarbij is de redenering dat de politie onbevooroordeeld handelt als de percentuele verdeling van de controles per etniciteit overeen komt met die van de samenstelling van de bevolking. Tijdens gemeenteraadvergaderingen en buurtbijeenkomsten leggen korpschefs hierover verantwoording af. De hierdoor gecreëerde transparantie en verantwoording zijn op zich positief. Verondersteld mag worden dat agenten vanwege de verplichting om te registreren bewuster afwegen of zij iemand wel of niet gaan controleren en doordat korpschefs verantwoording moeten afleggen over de verbaliseringspraktijk in hun korps, hebben zij meer aandacht voor het tegengaan van etnisch profileren. Maar er valt ook op af te dingen. Allereerst zijn de cijfers te manipuleren. Als een politieambtenaar in een bepaalde periode ‘te veel’ mensen van een bepaalde etniciteit heeft gecontroleerd, dan kan hij een aantal controles uitvoeren van mensen met een andere etniciteit om het gewenste percentage te behalen. Ten tweede kan de registratieverplichting leiden tot

passiviteit bij politieambtenaren. In New York was veel verzet tegen de invoering ervan op 1 januari 2022. “Dan controleer ik gewoon niemand meer”, was de reactie van een — overigens zwarte — politiemann die opzag tegen de extra bureaucratie en de controle door zijn leidinggevende. Ten derde is het de vraag of het terecht is dat de percentuele, etnische verdeling van de controles alleen wordt vergeleken met de bevolkingssamenstelling. In de praktijk gebeurt dat wel en als deze verhouding scheef is, dan wordt de politie in een negatief daglicht geplaatst. CNN kopte in september 2021 dat de politie in Minneapolis zowel voor als na de dood van George Floyd “nog steeds onevenredig veel geweld toepast tegen zwarte mensen”, namelijk 63% terwijl de inwoners slechts voor 19% Afro-Amerikanen zijn. De conclusie die dan getrokken wordt, is dat de politie discrimineert. Maar klopt dat? Rond de eerder genoemde impliciete vooroordelentraining in New York constateerden de onderzoekers bijvoorbeeld dat de politiecontroles zich zowel voor als na de training voor 67% richtten op Afro-Amerikanen ten opzichte van het bewoners-percentages van 24%. Zoals beschreven, zijn er in Amerika wijken met een grotendeels zwarte bevolking waar naar verhouding veel criminaliteit wordt gepleegd. De politie is daar vaker aanwezig dan in andere stadsdelen. Een logisch gevolg is dat de politie er meer controles uitvoert, meer verdachten aanhoudt en vaker geweld moet gebruiken. Door het grote aandeel Afro-Amerikanen in deze wijken is hun aandeel in de controles, aanhoudingen en geweldsaanwendingen eveneens groter. Doordat in veiliger wijken, waar verhoudingsgewijs meer witte mensen wonen, minder wordt gesurveilleerd, is het aantal controles, aanhoudingen en geweldsaanwendingen jegens witte mensen automatisch minder. Hiermee is overigens niet gezegd dat de politie nooit etnisch profileert. Maar als politiechefs worden afgerekend op evenredige cijfers per etniciteit, dan wordt niet alleen de politie geen recht gedaan, maar kan dit ook ten koste gaan van de veiligheid in de betreffende wijken. Het kan namelijk leiden tot ongewenst systeemgedrag, waarbij de noodzakelijke politie-inzet in bepaalde criminele wijken wordt teruggeschroefd om het aantal controles en aanhoudingen van mensen met een bepaalde etniciteit te laten dalen. Dan heeft de buurt een politie die haar uiterste best doet om vooral niet te discrimineren, maar het wordt wel onveiliger. Dus kunnen we dan spreken over een ‘betere’ politie?

Maatschappelijke en politieke turbulentie

Na de moord op George Floyd kwam de politie zwaar onder vuur te liggen. Overigens niet uit alle hoeken. Veel conservatieve politici en commentatoren (zoals bij FOX News) namen het op voor de overgrote meerderheid van de

politieagenten die wel uitstekend werk verricht. Zij keurden de moord af, maar wezen er tegelijkertijd op dat Floyd een crimineel was en dat hij zich in eerste instantie tegen zijn aanhouding verzet had. Zij vroegen vooral aandacht voor de langdurige rellen en plunderingen in democratisch bestuurde steden, zoals Portland, Oregon en Seattle, Washington. Toenmalig president Trump dreigde zelfs om het leger in te zetten als de democratische gouverneurs geen orde op zaken zouden stellen. Maar verder namen weinig influencers het op voor de politie. Er kwam een tweetal bewegingen op gang om bij de politie de bestuurlijke teugels aan te halen: het realloceren van politiebudget ten gunste van sociaal-maatschappelijke voorzieningen ('defund the police') en het afpakken van politiebevoegdheden.

De oproep om te bezuinigen op de politiebegroting kreeg in democratische kring in eerste instantie vrij veel steun. Dat gold overigens niet voor president Biden zelf en de democratische partijleiding, maar wel voor hun linkervleugel, lokale bestuurders en volksvertegenwoordigers. In Minneapolis (waar Floyd was vermoord) kreeg burgemeester Frey tijdens een demonstratie een microfoon onder zijn neus, waarbij de demonstranten hem dwongen om voor of tegen opheffing van het politiekorps te kiezen. Na enig aarzelen zei hij "niet voor 'abolish the police' te zijn", waarna hij door de joelende menigte uit de demonstratie werd gezet. Enkele maanden later stemde de gemeenteraad voor afschaffing van de Minneapolis Police Department. In andere steden ging het niet zo ver, maar veel politiekorpsen, zoals in New York, Los Angeles, Seattle en Portland, kregen te maken met aanzienlijke bezuinigingen. Deze waren echter niet van lange duur. Veel politiemensen meldden zich ziek (de 'blauwe griep'), gingen met pensioen of namen ontslag. De criminaliteit steeg snel en binnen enkele maanden werden alle bezuinigingen teruggedraaid en werd het opheffingsbesluit van de Minneapolis Police Department herroepen.

In Seattle, Washington State werd de politie kort na de moord op Floyd zelfs weggejaagd uit haar politiebureau. Derellende demonstranten hielden een maand lang een deel van de wijk bezet als 'politienvrije zone', zich daarbij gesteund wetend door Jenny Dunkan, de democratische burgemeester van Seattle, die vergoelijkend sprak over een 'Zomer van Liefde' (wellicht terugdenkend aan de hippietijd in de jaren zeventig). De bezetters eisten dat minimaal 50% van het politiebudget zou worden omgezet in gemeentelijke sociale programma's. Veel bewoners zagen de anarchie met lede ogen aan. Sommigen verlieten de wijk, anderen huurden een private bewakingsdienst in om hun woning of winkel te beschermen. De bestuurlijke tolerantie voor de 'politienvrije zone' verdween na een aantal schietpartijen, waarbij de

politie de toegang tot de wijk werd geweigerd om noodhulp te verlenen. Nadat bij de vierde schietpartij een zestienjarige jongen overleed en een veertienjarige jongen ernstig werd verwond, was de maat vol. Na onderhandelingen vaardigde de burgemeester een bestuurlijk bevel uit en nam de politie de controle terug in de wijk.

Op Capitol Hill werden twee wetsontwerpen geschreven die de zelfstandigheid en de bevoegdheden van de politie landelijk beoogden te beperken, één van de Democratische en één van de Republikeinse Partij. De voorstellen kwamen voor 70% overeen, maar het lukte de partijen niet om tot overeenstemming te komen. Op lokaal niveau was dit anders. Diverse staten en steden namen wetten aan die het toezicht op de politie vergrootten en de bevoegdheden beperkten. Deze varieerden van een verbod om binnen te treden zonder te kloppen ('no knock-warrants'), het toepassen van de nek-klem en het gebruik van traangas en rubberen kogels bij ordeverstoringen tot aan de aanschaf van militair materieel. Sommige korpsen zijn zo ver gegaan dat de politieambtenaren geen auto's meer mochten controleren bij constatering van lichte overtredingen, zoals het rijden met een kapot achterlicht of een luchtverfrissertje dat aan de binnenspiegel bungelt. De ratio is dat gewelddadige en soms dodelijke confrontaties tussen burgers en de politie vaak beginnen met een verkeerscontrole. De agenten krijgen dan de instructie om achteraf op kenteken te verbaliseren. Verder is het gebruik van bodycams sterk uitgebreid, is het toezicht op de politie versterkt en moeten korpschefs vaker en over meer zaken verantwoording afleggen. En er wordt extra geïnvesteerd in opleiding en training. Naast de hiervoor genoemde 'implicit bias'-training krijgen politiemensen de-escalatietraining en de 'Active Bystanders in Law Enforcement' (ABLE)-training. Deze biedt praktische handvatten om te interveniëren en een collega aan te spreken als hij zich misdraagt. Dit was een reeds bestaande training, maar heeft een enorme vlucht genomen na de moord op George Floyd waarbij drie politieagenten verzuimden om in te grijpen, waarvoor zij later zijn veroordeeld.

Al deze ontwikkelingen hebben een zeer zware wissel getrokken op alle politiemensen. En ze hebben het politieleiderschap voor grote uitdagingen geplaatst. Hierbij is opnieuw aangetekend dat de verschillen tussen korpsen verspreid over het hele land erg groot zijn. Er zijn tal van politiekorpsen die over het algemeen een goede relatie hadden met de bevolking en waar relatief weinig is veranderd. En net zoals er anti-politieprotesten waren, werden ook op diverse plekken steunbetuigingen geuit voor de "dunne blauwe lijn die het verschil uitmaakt tussen orde en chaos". Nog steeds worden agenten op straat spontaan aangesproken met "Thank you for your service!" en het is niet ongebruikelijk dat

militairen, politieagenten, brandweerlieden en ziekenbroeders in winkels 5 tot 10% korting krijgen. Maar er zijn ook steden waar de situatie anders is. Jarenlang opgekropte woede over sociaal-maatschappelijke achterstand, discriminatie en bovenmatig politiegeweld werd botgevierd op de politie, zich gesteund voelend door de massale Black Lives Matter en anti-politiedemonstraties. De korpschefs werden vaak onvoldoende gesteund door hun bestuurders. Zij moesten op straat de vrede bewaren, maar tegelijkertijd hun korps draaiende zien te houden terwijl de ene na de andere collega zich ziek meldde of ontslag nam. De korpschefs moesten extra zichtbaar zijn in de gemeenschap en zich op diverse platforms verantwoorden, waarbij elk nieuw incident op een goudschaaltje werd gewogen. Enkele korpschefs demonstreerden mee, wat hen door sommigen wel maar door anderen niet in dank werd afgenomen. Sommigen namen ontslag of werden ontslagen. Toen de criminaliteit in het hele land bleef stijgen, werden van hen wonderen verwacht: met minder middelen en bevoegdheden, een minimale sterkte, een laag moreel en toegenomen bureaucratie het vertrouwen van de bewoners herwinnen en de stijging in de criminaliteit tot staan brengen.

Politiële interventiemethoden

Maar de tijdgeest was veranderd. In de jaren negentig van de vorige eeuw werd door het hele land de ‘Broken Windows’-theorie gepropageerd. Het uitgangspunt was dat de politie actief moest optreden tegen kleine overtredingen, zoals graffiti, bedelen en openbare dronkenschap. Door de verloedering tegen te gaan zouden ernstiger vormen van criminaliteit worden voorkomen. Hoewel niet wetenschappelijk bewezen, werd de landelijke, jarenlange daling in de criminaliteit alom toegewezen aan het succes van deze aanpak. Deze ging gepaard met een top-down leiderschapsstijl waarbij districts- en teamchefs maandelijks (en soms zelfs wekelijks) bij de korpsleiding moesten verschijnen om tekst en uitleg te geven over hun aanpak. Tijdens deze zogeheten COMPSTAT (‘Computer Statistics’)-sessies werden de criminaliteitscijfers in hun gebied ‘real time’ geprojecteerd. In die tijd gold het houden van staande verkeerscontroles op plekken waar de meeste overvallen plaatsvonden als een effectief middel ter bestrijding van de geweldscriminaliteit. Tijdens de COMPSTAT-sessies moesten teamchefs zelfs verantwoording afleggen over het aantal controles dat zij tijdens overvalpieken hadden georganiseerd. In de huidige tijd worden in veel steden zo min verkeerscontroles uitgevoerd om mogelijke escalatie tijdens een verbaliseringssituatie te voorkomen en zijn soms zelfs verboden.

Die veranderde tijdgeest gold voor de gehele justitieketen. Zo ook voor het Openbaar Ministerie. Al langere tijd leefde in de Verenigde Staten de overtuiging dat het justitiële systeem moest worden hervormd. Er moest vooral een einde komen aan de zeer lange gevangenisstraffen voor relatief lichte misdrijven (zoals bezit van verdovende middelen). Voormalig president Trump had daartoe in 2018 al een justitiehervormingswet aangenomen, de ‘First Step Act’. De Black Lives Matter-beweging en de roep om sociale rechtvaardigheid gaf de justitiehervorming-agenda nieuw momentum. Dit leidde tot de verkiezing van een aantal progressieve hoofdofficieren van Justitie die ook bij ernstiger zaken niet langer voorlopige hechtenis eisten. Hierdoor werden met enige regelmaat gewelddadige verdachten na hun aanhouding heengezonden, waarna sommigen al snel in herhaling vielen.

In de jaren negentig had de New York City Police Department ook de beschikking over de ‘stop-and-question-and-frisk’-tactiek. Politieteams in burgerkleding hielden personen staande van wie zij vermoedden dat zij een illegaal vuurwapen op zak hadden. De instructie was om na de staandehouding (‘stop’) eerst vragen te stellen om de initiële verdenking te bevestigen of te ontkrachten (‘question’). Pas als de verdenking door de houding en de antwoorden van betrokkene werden versterkt, dan mocht hij worden gefouilleerd (‘frisk’). In de praktijk werd het echter al snel ‘stop-and-frisk’, waarbij de tussentijdse toetsing achterwege werd gelaten. Deze zogeheten ‘street crime units’ werden regelmatig beschuldigd van machtsmisbruik en etnisch profileren, vooral omdat de aanleiding voor de staandehouding niet altijd objectief was vast te stellen. Het hoogtepunt voor deze aanpak was het jaar 2011 toen de NYPD 680.000 mensen fouilleerde. Slechts 9% van hen was wit. Zo’n 88% van de gefouilleerden had geen wapen of drugs bij zich. In 2013 verklaarde de rechter deze aanpak in strijd met de grondwet. De ‘street crime units’ bleven wel bestaan, maar moesten de rechterlijke uitspraak respecteren. De kritiek op deze teams verstomde echter niet en in 2020 besloot toenmalig burgemeester DeBlasio mede onder druk van de protesten de teams op te heffen.

In veel steden is het moreel bij de politie laag. De korpsen zijn onderbezet, de werkdruk is hoog en de werving verloopt moeizaam. Politieambtenaren voelen zich ondergewaardeerd en vinden dat ze té kritisch worden beoordeeld. In hun werkzaamheden voelen zij zich belemmerd om te doen wat zij zien als goed politiewerk. In de afgelopen jaren zijn veel politieambtenaren materieel of bevoegdheden kwijtgeraakt. Dat was overigens niet in alle gevallen verkeerd. Sommige kleinere korpsen beschikten bijvoorbeeld over militair materieel dat het ministerie van Defensie had afgedankt en voor

een prikkie aan deze had korpsen verkocht. Door het gebrek aan training en vaardigheid is wellicht ook het verbieden van de nekklem in sommige korpsen gerechtvaardigd. Maar het verbod om zonder aanbellen direct binnen te kunnen treden (om te voorkomen dat bewijs worden vernietigd), het verbod om bij ordeverstoringen traangas te kunnen gebruiken en het verbod om bestuurders van motorvoertuigen staande te houden bij een geconstateerde overtreding wordt door veel politiemensen ervaren als een klap in het gezicht. Deze en andere beperkende maatregelen kunnen leiden tot demotivatie en passiviteit, wat ook de veiligheid niet ten goede komt.

In sommige korpsen mogen politiemensen naar aanleiding van lichte overtredingen geen controles meer uitvoeren, in andere willen zij dat zelf niet uit vrees te worden beticht van etnisch profileren. Soms gaat men risicovolle assistenties uit de weg omdat zij zich realiseren dat zij door hun bodycam of door buitenstaanders gefilmd en daardoor gecontroleerd worden. Onlangs draaide ik een dienst mee met een Amerikaanse collega. Hij hield nog steeds van zijn werk, maar het was wel zwaarder geworden, zei hij. Hij verzuchtte dat hij laatst lange tijd had zitten soebatten met een verwarde dakloze die op het erf van een melder was gaan liggen. Vroeger zou hij de man na één waarschuwing hebben meegenomen, maar nu durfde hij dat niet meer aan: “Ik heb een de-escalatietraining gehad en mijn webcam staat constant aan. Als die man zich verzet, dan moet ik later aan de hand van de beelden aan mijn chef uitleggen waarom ik niet gede-escalerd heb.” Volgens hem hadden probleemjongeren op straat nu vaker een grote mond tegen hem, “omdat zij weten dat ik toch niets mag doen want ik moet de-escaleren”.

Terugwinnen van vertrouwen

Hoe zijn de Amerikaanse politiechefs (korps-, politie- en teamchefs) daarmee omgegaan? Van hen wordt veel gevraagd. Zij moeten extern het boegbeeld zijn, maar ook intern. Het moreel is in veel korpsen laag. Daarom moeten zij ook intern zichtbaar zijn, veel communiceren en bouwen aan het zelfvertrouwen van de politie als hoeder van de rechtstaat, die als het erop aankomt de ‘vrede kan bewaren’. En dat is geen kleine taak. In de huidige gepolariseerde samenleving moet de politie soms op eieren lopen om te voorkomen dat zichzelf van vooringenomenheid of partijdigheid wordt beticht. Daar komt bij dat het politiewerk gevaarlijker is geworden. In de afgelopen paar jaar is het aantal vermoorde politieambtenaren sterk toegenomen. Zorgelijke ontwikkeling daarbij is dat in enkele gevallen de politiemensen bewust in een hinderlaag zijn gelokt.

Voor hen zijn het terugwinnen van het vertrouwen van de bevolking, het vergroten van het interne moreel en het terugdringen van de criminaliteit de hoogste prioriteiten. De toegepaste strategieën daarbij zijn niet fundamenteel veranderd. Er wordt vooral geprobeerd om een ‘betere politie’ te zijn, meer in de wijken aanwezig te zijn, meer ‘outreach’ naar de bewoners en beter uitleggen waarom de politie handelt zoals zij doet. En dat mag niet alleen worden overgelaten aan de wijkagenten. De korpschefs zelf moeten zowel in de wijken als in de media zichtbaar zijn, vertrouwen wekken bij de burgers van de diverse gemeenschappen en coalities sluiten die noodzakelijk zijn om als het erop aankomt de ‘vrede te bewaren’.

In New York is een nieuw ‘Neighborhood Policing’-programma gestart. De wijkteams zijn opgedeeld in vier of vijf sectoren, die zo veel mogelijk aansluiten op de bestaande buurtgemeenschappen. Vaste teams van politieambtenaren werken op vaste tijden in dezelfde buurten, waardoor zij de bewoners en de bedrijven zo goed mogelijk leren kennen en zij hen. Volgens de NYPD hebben deze teams voldoende capaciteit om niet alleen noodhulp-assistentie te verlenen, maar ook om de tijd te nemen voor een gesprek met de bewoners. De methode wordt nadrukkelijk geadverteerd als een ‘criminaliteitsbestrijdingsstrategie’ omdat de verbeterde communicatie en samenwerking met de bewoners de politie beter in staat stelt om de misdaad te bestrijden.

Een andere, relatief nieuwe aanpak is de samenwerking met geestelijke gezondheidsinstellingen bij meldingen van psychisch verwarde personen. In steeds meer korpsen werkt men ofwel met gemengde koppels of wordt bij meldingen over verwarde personen eerst een zorgenheid gestuurd en komt de politie alleen als er gevaar dreigt. Deze samenwerking wordt over het algemeen positief gewaardeerd. Het doel is om kwalitatief betere zorg te verlenen en tevens om te voorkomen dat deze assistenties onnodig escaleren tot een dodelijk schietincident doordat de politie onvoldoende is opgeleid om adequaat met psychisch verwarde personen om te gaan.

Ook financieel wordt er weer geïnvesteerd in de politie. Diverse korpsen hadden in 2022 ruimere budgetten dan in 2021. Op landelijk niveau heeft president Biden extra geormerkte budgetten beschikbaar gesteld, vooral voor opleiding en training. Er wordt weer actief geworven, hoewel het nog steeds niet storm loopt. Veel korpsen bieden daarom allerlei extra's aan. Als je bijvoorbeeld bij de hoofdstedelijke Metropolitan Police Department solliciteert, dan krijg je bij de start van je opleiding een bonus van tienduizend dollar. Zodra je je politiediploma hebt behaald, ontvang je een tweede bonus van tienduizend dollar. De enige verplichting is dat je na je aanstelling minimaal twee jaar bij het korps blijft werken.

De door DeBlasio opgeheven ‘street crime units’ in New York zijn door de nieuwe (Afro-Amerikaanse) burgemeester Eric Adams opnieuw geïnstalleerd. Door zijn politie-ervaring (hij was jarenlang hoofdinspecteur bij de NYPD) weet Adams dat de teams zeer effectief waren doordat zij veel illegale vuurwapens van de straat haalden. Maar hij weet ook dat hun ‘stop-and-frisk’-aanpak leidde tot machtsmisbruik en etnisch profileren, waarvan vooral de Afro-Amerikaanse gemeenschap de dupe was. Burgemeester Adams heeft de New Yorkers nu beloofd dat de nieuwe teams op een andere wijze gaan werken dan de oude. Door informatie-gestuurde ‘precision policing’ richten zij zich op specifieke criminelen en wordt geen ‘sleepnet’ meer uitgegooid. Alle teamleden worden voorzien van bodycams, waardoor hun optreden achteraf controleerbaar is. En hij beloofde consequenties indien de regels worden overtreden. Het komt nu vooral op het leiderschap van korpschef Keechant Sewell aan om de nieuwe teams effectief te laten zijn en tegelijkertijd te voorkomen dat zij zich opnieuw schuldig maken aan burgerrechtenschendingen.

Lessen voor de Nederlandse politie

De Nationale Politie bestaat tien jaar. Wat zal in de komende tien jaar op haar afkomen? Kan de Nederlandse politie haar voordeel doen met de ervaringen van de collega’s in de Verenigde Staten? De Amerikaanse en de Nederlandse samenleving zijn heel verschillend. En dat geldt ook voor de politie. Maar er zijn wel overeenkomsten. In beide landen nemen de polarisatie en de belangentegenstellingen toe. De politie wil dicht bij de burgers staan, maar het wordt steeds moeilijker om door alle gemeenschappen gezien te worden als onpartijdig en dienstbaar. In de afgelopen jaren is de Amerikaanse politie zwaar onder vuur komen te liggen met ernstige gevolgen voor zowel de samenleving als de politie zelf. Een zeer ernstig incident was het flitspunt voor maandenlange rellen en zelfs een discussie over het voortbestaan van de politie. Deze ontwikkelingen hebben onderstreept hoe belangrijk het voor de politie is om dagelijks te werken aan het vertrouwen van de gemeenschap die zij dient.

In een diverse, multiculturele samenleving is een divers samengestelde politie onontbeerlijk om het vertrouwen van alle burgers te behouden, om indien nodig de vrede te kunnen bewaren. Van de politiechefs wordt daartoe een goed doordacht, strategisch diversiteitsbeleid gevraagd, waarin het vergroten van de kwaliteit van het politiewerk en de verbinding met de samenleving centraal staan. De eerder geciteerde professor Rashawn Ray

waarschuwt echter voor scoringsdrift en kortetermijndiversiteitsbeleid: “Je moet heel strategisch zijn en de verwachtingen managen. Soms worden op korte termijn wonderen verwacht, maar het gaat om een strategische cultuurverandering die per definitie traag verloopt.” Maar je moet wel koers houden. De politiechefs zijn daarbij de boegbeelden die moeten aanvoelen hoe snel de organisatie zich kan ontwikkelen. Het gaat om consistente, goed doordachte, strategische stappen die zorgvuldig worden gecommuniceerd en na één keer te zijn genomen niet meer worden teruggedraaid.

Een belangrijk onderdeel van een goed diversiteitsbeleid is het tegengaan van ongelijke behandeling, zowel intern als extern. In New York is terecht een einde gemaakt aan het etnisch profileren door de oude ‘street crime units’. Maar te veel nadruk op het controleren van de politie kan leiden tot systeemgedrag, waardoor het contraproductief werkt. Uit tal van onderzoek blijkt dat een geconcentreerde politie-inzet in criminele buurten (‘hot spot policing’) een effectieve strategie is om — in ieder geval op korte termijn — de veiligheid te verbeteren. Maar bij deze gerichte inzet kan het zijn dat jongeren met een bepaalde etniciteit meer worden geraakt dan anderen, simpelweg doordat zij deel uitmaken van de dadergroep. Indien de politie wordt gedwongen om van elke bevolkingsgroep hetzelfde percentage mensen te controleren als hun aandeel in de bevolking, dan wordt de ‘hot spot policing’-strategie op voorhand vleugellam gemaakt. En daarmee is de veiligheid van geen enkele bevolkingsgroep gediend. De zichtbaarheid van de politiechefs is ook dan van belang om uitleg te geven over het politiewerk en als ‘hitteschild’ voor hun collega’s te staan.

De veranderingen in de wereld en in de samenleving gaan razendsnel, waardoor de politie zich steeds opnieuw moet aanpassen. De criminaliteit wordt internationaler en er verschijnen nieuwe vormen van criminaliteit. Maar de vraag van de individuele burger aan de politie verandert niet zo snel en is in de kern nog grotendeels hetzelfde als in 1829 toen Sir Robert Peel zijn ‘Peel’s Principles’ schreef. Hij wil af en toe een (bekende) politieagent zien; als hij in nood is, wil hij dat de politie snel komt helpen; hij verwacht niet dat de politie elke misdaad oplost, maar wel dat hij respectvol wordt behandeld. In Nederland is het vertrouwen in de politie over het algemeen groter dan in de Verenigde Staten. Al jaren staat de politie samen met de rechterlijke macht op de eerste plaats van instituties waarin de bevolking vertrouwen heeft. Dat is een uitslag om te koesteren, maar niet om als vanzelfsprekend aan te nemen. Want dat grote vertrouwen geldt niet voor alle bevolkingsgroepen en vertrouwen komt te voet, maar kan na een ernstig incident ook te paard vertrekken. Een aantal keren heeft het er ook in Nederland om gespannen.

Daarom heeft ook de Nederlandse politie de opdracht om elke dag te investeren in de vertrouwensrelatie met alle burgers. Hoewel dit een taak van hoog tot laag is, vormen de wijkagenten daarbij een belangrijk fundament als politieke hoekstenen in de samenleving. Daarom is het zorgelijk dat wijkagenten al jaren klagen dat zij door de werkdruk onvoldoende toekomen aan hun verbindende kerntaak in de wijk. Dat moet veranderen voordat de noodzaak daartoe door incidenten wordt aangetoond. In 2006 bezocht ik samen met een collega de Rode Hoed in Amsterdam, waar de inmiddels ex-hoofdcommissaris Eric Nordholt zou spreken. Hij waarschuwde voor de toenemende radicalisering en criminaliteit onder jongeren in problematische wijken en stelde dat de politieorganisatie “moest worden ingericht op dit probleem”. Daarom moest het aantal wijkagenten worden verdubbeld, zei hij. Zijn pleidooi kreeg weinig bijval. Nordholt was zijn tijd vaker ver vooruit.

Michangelo gezocht

Uit enorme berg informatie moet politie goed beeld van maffia kunnen halen

GERLOF LEISTRA

Inleiding

Is de politie opgewassen tegen de georganiseerde misdaad? Twijfel overheerst. Media schetsen de contouren van een narcostaat. Gewetenloze drugsbaronnen communiceren in versleuteld berichtenverkeer over liquidaties en ondermijnen met hun zwart geld de samenleving. Vallen de kopstukken nog uit te schakelen?

Met de arrestatie van Ridouan Taghi, leider van de zogenoemde Mocromaffia, in 2019 in Dubai is de drugsmisdad een gevoelige klap toegebracht. Over de hele wereld zijn de afgelopen jaren veel van zijn partners-in-crime aangehouden. Een organisatie waarvan het kopstuk is opgepakt of geliquideerd, is daarmee echter nog niet uitgeschakeld. Zo'n bende is als een zwerm spreuwen die opschrikt, in paniek alle kanten op vliegt en zich daarna weer hergroepeert. Staat er een nieuwe leider op? Valt de organisatie uiteen in verschillende groeperingen die elkaar naar het leven staan? Of grijpt een concurrent de macht?

Bij de aanpak van de zware misdaad speelt 'high tech' een sleutelrol: de beste speurneuzen zitten achter de computer. Door het kraken van versleutelde communicatie via de systemen van Ennetcom (2016), PGPSafe (2017), EncroChat (2020) en SkyECC (2021) zat de politie figuurlijk aan tafel

bij criminelen. Aan de lopende band kreeg de recherche gevoelige informatie over onder meer huurmoorden en drugstransporten. Zo ontvouwde zich een beeld van de organisatie. In totaal gaat het om meer dan honderd miljoen ontcijferde berichten. Tel uit je winst!

Tweede wapen tegen de georganiseerde misdaad is de inzet van kroongetuigen. Ondanks de kritiek op het zaken doen met criminelen blijken deze spijtoptanten goud waard. De macht van Willem Holleeder en zijn medeverdachten is vooral gebroken dankzij de verklaringen door de huurmoordenaars Peter la Serpe en Fred Ros. De getuigenissen van zijn eigen zussen Astrid en Sonja Holleeder kleurden het inktzwarte beeld verder in.

De Mocro-maffia kwam vooral in beeld dankzij kroongetuige Nabil B. Die moest voor zijn samenwerking met Justitie wel een hoge prijs betalen. Uit wraak voor zijn rol werden in zijn directe omgeving al drie ‘contacten’ doodgeschoten: zijn broer Redouan, zijn advocaat Derk Wiersum en zijn vertrouwenspersoon Peter R. de Vries.

De boodschap is helder: wie het lef heeft verklaringen af te leggen tegen Taghi c.s., “moet gaan slapen”. Logisch dat de drempel om justitie te helpen steeds hoger wordt.

Des te verrassender was het nieuws eind 2022 dat de Italiaanse maffialeider Raffaele Imperiale had besloten om met justitie te gaan samenwerken. Imperiale is in Nederland geen onbekende. Hij runde in de jaren negentig een pizzeria in hartje Amsterdam en onderhield contacten met grote drugshandelaren. Naar verluidt deed hij ook zaken met Taghi en diens twee zonen. Er zouden plannen zijn besproken om Taghi met geweld te bevrijden uit de Extra Beveiligde Inrichting (EBI) in Vught.

Derde wapen in de strijd is internationale samenwerking. Over de hele wereld slaan politie en justitie steeds vaker de handen ineen. Eindelijk lijkt de huiver verdwenen om ‘geheime’ informatie te delen. De arrestaties volgen elkaar in hoog tempo op. Na de aanhouding van Mink Kok en Najim Z. eind maart in Libanon tweette hoofd van de Landelijke Recherche Andy Kraag: “Niemand is onvindbaar.”

In november 2022 zijn in Dubai opnieuw twee bekende kopstukken van de drugsmaffia opgepakt. Zij deden zaken met onder anderen Taghi en Imperiale. Het beeld ontstaat van een nauwe band tussen de Mocro-maffia, Italiaanse maffia en Zuid-Amerikaanse kartels. Alleen door internationale samenwerking van politie en justitie lukt het succes te boeken.

‘Voortgezet crimineel handelen’

Mooi dat al die grote jongens achter de tralies zitten, maar daarmee zijn ze nog niet uitgeschakeld. Zelfs in de gevangenis blijken nog volop mogelijkheden te bestaan voor ‘voortgezet crimineel handelen’. Op de luchtplaats en tijdens bezoek worden gewoon zaken gedaan. Dankzij uitgekookte smokkelmethoden en corrupt personeel kunnen vermogende criminelen op hun cel beschikken over een smartphone. Daarmee staan ze in contact met de buitenwereld en kunnen opdrachten verstrekken.

Weliswaar is er de afgelopen kwart eeuw nog nooit iemand ontsnapt uit de EBI, maar ook die zit niet potdicht. Maandenlang kreeg Taghi zo’n beetje driemaal daags bezoek van een neef die had doorgeleerd voor advocaat. Zonder een woord te zeggen communiceerden de mannen met elkaar. Ze hadden echter niet door dat justitie meekeek. Volgens justitie fungeerde de neef als doorgeefluik van Taghi naar de buitenwereld en bespraken ze plannen voor hulp bij een uitbraak.

Naast een permanente dreiging van een ontsnapping met veel geweld is er ook de dreiging van liquidaties: veel politiemensen zijn dag en nacht bezig met het beveiligen en bewaken van officieren van justitie, rechercheurs, burgemeesters, politici, advocaten en journalisten.

‘Schaduwboxen in het donker’

De klemmende vraag blijft of de politie is opgewassen tegen de georganiseerde misdaad. Met name door het kraken van versleutelde communicatie is er een immense berg informatie over het ‘milieu’ beschikbaar. En toch lijkt de politie maar wat te doen, oordelen politie-experts. Cyrille Fijnaut spreekt van ‘schaduwboxen in het donker’. Zijn collega Bob Hoogeboom noemt het ‘navigeren in de mist’. Met al die informatie is dat onbegrijpelijk.

Dat moet anders. Gevraagd naar het geheim van de smid zei de briljante Italiaanse kunstenaar Michelangelo (1475-1564) dat zijn werk minder moeilijk was dan het leek: het beeld zat al in het marmer, hij hoefde het er alleen maar uit te hakken.

Dat geldt ook voor de politie: het beeld van de maffia hoeft alleen uit de data gehaald te worden. Naast die meer dan honderd miljoen berichten beschikt de politie uit eigen onderzoeken over allerlei andere nuttige gegevens. Zaak is om die schat aan informatie ‘operationeel’ te maken.

Onder meer de fiscus, gemeenten en banken zitten eveneens op een immense berg informatie. Door het koppelen van bestanden zou een perfect beeld van de leiders van ‘de maffia’ gemaakt kunnen worden. Waar wonen ze? Met wie

hebben ze contact? Wat doen ze de hele dag? Hoe verdienen ze hun geld en vooral: waar blijft dat? Wie gebruiken ze voor het afschermen en witwassen?

Natuurlijk hebben ook criminelen recht op privacy, maar privacy mag geen schuilplaats zijn van het kwaad. Het blijft vreemd dat de fiscus informatie over criminelen niet deelt met de politie. Wetgeving om banken in staat te stellen gegevens over verdachte klanten te delen, laat al jaren op zich wachten. De misdaad is de lachende derde.

De Nederlandse justitie en politie kunnen veel leren van andere landen. In de jaren negentig van de vorige eeuw werd vooral gekeken naar de Amerikaanse aanpak van zware misdaad. Nu is Italië het lichtende voorbeeld. Voor maffialeiders geldt daar in de aparte gevangenis een superstreng regime en er valt ook nog wel het één en ander te leren in het werken met en beschermen van kroongetuigen en hun familie.

Wie zijn de nieuwe leiders?

Alle drie de ‘wapens’ — techniek, kroongetuigen en internationale samenwerking — blijven ook in de toekomst hard nodig om in de strijd tegen de misdaad succes te boeken. Alleen op die manier is de politie tijdig op de hoogte wie de nieuwe leiders zijn.

Ruis op de lijn is contraproductief. Klaas Bruinsma en andere Hollandse kopstukken grepen hun kans toen de politie de ingewikkelde fusie voorbereidde van de gemeente- en rijkspolitie in 1992. Daarna zorgde de IRT-affaire — de ontsporing van de opsporing — nog jarenlang voor onzekerheid en onrust.

De opkomst van Taghi viel samen met de vorming van de Nationale Politie in 2012. Die ongekende stoelendans ging ten koste van de misdaadbestrijding. Een team dat de bende van Taghi op de hielen zat, moest haar werk staken om onderzoek te doen naar de ramp met de MH17 in juli 2014.

Taghi hangt levenslang boven het hoofd, maar wie is zijn opvolger? Voorkomen moet worden dat de machtswisseling zich opnieuw ongezien voltrekt. Het is niet toevallig dat een wisseling van de wacht doorgaans plaatsheeft op momenten dat de politie vooral met zichzelf bezig is. Criminelen maken dankbaar gebruik van die overgangsjaren.

Kritiek op het MIT

Soms is er tegenwerking van binnenuit. De moord op advocaat Derk Wiersum op 18 september 2019 was de aanleiding voor de oprichting van het Multidisciplinair Interventie Team. Dat moest de greep van misdaadbendes

op de bovenwereld bestrijden. Het moest uiteindelijk bestaan uit zo'n vierhonderd medewerkers. Naast ervaren rechercheurs van de politie werden specialisten van de FIOD en de Belastingdienst, het Openbaar Ministerie, de douane, de Koninklijke Marechaussee en Defensie bij elkaar gezet.

Van meet af aan was er kritiek op de vorming van dit nieuwe 'superteam'. Cyrille Fijnaut vond de creatie "het domste plan in de geschiedenis van de politie". Informatie en interventie hadden in zijn ogen nooit gesplitst moeten worden. Bovendien: er was toch al een Landelijke Recherche! Het nieuwe team werd gezien als concurrentie. Ondanks alle ambities kwam de Nederlandse variant van de Amerikaanse Drug Enforcement Administration mede daardoor niet echt van de grond. Per 1 juli 2022 is het MIT vervangen door de Nationale Samenwerking tegen Ondernijnde Criminaliteit.

Tien jaar na de vorming van de Nationale Politie gaat op advies van de commissie-Schneiders de Landelijke Eenheid op de schop. Die wordt gesplitst in een dienst die de zware criminelen aanpakt en een eenheid die 'de rest' doet: grote operaties op het gebied van openbare orde, maar bijvoorbeeld ook de persoonsbeveiliging.

Onderdeel van de ingrijpende reorganisatie is dat gekeken wordt of alle vijfhonderd politiechefs van de Landelijke Eenheid wel over de juiste leidinggevende capaciteiten beschikken. Een bizarre operatie: wie niet functioneert had al lang vervangen moeten worden. De politie moet vrezen dat opnieuw misdaadbazen van de gelegenheid gebruikmaken om ongestraft door te groeien. De evaluatie van de chefs gebeurt door een extern onderzoeksbureau. Over geldverspilling gesproken. Vertrouw meer op eigen kunnen en zorg dat medewerkers zich over hun bazen durven uitspreken.

Bestrijding van ondernijning

Naast de keiharde buitenkant van georganiseerde misdaad — denk aan liquidaties in woonbuurten met veel ooggetuigen — is er ook een minder zichtbare kant in de vorm van ondernijning, zeg maar het ontwrichtende karakter van criminaliteit. Ook voor bestrijding van ondernijning is samenwerking geboden: onder meer met gemeenten, fiscus, woningbouwcorporaties, makelaars, banken en welwillende burgers.

Misdaad gaat vooral om geld. Met drugs worden kapitalen verdiend. Het afpakken van crimineel vermogen is nog altijd een wassen neus. Het is een goede zaak dat er na een wetswijziging nu eerder kan worden ingegrepen, ook als er nog geen veroordeling is.

Naast de drie eerder genoemde wapens heeft de politie betrokken

burgers nodig: misdaad begint altijd lokaal. Nu wijkagenten door gebrek aan capaciteit vaak amper in hun wijk komen, zijn tips van bewoners onmisbaar. En wat gebeurt er met de kennis van al die boa's die op straat rondlopen? Wordt die standaard gedeeld met de politie? Er valt nog een wereld te winnen.

Als er niet op alle fronten intensief wordt samengewerkt — lokaal, regionaal, landelijk, internationaal —, is de politie niet opgewassen tegen de georganiseerde misdaad en is er over tien jaar weer een parlementaire enquête nodig om orde op zaken te stellen. Met alle gevolgen van dien. Het eerst wat moet gebeuren? Stel een vacature open voor een Michelangelo. Die moet een goedgelijkend beeld van de maffia maken.

De zware en georganiseerde drugs-criminaliteit

RIENK DE GROOT

Inleiding

In deze bijdrage wordt uiteengezet dat de zware en georganiseerde drugscriminaliteit in Nederland volledig uit de hand is gelopen. Via een schets van het historisch verloop van de drugsmarkten, de criminele wereld, het overheidsbeleid en de recherche wordt door een toets aan een aantal criminologische factoren betoogd dat aan de huidige ernstige toestand groeiende drugsmarkten, sociale acceptatie van verdovende middelen, een omvangrijk, sterk en zeer gevaarlijk crimineel systeem, naïef en onsamenvattend overheidsbeleid, een stiefmoederlijk bedeelde recherche en een povere preventie ten grondslag liggen. Dit leidt tot de voorspelling van verder uitdijende drugsmarkten, een navenant groeiende onderwereld en een toename van de daaruit voortvloeiende problemen. Gepleit wordt voor een intensieve, langjarige aanpak door decriminalisering van drugs, repressie en preventie. Afgesloten wordt met een aantal aanbevelingen over hoe de recherche zich de komende jaren tot dit crimineel fenomeen kan verhouden.

De keuze voor dit item doet echter niets af aan het onvoorstelbaar belangrijke werk dat rechercheurs in het gehele land iedere dag verrichten op het gebied van veelvoorkomende criminaliteit, high impact crime, kapitale delicten, terrorisme, fraude, zeden, milieu, cybercrime, en mensenhandel en

-smokkel, in bijvoorbeeld de specialistische vakgebieden digitaal, forensisch, financieel, observatie en techniek en interventie. Maar ook het waarderen van de inspanningen van alle mannen en vrouwen die in welke logistieke, administratieve of ondersteunende vorm dan ook hun steentje bijdragen, is hier op zijn plaats.

De bakermat van de georganiseerde misdaad

Banditisme als oervorm, grootstedelijke criminaliteit aan het einde van de negentiende eeuw in wijken met prostitutie, gokken, drank en verdovende middelen, en de opkomst van maffia-achtige structuren worden internationaal als de wortels van de georganiseerde misdaad beschouwd (Spapens et al., 2016). Het bendewezen in Zuid-Nederland vormt die bakermat in Nederland. In de achttiende eeuw trokken groepen criminelen die soms uit ruim honderd personen bestonden, rovend en plunderend door het platteland (Van Egmond, 1986). Veel bendeleden waren in de marge van de samenleving terechtgekomen door armoede, uitzichtloosheid of uitsluiting, factoren die nog immer actueel zijn. Een voorbeeld hiervan zijn de zogenaamde vilders. Zij werden door boeren ingezet om ziek vee te doden en te slachten. Ook hielpen zij scherprechters bij het opruimen en begraven van ter dood veroordeelden op het galgenveld (Blok, 1991). De stap van het bereid zijn om dieren te doden en niet vies te zijn van bloed, naar het toepassen van grof geweld op slachtoffers was niet zo groot en werd kenmerkend voor hun optreden. Zo overviel de bende ‘De Bokkerijders’ in 1742 een herberg waarbij de bewoners ernstig werden mishandeld en de benen van de eigenaresse met zwavel werden gebrand om haar te dwingen te vertellen waar ze haar kostbaarheden verborgen hield (Evrengrun & de Fijter, 2002).

Dat die meedogenloosheid honderden jaren later nog actueel is, blijkt uit het requisitoir van de officier van justitie op 7 juni 1985 tijdens de zitting contra de leden van de zogenaamde Kempenbende. Tegen de roverhoofdman A.P., afkomstig van een woonwagencamp uit Eindhoven en bijgenaamd ‘Dik Toontje’, werd een gevangenisstraf geëist van zeventien jaar voor het op “uitzonderlijk gewelddadige wijze” plegen van een serie gewapende roofovervallen. Zo werd er bij een overval op een boerderij in Uden met een dubbelloops jachtgeweer voor grof wild op de bewoner geschoten die daarbij zwaargewond raakte, waarbij ook zijn oude moeder werd getroffen. In Nederweert werd een veeboer op weg naar de markt tot stoppen gedwongen, waarna zijn gezicht met een spade werd bewerkt (Reformatorisch Dagblad,

1985). En in 2014 wordt onder de treffende titel ‘Met grof geschut’ gewag gemaakt van de keiharde mores van een woonwagenfamilie uit Oss (Leiden e.a., 2014).

Smokkel

Het zuiden was eeuwenlang een verpauperd gebied dat er staatkundig, politiek, maatschappelijk en religieus niet bij hoorde, waar de bevolking haar eigen boontjes dopte, en waar een basis werd gelegd waarop de georganiseerde criminaliteit zich kon ontwikkelen (Moors & Spapens, 2017; Klerks, 2017; Tops et al., 2018). Tegen deze achtergrond werd elke opportuniteit om geld te verdienen maximaal benut, zoals door smokkel bij de vorming van België in 1830. Wat eerst als kleinschalige sport en bijverdienste werd bedreven, groeide uit tot georganiseerde sluikhandel die met name in de periode van de wereldoorlogen tot grote verdiensten leidde. De romantiek verdween na de Tweede Wereldoorlog toen professionele bendes zich agressief gingen gedragen, met als gevolg vele doden bij achtervolgingen en vuurgevechten met douaniers (Fijnaut et al., 1996). In 1963 werd door de EEG een gemeenschappelijk landbouwbeleid geformuleerd, waardoor de prijzen in Europa nivelleerden en de smokkel uitdoofde. Een goed voorbeeld van het positieve effect dat overheidsbeleid kan hebben op criminaliteitsproblemen. Het gevolg was dat het overgrote deel van de smokkelaars stopte met hun illegale activiteiten. De harde kern van de bendes stapte over naar de vanuit België overgewaaide illegale stook van alcohol, en ging zich weer meer toeleggen op grootschalige diefstallen en overvallen.

De drugsmarkt

In de jaren zeventig van de vorige eeuw kwam het zuidelijke bendewezen samen met de Randstedelijke criminaliteit en raakte Nederland in de greep van de zware georganiseerde criminaliteit (Fijnaut e.a., 1996). De vermogende Brabantse families, met name afkomstig uit een kleine kring van woonwagenbewoners, kregen door dat er een smokkelproduct bestond waarmee nog meer geld te maken viel: hasj. Zij sloten een pact met de Amsterdamse penoze die de ingang had naar de schepen en de schippers, om vanuit Libanon, Pakistan en Marokko grote partijen softdrugs te importeren. De zaak uit 1974 met ‘De Lammie’, een viskotter met aan boord duizenden kilo’s Libanese hasj, waarop door de overheid werd geïntervenieerd, is symbolisch voor dat tijdperk. Nederlandse criminelen begonnen grootschalig zaken te

doen met Pakistaanse smokkelaars, die de beschikking hadden over voldoende hasj en heroïne omdat de productie daarvan in Afghanistan was opgevoerd om de oorlog tegen de communisten te financieren. Dit werd door de Verenigde Staten oogluikend toegestaan. Ladingen werden niet alleen naar West-Europa, maar ook naar Australië en Noord-Amerika gevaren (Fijnaut et al., 1996).

Parallel aan de opkomst van de grootschalige hasjhandel ontwikkelde zich in Amsterdam een tweede lucratieve drugsmarkt: heroïne. De grootschalige handel in dit opiaat werd vanaf 1972 in ons land opgezet door Chinese triades. Zij smokkelden de drug vanuit de Gouden Driehoek (Thailand, Laos, Myanmar en Vietnam) naar Amsterdam, wat voor hen het bruggehoofd vormde voor Europa. Het leidde in de decennia daarna tot ernstige verslavings- en criminaliteitsproblemen; overdosissen, drugsprostitutie, overlast van dealpanden, verwervingscriminaliteit en mensonterende straatbeelden in gebruikersgebieden zoals de Wallen in Amsterdam, Hoog-Catharijne in Utrecht, het Spijkerkwartier in Arnhem en het station in Heerlen. Onderlinge Chinese vetes leidden tot de eerste liquidaties en diverse schietpartijen in de hoofdstad, waarna de Amsterdamse politie onder leiding van commissaris Toorenaar robuust optrad. Onder andere de inventieve toepassing van bevoegdheden uit de Vreemdelingenwet en de Wet op de Kansspelen, en nauwe internationale samenwerking met politiediensten uit Duitsland, Denemarken, Zweden, Singapore, Thailand en Maleisië, leidde tot verdrijving van de Chinese criminelen. Een belangrijke les die hieruit getrokken kan worden, is dat op tijd repressief optreden, gesteund door beleid, effect sorteert. Maar ook op deze illegale markt ging het water naar het laagste punt; de Gouden Driehoek werd als aanvoergebied vervangen door de Gouden Sikkkel (Afghanistan, Pakistan en Iran), en criminelen uit die regio's waren er als de kippen bij om het opgefallen gat in de Europese markt op te vullen. Via de zogenaamde Balkanroute smokkelden met name Turkse en Koerdische organisaties vanaf 1979 steeds grotere hoeveelheden heroïne naar ons land, aanvankelijk in personenauto's en busjes, later met vrachtwagens (Wever, 2020).

Commissaris Blauw en de lauwe beleidsreactie eind jaren zeventig

Slechts een enkele politieman waarschuwde voor de zorgwekkende ontwikkelingen. Reeds in 1974 luidde de legendarische Rotterdamse commissaris Blauw de noodklok over de gestage opkomst van zware misdaad. In

1980 trekt hij wederom aan de bel waarbij hij de oproep aan politie en justitie doet om tot de tegenaanval over te gaan, onder andere door het aanpakken van kopstukken en het afpakken van geld (Lam et al., 2018; Fijnaut & Roks, 2021). Van de hand van rijksrechercheur De Bruyne verschenen vanaf 1985 nota's waarin hij beschreef dat een tiental personen uit de Randstad en Zuid-Nederland de internationale groothandel in hasj bestierden, en dat Nederland zich op dit gebied had ontwikkeld tot het distributiecentrum voor heel West-Europa. Ook merkte hij op dat een aantal criminelen zich had verplaatst naar de Spaanse Costa del Sol, om van daaruit nog comfortabeler hun illegale wereldhandel te drijven (Fijnaut e.a., 1996).

Het gezag en de politiek reageerden vrijwel niet op de signalen en adviezen. De aanpak is lokaal gericht en het grotere verband wordt niet gezien. Bovendien is met de aanpassing van de Opiumwet in 1976 het gedoogbeleid ingevoerd en krijgt de aanpak van softdrugs een lage prioriteit. In 1985 verschijnt de nota 'Beleidsplan Samenleving en Criminaliteit', waarin melding wordt gemaakt van een forse stijging van de criminaliteit. Het rapport vormt een aanzet tot aanpak van lokale problemen, maar ook van de zware en georganiseerde criminaliteit. Op de in 1985 gehouden conferentie 'De recherche onder de loupe' wordt er door adepten zoals Sietsma, Wilzing en Fijnaut voor gepleit om de positie van de recherche te versterken. Deze beweging trachtte een tegenwicht te bieden aan de ingezette koers 'Politie in verandering', waarbij het zwaartepunt was gelegd op de integratie van vrijwel alle taken in het zogenaamde 'gebiedsgebonden politiewerk', en waarbij de specialismen werden gedecimeerd (Wever, 2020). In het Vrije Volk van 6 oktober 1988 verscheen het artikel 'Rotterdamse recherche kan zware misdaad niet langer aan'. De speurders legden uit dat misdaadbendes al vanaf de jaren zeventig vrij spel hadden door halfslachtig beleid op stedelijk en nationaal niveau, met name op het gebied van gokken, prostitutie en drugs-handel, en dat er te weinig middelen aan de recherche werden toegewezen. Zo was er bij een reorganisatie in het Rotterdamse korps in 1985 de nadruk gelegd op de kleine criminaliteit en bezuinigd op de opsporing die de zware misdaad aan moest pakken. Een recherchechef verzuchtte dat hij slechts één analist ter beschikking had (Fijnaut & Roks, 2021). Helaas zou deze constatering in vrijwel iedere volgende ontwikkelingsfase van toepassing blijven, niet alleen voor Rotterdam maar voor het hele land. Zo werd ruim vijfentwintig jaar later bij de vorming van de Nationale Politie de afdeling Generieke Opsporing bij de Dienst Regionale Recherche van de eenheid Rotterdam-Rijnmond relatief één van de kleinste van Nederland, ten faveure van de omvang van de districten (Politie, 2012).

Bruinsma en de opkomst van synthetische drugs

Klaas Bruinsma werd na de as Brabant-Amsterdam het volgende symbool in de vaderlandse misdaadgeschiedenis. Hij leidde vanaf eind jaren zeventig vanuit Amsterdam een imperium dat zich kenmerkte door grootschalige softdrugshandel, de opstap naar grootschalige handel in harddrugs, onaan-tastbaarheid, corrupte overheidscontacten, vermenging met de bovenwereld zoals met makelaars, notarissen, advocaten en fiscaal juristen, intimidatie van politie en journalisten, en grof geweld. Dat laatste uitte zich onder andere in liquidaties. Bruinsma werd in 1991 zelf doodgeschoten in Amsterdam. In de Van Traa-enquête wordt de Bruinsma-clan aangeduid als een ‘voorlopig hoogtepunt’ en die kwalificatie bleek maar al te waar, want er zou nog veel meer ellende volgen (Fijnaut et al., 1996; Wever, 2020).

Na hasj en heroïne diende zich de derde lucratieve drugsmarkt aan: synthetische drugs. De criminele groeperingen voortkomend uit het eerder gememoreerde Limburgse en Brabantse bendewezen storten zich vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw op de lucratieve synthetische drugsmarkt. Een deel van deze criminelen had zich in de jaren zestig en zeventig ook beziggehouden met het illegaal stoken van alcohol. Met de kennis en de laboratoria die daarbij gebruikt werden, was het niet moeilijk om eerst amfetamine en later xtc te produceren. Het verbond dat in de hasjhandel reeds was gesloten met de Amsterdammers, werd verder uitgebreid, en binnen korte tijd werden de MDMA-pillen een wereldwijde hit. De Zuiderlingen werden interessante partners voor onder andere Turkse, Britse en Israëlische drugscriminelen (die de export naar de USA gingen verzorgen) en wisten zo door te stoten naar de mondiale gangstertop. Niet alleen werd er goede waar van stabiele kwaliteit geleverd, maar er werd ook betrouwbaar zaken gedaan. In de jaren negentig begon de eerste integratie van drugslijnen zich af te tekenen, toen men zicht kreeg op de ruilhandel met Turkse criminelen. Heroïne ging richting Nederland en werd geruild voor synthetische drugs en cocaïne, dat via dezelfde smokkellijn retour ging (Tops et al., 2018).

In de Randstad waren inmiddels de Hollandse netwerken (met o.a. Urka, Kok, Hillis, Femer, Klepper, Mieremet, Holleder en Van Hout) beeldbepalende spelers geworden. Zij breidden de handel in harddrugs verder uit, maar ook het afpersen van mede-criminelen en rijke zakenmensen en de verwevenheid met de vastgoedwereld werd intensiever. Keihard geweld werd een handelsmerk. In 1990 was in de hoofdstad een conflict ontstaan tussen de Bruinsma-clan en een groep Joegoslavische criminelen over een partij gestolen drugs, met de liquidatie van de Serviër Becirovic tot gevolg.

Als antwoord hierop werd Bruinsma vermoord, waarna er gedurende ruim tien jaar een opeenvolging aan liquidaties over en weer ontstond. Hiervan slaagden er meer dan twintig, maar er vonden ook vele mislukte pogingen plaats (Het Parool, 2018).

De reactie van politie en overheid eind jaren tachtig

Na een analyse van de Amsterdamse recherche in 1987 over de ernst van de zware misdaad wordt het Interregionaal Recherche Team (IRT) Noord-Holland/Utrecht opgericht, die de Bruinsma-clan in onderzoek nam. Na een aantal publicaties waaronder het WODC-rapport over misdaadondernemingen en een Nederlands-Amerikaanse conferentie kwam het onderwerp voor het eerst prominent op de politieke agenda. De Korpschefs van de vier grote steden gaven in de 'Randstadnotitie' een aanzet tot een bredere aanpak. In de regeringsnota 'Georganiseerde criminaliteit in Nederland: Dreigingsbeeld en plan van aanpak' uit 1992 werd de basis gelegd voor de oprichting van vijf interregionale researcheteams. De procureurs-generaal forceerden in 1995 hiernaast nog de installatie van een landelijk recherche-team, uit frustratie over het lange gesteggel in het oude versnipperde politiebestel van gemeente- en rijkspolitie over de IRT's. De Unit Synthetische Drugs (USD) zag in 1997 het daglicht onder grote politieke druk van Frankrijk en de Verenigde Staten. Voor het opsporingswerk betekende deze vergroting van de bovenregionale en landelijke slagkracht een nieuwe impuls. Ook op andere facetten werd het vak verder ontwikkeld, onder andere door uitbreiding van interceptie-, observatie- en infiltratiecapaciteit, en financieel rechercheren. Met de invoering van artikel 140 Sr. en de strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen werd eveneens het juridische instrumentarium uitgebreid. Verder werden de eerste schreden gezet naar een brede bestrijding van het probleem, tezamen met bestuur en partners. De vorming van een Regionale Politie in 1993, waarbij vooral werd doorgelobbyd op het eerder gememoreerde gebiedsgebonden politiewerk en de openbare orde, en een crisis in de opsporing wierpen de effectiviteit van de recherche echter ver terug (Wever, 2020).

Naar aanleiding van ontoelaatbare opsporingsmethoden en falend toezicht ontstond in 1996 de eerste crisis in de opsporing. De aanbevelingen van de hiervoor in het leven geroepen parlementaire enquêtecommissie Van Traa, deden op 1 februari 2000 de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden (Wet BOB) in werking treden. De opsporingsmethodieken werden begrijpelijkerwijs genormeerd, maar het effect was ook dat de recherche

werd opgezadeld met een enorme bureaucratie; zeventig procent van het recherchewerk bestaat sinds die tijd uit administratieve handelingen (AEF, 2012). Toen zich enkele jaren later ten gevolge van een justitiële dwaling in de Schiedammer Parkmoord in 2000, een tweede opsporingscrisis voordeed, hadden de maatregelen en protocollen die voortaan de kwaliteit moesten waarborgen een nog verdere achteruitgang van de effectiviteit tot gevolg. De tijd dat slechts een koppel rechercheurs van bureau Oud-C in Den Haag een volledig moordonderzoek draaide, een proces-verbaal produceerde van pakweg een paar centimeter dik waarop binnen een jaar een stevige veroordeling volgde, was daarmee definitief ten einde gekomen.

Ondanks goed recherchewerk groeit de misdaad

De recherche bekwaamde zich in de tussentijd steeds meer in het verrichten van grote onderzoeken. Ook ging justitie de eerste mega-zittingen draaien zoals de officieren van justitie Teeven en Witteveen in 1996 contra Johan V. alias 'de Hakkelaar' en zijn Brabantse kompaan Koos R., op basis van een opsporingsonderzoek van de FIOD. In deze zaak werd in Nederland voor het eerst een kroongetuige ingezet (Trouw, 1996). In Arnhem werd na het eerste volledige onderzoek van het IRT Noord- en Oost-Nederland genaamd 4M, de hoofdman veroordeeld tot veertien jaar wegens handel in heroïne. Er werd een uitgebreid infiltratietraject ingezet (De Volkskrant, 1996). En de Rotterdammer Cock S. werd in 2000 aangehouden en tot tien jaar cel veroordeeld voor internationale drugshandel, nadat eerst in 1995 een onderzoek naar hem stil was gezet omdat de recherche via een burgerinfiltrant twintigduizend kilo softdrugs had doorgelaten (Meeus, 2019). Ondanks deze politieke successen bleek rond de millenniumwisseling dat voor het onder controle brengen van grote sociaal-maatschappelijke problemen veel meer nodig is. De situatie op de synthetische drugsmarkt bleek op de gehele Nederlandse drugstoestand van toepassing; een explosief gegroeide zware misdaad, die weinig weerstand ondervond van nationaal beleid en justitiële slagkracht (Tops et al., 2018). En tijdens die worsteling hadden de Nederlandse criminele entrepreneurs alweer een volgende lucratieve drugsmarkt opgezet; nederwiet.

De inbandige wietteelt kwam rond 1990 in Nederland op gang. Met de agrarische kennis die in ons land voorhanden was, wisten de telers zowel de werkzaamheid van hennep te vergroten door vergroting van het THC-gehalte, als planten met kortere stelen te ontwikkelen zodat er in zolderkamers gekweekt kon worden. Bovendien zorgde de introductie van lampen voor een snellere groei. In rap tempo volgde een toename van zowel de grootschalige

(in schuren, kassen en bedrijfspanden), als kleinschalige (in woningen en schuurtjes) professionele productie, en waren misdaadorganisaties er volop bij betrokken. Naast importeur en doorvoerder van hasj werden criminelen nu ook belangrijke producenten en exporteurs van kwalitatief hoogwaardige nederwiet (Abraham et al., 2021). Daarbij steeg het aantal coffeeshops begin jaren negentig explosief naar een aantal van ongeveer duizendvijfhonderd. Met name in de grensstreek leverde dat een enorme overlast op van buitenlandse drugstoeristen.

Gedoogbeleid versus partieel beleid

Ondanks de vele signalen over de groeiende Nederlandse productie van wiet en xtc, gaf het kabinet-Kok in 1995 in de zogenaamde paarse drugsnota niet de indruk dat er sprake was van een groot probleem. De kleinschalige productie van cannabis in eigen land werd in grote lijnen positief gekwalificeerd, vanuit de aanname dat deze de toelevering aan coffeeshops zouden kunnen verzorgen. Verder achtte men de strafrechtelijke aanpak op orde en waren nieuwe maatregelen derhalve niet nodig (Abraham et al., 2021). Twee publicaties (Bovenkerk, 2001; Bovenkerk & Hogewind, 2002) verkondigen dat er inmiddels sprake was een brede, diepe en zware georganiseerdheid in de wietproductie. Nog ernstiger waren de neveneffecten zoals de betrokkenheid van sociaal-zwakkeren in achterstandswijken, het gebruik van dwang, intimidatie en geweld, het optredende brandgevaar en de massale diefstal van stroom. Bovenkerk stelde dat het Nederlandse gedoogbeleid ('halve legalisatie') niet werkte, en evenmin de vele invallen en ruimingen die de politie als tactiek hanteerde. Vijf jaar later werd een nog hogere organisatiegraad vastgesteld in de vorm samenhangende netwerken van telers, hokkenbouwers, elektriciens, knippers, criminele organisatoren en binnenlandse en buitenlandse afzetmarkten. Growshops, waarvan er in Nederland rond die tijd ongeveer vierhonderd bestonden, speelden een centrale rol in de cannabisproductie (Spapens et al., 2007). Kortom, ook ten aanzien van de gevolgen van de wietteelt rijmde de geschiedenis; solitaire repressie vormt geen afdoende antwoord op massieve groei.

De ontwikkelingen op de markten synthetische drugs en nederwiet leidden tot drie beleidsnota's; in 2001 'Samenspannen tegen xtc', in 2002 het 'Plan van aanpak drugssmokkel Schiphol' ter beteugeling van het probleem van de bolletjesslikkers en de 'Cannabisbrief' in 2004. Wetenschappers beoordelen dit beleid echter als symptoombestrijding enerzijds, en anderzijds als partieel omdat het slechts toeziet op delen van de drugsmarkt. Een meer integrale en

multidisciplinaire aanpak, zowel in beleid als uitvoering, deed zijn intrede. Voorbeelden hiervan waren de eerder gememoreerde USD, waarin onder andere FIOD, Economische Controle Dienst (ECD), Douane, Koninklijke Marechaussee en Politie samenwerkten, de invoering van de Wet Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob), en de oprichting van en de Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC's) in 2008. De recherche gaat volop samenwerken met partners en aan de hand van onder andere 'probleemgericht werken', 'barrièremodellen', 'nodale oriëntatie', 'tegenhouden en verstoren', 'korte klappen en lange halen' en de 'programmatische aanpak' wordt, soms struikelend, een nieuw pad ontdekt. Er wordt voor de derde keer een impuls gegeven aan financieel onderzoeken en afpakken (Wever, 2020).

Nationale Recherche en het lokale gezag

Een stap richting centralisering wordt na lang wikken en wegen in 2004 gezet in de vorm van de oprichting van de bijna duizendkoppige Nationale Recherche bij het Korps Landelijke Politie Diensten (waarin de kernteams en de USD werden samengebracht), en zes Bovenregionale Rechercheteams (BRT's). Hierdoor kreeg de bovenregionale, nationale en internationale aanpak van de wereldwijd opererende criminele bendes structureel meer body, en werd er informatief meer overzicht en inzicht gecreëerd. Er bestond binnen de Regionale Politie, het bestuur en delen van de politiek veel weerstand tegen deze samentrekkende beweging, maar het kabinet-Balkende I besliste op grond van de nota 'Naar een veiliger samenleving' toch anders. Daarbij bracht de regering voor het eerst in haar drugsbeleid een tweedeling aan tussen gezondheidszorg en de aanpak van criminaliteit (Wever, 2020).

Het is ook in dit tijdsgewricht dat burgemeesters, die zich in hun gemeenten met steeds grotere problemen geconfronteerd zien, opstaan en steeds meer het voortouw gaan nemen in het veiligheidsdomein (Lam et al., 2018; Tops et al., 2018; Abraham et al., 2021; Wever, 2020). Het lokale gezag werd reeds in de jaren tachtig geconfronteerd met de overlast van zware heroïneverslaafden. In jaren negentig dijde de hard- en softdrugscene verder uit met straatdealers, dealpanden en runners. Niet zelden kregen wijken te maken met een grote aanloop uit de regio, het land en het buitenland. Drugrunners wierven op een agressieve manier buitenlandse klanten op de zuid-noord as, zoals de snelwegen A-2 en A-16 (Tops & Van der Torre, 2014). De steeds maar groter wordende aanzuigende werking van coffeeshops bezorgden de burgervaders enorme kopzorgen. Zo was Checkpoint in Terneuzen uitgegroeid tot de grootste ter wereld met duizenden klanten per

dag. Niet alleen toonde dit pijnlijk aan dat het achterdeurbeleid van maximaal vijfhonderd gram voorraad onmogelijk was, maar het zorgde ook voor immense openbare ordeproblemen (Wever, 2020). En daar bovenop werd in de eerste tien jaar van deze eeuw de hand van de zware en georganiseerde criminaliteit in wijken en dorpen zichtbaar, onder andere door synthetische drugslabs, dumpingen van drugsafval en hennepkwekerijen.

Roep om herziening van het drugsbeleid

Naar aanleiding van de toenemende problemen en het feit dat het beleid nog steeds leunde op de Drugsnota uit 1995, drong de volksvertegenwoordiging in 2008 bij de regering aan op een herziening van het drugsbeleid. De ingestelde commissie Van de Donk concludeerde in 2009 dat de aanpak vanuit het perspectief van de gezondheid van de gebruiker goed werkte, maar dat de criminaliteitsproblemen fors waren toegenomen. Onder andere was er sprake van een forse groei van de georganiseerde criminaliteit en van een toenemende verwevenheid van de soft- en harddrugsmarkten. Daarom beval zij aan om de drugscriminaliteit sterker, meer consequent en breder te bestrijden, alsmede om een Nationale Drugsautoriteit aan te stellen. Voordat er echter een nieuw drugsbeleid was vastgesteld, viel het kabinet-Balkenende IV (Abraham et al., 2021; Wever, 2020).

Resumerend was de toestand rond 2010 dat de sterk gegroeide onderwereld al lange tijd hun vleugels over de wereld had uitgeslagen, in gestaag tempo nieuwe illegale markten ontdekte en exploiteerde, dat Nederland inmiddels het belangrijkste Europese transit- (cocaïne, heroïne en hasj) en productie-land (synthetische drugs en hennep) was geworden, en dat de drugsmarkten steeds meer geïntegreerd raakten. De politieke ontwikkelingen kenmerkten zich door een sterke oriëntatie op lokaal en blauw, maar desondanks werd besloten tot de instelling van een Nationale Recherche en zes Bovenregionale Rechercheteams. De centrale overheid reageerde niet of te langzaam op aangereikte signalen, en het ontwikkelde beleid werd gekenmerkt door een gebrek aan samenhang. Hierdoor werden de gevolgen die uit de drugshandel voortvloeiden steeds omvangrijker, dieper en ingewikkelder.

Vanaf 2010: het loopt volledig uit de hand

Het tijdvak 2010-2020 is door de pers samengevat als het einde van de Hollandse netwerken, de comeback van de Brabantse pillenboeren, burgemeesters als crimefighters, de hoogtijdagen van criminele motorbendes,

de opkomst van de Mocromaffia en een geëxplodeerde cocaïnemarkt (AT5, 2019; BN De Stem, 2020).

PASSAGE

Het Passage-onderzoek was een in het oog springend succes van politie en justitie en maakte een einde aan de dominante invloed van de Nederlandse netwerken. De strafzaak was voor Nederland tot dan toe het grootste liquidatieproces ooit. In de kern draaide het om zeven in het criminele milieu gepleegde moorden in de periode 1993-2006, waarvoor tien verdachten terecht stonden. De eerste en tweede aanleg bij elkaar duurden bijna tien jaar en eindigden op 27 juni 2017 met de uitspraak in hoger beroep. De verdachten Dino Soerel, Jesse R., Mohammed R. en Siegfried S. werden veroordeeld tot levenslang, mede op grond van de tot dan toe unieke inzet van twee kroongetuigen Peter la S. en Fred R. (Openbaar Ministerie, 2017). De Hoge Raad bekrachtigde het gebruik van de verklaringen van de kroongetuigen en handhaafde de straffen (NOS, 2019). In navolging van dit proces werd in 2019 Willem Holleeder door de rechtbank Amsterdam tot levenslang veroordeeld en die straf werd in 2022 in hoger beroep gehandhaafd. Holleeder moest zich verantwoorden voor onder andere het opdrachtgeverschap voor de liquidaties van Cor van Hout (2003), Willem Endstra (2004), Kees Houtman (2005), John Mieremet (2005) en Thomas van der Bijl (2005). Dat het aan politie- en justitiezijde een enorme hoeveelheid menskracht en tijd kost om dit soort onderzoeken tot een goed einde te brengen, blijkt uit de tijdspanne van bijna twintig jaar tussen het plegen van de delicten en de veroordeling in de zaak Holleeder, en dat de totale duur van een strafproces zomaar tien jaar kan beslaan.

CRIMINELE MOTORCLUBS

De geschiedenis van de zogenaamde Outlaw Motorcycle Gangs (OMG's) in ons land begint met de Hells Angels in Amsterdam in 1978. Satudarah is opgericht in 1990. In 2013 zag No Surrender het daglicht en kwamen de Red Devils naar Nederland, een jaar later gevolg door de Banditos. Mede op grond van de strafrechtelijke onderzoeken Cobalt in Zuid-Limburg naar aanleiding van de moord op drie Nomads in 2004 in Oirsbeek, en Acroniem gericht op het aantonen van de Hells Angels als criminele organisatie, wordt er door de politie in 2010 een eerste beeld gegenereerd. Dat spreekt van een sterke hiërarchie, geslotenheid, zwijgzaamheid, geweld, intimidatie en betrokkenheid bij ernstige delicten zoals drugshandel, wapenbezit en openlijke geweldplegingen (KLPD, 2010). De tien jaren daarna worden

gekenmerkt door sterke groei van clubs en haar leden (tot een aantal van rond de tweeduizend), zwaar machtsvertoon in de publieke ruimte en ernstig ondermijnend gedrag. Er volgde een haast unieke overheidsreactie nadat burgemeesters, magistraten en politiechefs het niet langer pikten. Dit leidde tot de ontwikkeling van een veelzijdige aanpak onder andere bestaand uit intensivering van de opsporing, sterke handhaving door basisteams, sluiting van clubhuizen, hesjesverboden en het toepassen van fiscale maatregelen (Trouw, 2019; LIEC, 2019). Kopstukken werden tot jarenlange gevangenisstraffen veroordeeld zoals Henk K. en Klaas O. van No Surrender en de oprichter van Satudarah Michel B. Het grootste maatschappelijke effect werd behaald door de civielrechtelijke verboden van Bandidos, Satudarah, Hells Angels, No Surrender, Catervarius en Caloh Wagoh, met als motivering dat de activiteiten van deze criminele motorclubs ontwrichtend zijn voor de samenleving en een gevaar opleveren voor het maatschappelijk leven (OM, 2021). De daadkrachtige aanpak van OMG's wordt bestempeld als één van de belangrijkste morele successen van de gegroepeerde overheid in de bestrijding van ondermijning tot nu toe (Trouw, 2019).

COCAÏNE

De door hasj en synthetische drugs groot geworden criminelen begonnen in de jaren negentig in te zien dat er met de smokkel van cocaïne uit Zuid-Amerika een nog veel hogere marge te behalen viel. In de Nationale Dreigingsbeelden van 2004 en 2008 is Nederland na Spanje en Portugal het derde Europese invoerland, direct of indirect vanuit de bronlanden Colombia, Peru en Bolivia. Nederland wordt aangeduid als transitland. Om de lokale gebruikers te bedienen is slechts zo'n kleine duizend kilogram zuivere cocaïne nodig en geschat wordt dat meer dan negentig procent wordt doorgevoerd naar het Europese achterland. Naast de containersmokkel wordt het zogenaamde bolletjesslikken via Schiphol nog als prominente smokkelmethode beschreven (Politie, 2004; Politie 2008). Vier jaar later (Politie, 2012) wordt in het dreigingsbeeld geconcludeerd dat er een autochtone (voornamelijk van Amsterdamse en Brabantse komaf) en een Surinaamse scène is te onderscheiden in de Nederlandse groothandel. Brabanders zijn in cocaïne gaan handelen naast synthetische drugs en nederwiet, met name vanaf 2005 door een gebrek aan precursoren. Het gaat meestal om partijen van honderden kilo's. Daarnaast ziet men incidenteel Antilliaanse, Turkse en Marokkaanse samenwerkingsverbanden opduiken. Er is sprake van stevig geweldsgebruik (bedreigingen, afpersingen, liquidaties en het schieten op de politie) in het geval van het verloren gaan of rippen van partijen, of het disciplineren van

bendeleden. In de eerste tien jaar van dit millennium is er in de top van dit criminele segment een aantal van naar schatting vijftig personen actief die in diverse samenstellingen in partijen cocaïne investeren. Zij proberen deze markt exclusief te houden.

Een exploderende cocaïnemarkt

Het beeld begint in de beschrijving van 2017 grootse vormen aan te nemen, en de toestand in 2021 is overweldigend (Politie 2017; Politie, 2021). Nederlandse drugscriminelen zijn actief zowel in Zuid-Amerika (Colombia, Brazilië, Panama en de Dominicaanse Republiek) als in Europese landen zoals Spanje, Portugal, België en het Verenigd Koninkrijk. Er is sprake van multi-ondernemerschap en sterke integratie; men is van alle (drugs)markten thuis en exclusieve domeinen behoren tot het verleden. De machtsverhoudingen zijn in hoog tempo veranderd. Er is sprake van een groot aantal toetreders in het bovenste segment, waaronder Marokkaanse, Turkse en Albanese groeperingen.

In Colombia heeft het vredesakkoord met de FARC, in combinatie met het verbod op het gebruik van bestrijdingsmiddelen en een grotere opbrengst per hectare door betere methoden, tot effect gehad dat sinds 2014 de mondiale productie jaar op jaar records brak. Gelijk opgaand worden er sinds dat jaar recordhoeveelheden inbeslagnames gemeld, zowel mondiaal, Europees, als dichterbij in de havens van Antwerpen en Rotterdam. In België vertienvoudigde de omvang van de inbeslagnames sinds 2014. Ook de omvang van de partijen nam toe. Daar waar er in 2016 nog sprake was van zendingen van 1.200 kg (Cadzand) en 2.900 kg (Rotterdam), werd in 2021 in Antwerpen een partij van 10.964 kg cocaïne onderschept, en in Rotterdam op de valreep van het jaar een recordpartij van 4.180 kg. In de eerste helft van 2022 werd in Nederland 19.204 kg in beslag genomen, beduidend minder dan in 2020 (41.401 kg) en 2021 (72.548 kg). Daartegenover staat een forse toename van buitenlandse onderscheppingen van partijen met bestemming Nederland. In heel 2020 was dat 10.547 kg, in heel 2021 20.219 kg, en in de eerste zes maanden van 2022 maar liefst al 49.715 kg. Een aanwijzing dat de criminele markt zich heeft hersteld van de lockdowns en de massale overheidsinterventies op basis van gekraakte versleutelde communicatie, is ook te vinden in de omvang van een recent in beslag genomen partij van 8000 kg cocaïne (De Telegraaf, 2022).

Er wordt veel meer geproduceerd, er wordt veel meer inbeslaggenomen, maar er komt ook veel meer op de markt. Dat bleek onder andere uit het feit

dat de groothandelskiloprijs het afgelopen decennium daalde van rond de 35.000 euro naar 25.000 euro (met een Europese zuiverheid van 85%) en dat op gebruikersniveau in Nederland de prijs per gram al lange tijd stabiel op 50 euro verkeert, terwijl de zuiverheid opliep van 50 naar 60%. Daarbij komt dat de mondiale vraag naar cocaïne sinds 2017 sterk stijgt; per jaar komen er in de leeftijdscategorie 15-64-jarigen één miljoen gebruikers bij. De Europese cocaïnemarkt wordt ingeschat op 3,5 miljoen gebruikers, terwijl er in de EU ruim 446 miljoen mensen woonachtig zijn. Er is dus sprake van een groeiende markt, maar ook van een enorm groeipotentieel. De VN meldt in haar laatste rapport dat “the market for cocaine is booming, with new record highs in manufacture and high levels of use”. En over de periode 2010-2020 concludeert zij: “Record high production and a decade of increase in use” (EMCDDA, 2021; UNODC, 2022; DLIO, 2022).

De huidige stand van de drugsmarkt

Parallel aan de cocaïnemarkt ging de ontwikkeling op de markten hasj, hennep, heroïne en synthetische drugs gestaag door. De meest recente Europese conclusie luidt: “The annual review describes how Europe’s drug problems continue to evolve and how innovation is driving the drug market. Drug availability remains at high levels across the EU (in some cases, such as cocaine, surpassing pre-pandemic levels) and potent and hazardous substances are still appearing. The report also reveals how cannabis products are becoming increasingly diverse and how the production of synthetic drugs within Europe is on the rise” (EMCDDA, 2022). De logistieke draaischijffunctie van Nederland binnen de EU wordt als volgt omschreven: ‘Main distribution hub’ voor cannabis; ‘Main producer’ van MDMA (xtc) en amfetamine (met België); ‘Main entry point en distribution hub’ voor cocaïne (met België en Spanje) en ‘Main distribution hub’ voor heroïne (Noordanus, 2019).

Maar het is vanuit het oogpunt van criminaliteit niet de drugssmokkel ‘an sich’ die zorgen baart. Het zijn de enorme verdiensten en de daaruit voortkomende combinatie van illegale vermogensposities, corruptie en extreem geweld die ons land in een toestand als nooit tevoren hebben gebracht.

Het verdienmodel

Het verdienmodel van de handel in verdovende middelen is gigantisch. Het leidt tot hebzucht, conflicten en machtige vermogensposities. In Europa zou de drugsmarkt naar schatting 30 miljard euro waard zijn, waarvan het

aandeel cocaïne ongeveer 9,3 miljard beslaat (EMCDDA & Europol, 2019). De mondiale omzet van de in Nederland geproduceerde xtc en amfetamine bedraagt bij benadering 18,9 miljard (Tops et al., 2018). Berekeningen worden door allerlei criticasters in twijfel getrokken, edoch bij de politie wordt gezegd: “Al is het de helft, dan is het al heel erg.” Het meest lucratief is de groothandel in cocaïne. De inkoopprijs in Colombia bedraagt ongeveer 2700 euro per kilo, en op het moment dat het Nederland is binnengesmokkeld is het vertienvoudigd naar tussen de 26.500-28.000 euro. Doorvoer zorgt voor nog meer winst. In Duitsland en Engeland is een kilo ongeveer 40.000 euro waard, in Finland 80.000, in Australië en Nieuw-Zeeland tussen 102.000 en 130.000, in China 65.000 en in Koeweit zelfs rond de 190.000 euro. Heroïne gaat vanuit het bronland (1800-2000 euro) naar Nederland (9 à 10.000 euro) ongeveer vijf keer over de kop. In Verenigd Koninkrijk en Scandinavië is de waarde vermeerderd naar 20.000 euro en aangekomen in Spanje moet er 31.000 euro voor worden betaald. Een kilo methamfetamine (crystal meth) vanaf een Nederlands laboratorium kost tussen de 7000 en 8000 euro, en diezelfde kilo brengt in Australië tussen de 100.000 en 120.000 euro op (DLIO, 2022). Uiteraard moeten er nog allerlei kosten worden gemaakt die van de winstmarge afgaan. Voor handige Nederlandse entrepreneurs die de gehele smokkellijn beheersen bedragen de onkosten voor iedere kilo cocaïne naar schatting eenzelfde bedrag als de inkoopprijs; pakweg 1000 euro voor het aan boord brengen van een schip in Zuid-Amerika, 1000 euro per kilo voor het binnenbrengen in een Europese haven, en 500 euro per kilo voor opslag en distributie. Daarvoor moet men voor de Zuid-Amerikaanse leverancier wel dezelfde hoeveelheid cocaïne met het transport naar Europa meenemen. Meer tussenschakels zorgen voor meer kosten, maar zelfs van de kleinst behaalde marge zou iedere legale onderneming smullen.

De omvang van alleen al de hennep-industrie in Tilburg werd geschat op 800 miljoen per jaar, meer dan de gemeentebegroting. Bepaalde criminele families in de wijk Broekhoven in die stad bleken meerjarig honderden miljoenen te hebben verdiend (Tops & Van der Torre, 2015). In een recente strafzaak tegen een Brabants crimineel logistiek cocaïnebedrijf berekende het OM een winst van vier miljoen euro bij één transport (BN de Stem, 2022). De ‘Schiedamse cocaïnemaffia’ zou in drie jaar tijd 7000 kilo cocaïne hebben ingevoerd met een nettowinst van honderd miljoen (Meeuws, 2019). Een relatief kleine hennep-organisatie die naar België exporteerde en per kilo wiet 1700 euro marge pakte, was goed voor 8 miljoen euro winst per jaar. Een ingewijde Zuiderling schetste dat kleine Brabantse drugsondernemers vermogens bezitten van enkele miljoenen, de laag erboven tientallen miljoenen

en dat de autoriteiten veel te laat zijn voor de toplaag, omdat die inmiddels honderden miljoenen per persoon bezit en dat vermogen in het buitenland hebben gestald. Exemplarisch was de positie van Samir Bouyakhrican, alias Scarface, die in 2014 op 36-jarige leeftijd aan de Spaanse Zuidkust werd geliquideerd (Het Parool, 2014). Zijn bezit werd geschat op 0,8-1,5 miljard euro. Het vermogen van een Brabants kopstuk werd in het criminele milieu geraamd op 90 miljoen euro, en vijf jaar later op 500 miljoen euro. Tevens kwam naar voren dat hij zich voor 1 miljoen euro had ingekocht bij motorclub Satudarah.

Het traceren en afpakken van crimineel vermogen is erg tijdrovend en ingewikkeld. Crimineel geld wordt, al dan niet cash, heel goed verstopt. Criminelen praten er niet over waardoor het vinden van contante stashes vaak toevalstreffers zijn. Als het giraal wordt gemaakt en geïnvesteerd, wordt de opsporing ervan bemoeilijkt door internationale mobiliteit gecombineerd met het feit dat de Nederlandse overheid nauwelijks of geen bilaterale samenwerkingsverdragen heeft met de landen waar het bezit is verborgen (DLIO, 2022). Ondanks dat stijgen de resultaten; in 2019 werd 258 miljoen euro geconfisqueerd, in 2020.303 miljoen en in 2021.368 miljoen (OM, 2022). Echter, gezien de enorme verdiensten die worden gemaakt, is dit niet meer dan een druppel op een gloeiende plaat. Voor de gedachte dat intensivering van financieel rechercheren en ontnemen zou leiden tot het structureel wegnemen van het verdienmodel in de drugshandel, alsmede tot een aanzienlijke afname van de gigantische illegale vermogensposities, is geen empirisch bewijs aangetroffen.

Brede corruptie

Mede door de analyse van cryptocommunicatie is er de laatste jaren veel meer zicht op corruptie verkregen. Zelfs oppervlakkig beschouwd is er sprake van een breed aanwezige omkoopbaarheid die van ernstige aard is. De politie concludeert dat zonder 'platte' ambtenaren in de haven de grootschalige invoer van cocaïne bijna onmogelijk zou zijn. Tevens blijkt de mate van niet-ambtelijke corruptie veel omvangrijker dan gedacht (DLIO, 2022). Concreet betekent dit dat op vele operationele sleutelposities bij politie, marechaussee, douane, belastingdienst, rijksdienst voor het wegverkeer, gemeenten, havenarbeiders, makelaars, verhuurbemiddelaars, notarissen, growshops, advocaten, accountants, elektriciens, transportbedrijven en bedrijven die grote gegevensbestanden beheren zoals verzekeringsmaatschappijen, mensen structureel samenwerken met de georganiseerde misdaad.

Met name cocaïnehandelaren doen er alles aan om zogenaamde ‘poorten’ in de haven te verkrijgen. Hiermee wordt iedere mogelijkheid bedoeld om de lading op de meest risicooloze manier Europa binnen te krijgen. Er worden enorme sommen geld geboden om mee te werken. Douaneambtenaren die ervoor kunnen zorgen dat containers niet worden gecontroleerd, kunnen één à anderhalf miljoen euro verdienen. Een behulpzame planner in de haven krijgt 75.000-125.000 euro per invoer en het verplaatsen van een container levert 50.000 op (DLIO, 2022). De criminele wereld is inmiddels zodanig geprofessionaliseerd dat er samenwerkingsverbanden zijn die toegangspoorten creëren en beheren (ook wel genoemd: ‘crime as a service’). De officier van justitie schetste tijdens een zitting tegen een faciliterende Brabantse bende een gedetailleerd en naar zijn zeggen onthutsend beeld uit een EncroChat bericht: “We hebben viskotters van Den Oever tot de Duitse Bocht, Zeeuwen met sportvisboten van de Franse kust tot Nederland, een onderhoudsschip in Antwerpen dat kan aanpakken op zee, en eigen monteurs in de havens om kisten op te laden” (BN de Stem, 2022).

Zoiets ogenschijnlijk eenvoudigs als een valse identiteit blijkt voor het criminele proces van onschatbare waarde, zo blijkt uit het strafproces tegen een vijftigjarige vrouwelijke Haagse ambtenaar die in de periode 2009-2014 valse paspoorten verstrekke aan de top van de cocaïnewereld waaronder Ridouan Taghi en Naoefal F. Deze laatste tot levenslang veroordeelde misdadiger had bij zijn aanhouding in 2016 in Dublin nóg een vals paspoort in zijn bezit. Dat bleek verstrekt te zijn door een zeventienjarige stagiair op het gemeentehuis in Utrecht. Daarenboven plachten deze criminelen voordat ze op reis gingen een dubbele check uit te voeren via een lek bij de Koninklijke Marechaussee, door in de systemen te laten nagaan of de vals aangenomen identiteit niet toevallig gesignaleerd stond. In het requisitoir naar een liquidatie in Diemen vat de officier van justitie de ontstane situatie heel goed samen. Criminelen sturen op grote afstand de smokkel en het geweld aan, internationale rechtshulp verloopt zeer moeizaam, en er zijn voldoende valse identiteitsbewijzen voorhanden om ongezien te reizen, maar ook om andere zaken mogelijk te maken zoals het investeren van vermogen en het opzetten van bedrijven. De onderzoeken zijn zeer tijdrovend en de overheid wordt op grote achterstand gezet. Abstract gebezigde termen als ondermijning en corruptie worden op microniveau ineens ijzingwekkend tastbaar als blijkt dat via corrupte contacten bij de belastingdienst getracht is de adressen te achterhalen van medewerkers van de Extra Beveiligde Inrichting in Vught, teneinde hen onder druk te zetten ten faveure van de bende van Taghi (Vugts & Laumans, 2022).

Ook doorgespeelde informatie door afgeleden politiemensen is voor misdadigers goud waard. Zo deelde politiemol Mark M. jarenlang opgevraagde informatie uit politie-systemen met personen uit het criminele circuit. Hij werd daarvoor veroordeeld tot vijf jaar gevangenisstraf (Hoge Raad, 2021). Van de eveneens voor het lekken van informatie tot vier jaar veroordeelde 45-jarige Utrechtse politieagent Orm K., werd DNA gevonden op een politie-uniform dat werd aangetroffen in de zogenaamde martelcontainers in Wouwse Plantage (De Telegraaf, 2021).

Er zijn gelukkig nog geen hoofden van strategische onderdelen van overheidsdiensten of belangrijke bedrijven opgedoken die samenwerken met criminelen (Fijnaut, 2021). De vraag is of Nederlandse criminelen, gezien het omvangrijke beheer op operationele sleutelposities, die wel zo hard nodig hebben om hun lucratieve handel te drijven. Misdaadorganisaties die van oudsher meer gericht zijn op het binnendringen van legale markten (racketeering), zoals in de Verenigde Staten en Italië, lijken bij dergelijke posities meer baat te hebben.

Gecorrumpeerde jeugd

De magneetwerking van de drugshandel corrumpeert ook de Nederlandse jeugd. Uit onderzoek blijkt dat één op de acht jongeren dreigt af te glijden, een totaal van 162.000. In de wijk Helmond-West wonen relatief de meeste probleemjongeren, gevolgd door Centrum Almere Stad, Delfshaven, Rosmolenwijk (Zaanstad) en Emmermeer (Emmen). Rotterdam staat met bijna 11.000 jongeren in absolute aantallen bovenaan (Welingelichte kringen, 2022). In de Rotterdamse haven werden in 2020 ruim 350 ‘uithalers’ (van cocaïne uit containers) opgepakt, variërend in de leeftijd 18-30 jaar (RTL Nieuws, 2021). Een jaar later werd hiervoor zelfs een 14-jarige jongen betrapt (Algemeen Dagblad, 2021). Ook uit het liquidatie-beeld rijst de betrokkenheid van zeer jonge mensen bij de harde misdaad (Van Gestel & Kouwenberg, 2021), alsmede uit de recente aanhoudingen van Nederlanders in de Belgische geweldsgolf (Algemeen Dagblad, 2022). De jeugdhulpverlening telt ongeveer 2000 medewerkers, en in de aan drugs gerelateerde strijd om de jeugd op het rechte pad te houden heeft zij tien keer zoveel mensen nodig (NOS, 2019). Recentelijk omschreef vriend en vijand de situatie in de jeugdbeschermingsketen als gitzwart. Wachtlijsten van meer dan een half jaar bij de Kinderbescherming, jeugdbeschermers die met de rug tegen de muur staan en staken, en de inspectie Gezondheidszorg en Jeugd die de handdoek in de ring heeft gegooid (FTM, 2022). Vanuit preventief oogpunt is het een verontrustend beeld.

Extreem geweld

Vijftien jaar geleden werd er in de criminaliteitsbeelden op het aspect geweld een situatie beschreven waar we vandaag de dag voor zouden tekenen. Slechts twintig procent van de samenwerkingsverbanden gebruikte geweld, omdat het afleidt van de corebusiness en het de aandacht trekt van de politie (Politie, 2004; Politie, 2008). In haar analyse van 2012 melden zowel politie als WODC dat het aandeel is gestegen naar vijftig procent (Politie, 2012; Kruisbergen e. a., 2012). De redenen zijn conflicten over geld, de levering van goederen of diensten, handlangers die voor zichzelf beginnen of medeverdachten die praten met de politie. Vijf jaar later blijkt niet alleen de omvang, maar ook de aard van het geweld tot een ernstig niveau te zijn gegroeid. Er vinden ripdeals, gijzelingen, liquidaties en schietpartijen plaats, niet zelden overdag, in woonwijken en met gebruikmaking van zware wapens. In het zuiden van het land vallen door de jaren heen relatief veel doden bij ripdeals van hennep, en door conflicten in de synthetische drugs wereld (Politie, 2017). De kleine eenheid Zeeland – West-Brabant had in 2015 de twijfelachtige eer om Amsterdam van de eerste plaats af te stoten op de landelijke moordlijst (Algemeen Dagblad, 2015).

De aard en omvang van liquidaties lijken meegegroeid met de georganiseerde misdaad. In 1969 vond de eerste en enige dat jaar plaats, in 1985 vijf, en in de jaren negentig volgde een sterke toename met jaarlijkse gemiddelden tussen 30 en 35. Vanaf 2000 vinden er jaarlijks tussen de 20 à 30 plaats, met uitschieters naar boven (38) en naar beneden (18). Sinds 2018 (20) nemen de aantallen af. In 2019 achttien, in 2020 tien en in 2021 het voorlopige laagterecord van zeven. Dat justitiële druk ertoe doet, blijkt uit de mogelijke verklaringen voor de teruggang; er zijn veel kopstukken aangehouden, er is voortijdig ingegrepen omdat er ‘live’ meegekeken kon worden met versleuteld berichtenverkeer en criminelen zijn terughoudender geworden omdat er door de politie zeer veel werd geïntervenieerd (Werdmölder, 2021; Van Gestel & Kouwenberg, 2021). Daarbij zijn signalen opgevangen dat Zuid-Amerikaanse drugsbaronnen terughoudend zijn geworden om zaken te doen met agressieve Nederlandse groeperingen omdat zij te veel aandacht van de autoriteiten trekken.

In de laatste studie wordt, ondanks de ogenschijnlijke stabilisatie in aantal liquidaties, de ontluisterende conclusie getrokken dat de georganiseerde drugscriminaliteit geassocieerd wordt met geweld, en dat het in de cocaïnehandel extreme vormen heeft aangenomen (DLIO, 2022). Het schieten op en het gebruiken van handgranaten en explosieven tegen woningen en panden (Omroep Brabant, 2022), het aantreffen van de martelcontainer in

het Brabantse Wouwse Plantage (BN de Stem, 2020) en het onophoudelijk gebruik van zeer ernstig geweld tegen volkomen onschuldige medewerkers van fruithandel De Groot in Hedel, nadat zij enige honderden kilo's cocaïne tussen het fruit hadden aangetroffen en dat bij de politie hadden gemeld, zijn kenschetsende voorbeelden (Brabants Dagblad, 2022). Nog angstaanjagender is de opsomming die ingeluid wordt op 29 december 2012 wanneer in de Staatsliedenbuurt in Amsterdam een Landrover onder zwaar vuur wordt genomen waarbij twee jonge criminelen worden gedood. Twee ter plaatse gesnelde motoragenten worden meedogenloos beschoten en ontsnappen ternauwernood aan de dood. Daarna volgden onder andere de moord op een houder van een spyshop, een afgehakt hoofd op de stoep van een shisha lounche, de moord op journalist Martin Kok, aanslagen op gebouwen van de Telegraaf en de Panorama, het beramen van moorden op officieren van justitie en een politieman, vergismoorden (tussen 2008-2021 werden er maar liefst zeventien geteld), en de tot voor kort ondenkbaar geachte moorden op de broer van een kroongetuige, advocaat Derk Wiersma en Peter R. de Vries (Gestel & Kouwenberg, 2021; Nu.nl, 2022; BN De Stem, 2019; Algemeen Dagblad, 2019; Het Parool, 2018, Slot, 2021). Het had ook tot gevolg dat tientallen personen in de persoonsbeveiliging werden opgenomen, en dat recentelijk de maatregelen rond de troonopvolger hoog moesten worden opgeschroefd (Algemeen Dagblad, 2022). Vier jonge Nederlanders werden aangehouden die ervan worden verdacht de minister van Justitie van België te hebben willen ontvoeren. Dit laatste incident vormde een voorlopig dieptepunt van een maandenlange geweldsgolf in het drugsmilieu van Antwerpen (BN De Stem, 2022).

Mocromaffia

De enorme verharding en het keer op keer overschrijden van morele grenzen in het afgelopen decennium wordt toegeschreven aan de opkomst van een nieuwe generatie criminelen, in de media aangeduid met Mocromaffia. In de periode 2012-2016 voltrok zich een zeer gewelddadig Marokkaans-Amsterdams conflict om de macht in de drugswereld naar aanleiding van een verloren gegane partij cocaïne van 325 kg in de haven van Antwerpen. Hiervoor werd Najeb Bouhbouh verantwoordelijk gehouden en om die reden in oktober 2012 in Antwerpen geliquideerd. In de daaropvolgende vete kwamen tientallen, vaak jonge mannen om het leven, en werd een groot aantal eveneens jeugdige daders veroordeeld tot (levens)lange gevangenisstraffen. Het gedrag van deze bendes vormt volgens journalisten de blauwdruk voor het

gedebiteerde geweld van criminele organisaties rondom Ridouan Taghi, dat door het openbaar ministerie is samengevat onder de procesnamen Marengo en Eris (Vugts & Laumans, 2022).

In het megaproces Eris (het dossier omvat vijftigduizend pagina's) is in juli 2022 in eerste aanleg uitspraak gedaan tegen éérentwintig verdachten, waaronder een aantal kopstukken van de verboden motorclub Caloh Wagoh. Hierbij werd viermaal levenslang opgelegd. De president van Caloh Wagoh nam opdrachten aan uit het criminele milieu en zette die uit bij verschillende moordcommando's ('crime as a service'). In een periode van slechts acht maanden werden vijf mensen geliquideerd, drie moorden voorbereid en nog eens zeven personen op een wachtlijst gezet om hetzelfde lot te ondergaan. In aangetroffen crypto-berichten werd met gemak en luchtigheid gesproken over het doodmaken van mensen voor geld (Openbaar Ministerie, 2022).

In juni 2022 heeft de officier van justitie in de zaak Marengo contra Ridouan Taghi en vier medeverdachten levenslange gevangenisstraffen geëist vanwege zes moorden, vier moordpogingen, de voorbereiding van vier moorden, een aanslag met een raket op een spyshop en deelname aan een criminele organisatie. Tegen tien andere verdachten varieerde de eis van vijf jaar en elf maanden tot zesentwintig jaar en acht maanden. Volgens het OM werkten de verdachten in vaste rolverdelingen als chauffeur, spotter en schutter. Daarbij ging het om zo efficiënt mogelijk te moorden. Bewijs-technisch beslissend in beide processen was de inzet van kroongetuigen en aangetroffen crypto-communicatie (Openbaar Ministerie, 2022).

Geëvolueerd naar een omvangrijk, sterk en zeer gevaarlijk crimineel systeem

In 1985 waren er tien bendes actief in de internationale hasjhandel (Fijnaut e.a., 1996). In 1988 telde de politie 189 criminele organisaties (Lam et al., 2018). In 2017 werden er in de regio Zeeland – West-Brabant rond de 180 criminele samenwerkingsverbanden geïnterpreteerd, waarin 600 beroeps-criminelen in het topsegment van de drugsmarkten actief waren. Een insider schat dat er alleen al op de syndru-markt in Zuid-Nederland ongeveer 400 personen op het hoogste organisatorische niveau actief zijn, waarvan een aantal van 100 (waaronder zichzelf) een rapportcijfer 8,5 à 9 scoort. Daarnaast zijn er ongeveer 10.000 meelopers (Tops e.a., 2018).

Politie-strategische analisten concludeerden in 2018 dat er in Nederland ruim 2200 clusters actief waren in de zware misdaad. Zij omschreven het geheel als een omvangrijk, complex, sterk en adaptief systeem, dat zich kenmerkte door

vier goed ontwikkelde competenties; zelf organiserend vermogen, emergentie, flexibiliteit en weerbaarheid. Voor deze stelling is ook in de jaren daarna veel onderbouwing aangedragen. Nederlandse netwerken en subjecten blijken niet alleen van alle drugsmarkten thuis te zijn (polydrugshandel), maar er is eveneens sprake van een sterke verwevenheid en verbondenheid. De synthetische drugsmarkt is dermate weerbaar dat interventies op clusters tot vijf personen zijn op te vangen zonder dat het criminele proces daar hinder van ondervindt (DLIO, 2022). De pillenwereld wordt verder gekenmerkt door crimineel vernuft zoals de vondst van steeds weer nieuwe grondstoffen, functionele spreiding door de handel in verschillende drugs, geografische spreiding door internationale logistieke mogelijkheden en professionalisering, specialisatie en grootschaligheid (Tops et al., 2018). In de cocaïnehandel is sprake van een hoge mate van professionalisering (o.a. ‘crime as a service’), en een directe integratie van productieprocessen wat blijkt uit het aantreffen van syndru-labs en cocaïne-wasserijen tezamen (DLIO, 2022).

Dat er sprake is van verregaande internationale integratie, bleek ook uit de samenwerking met Mexicanen in crystal meth labs, zoals op een binnenvaartschip in Moerdijk in 2019 (Omroep Brabant, 2020). Minder geografische binding aan Nederland, en meer aan culturele thuislanden en hotspots (Zuid-Spanje, Marokko, Turkije, Dubai, de Dominicaanse Republiek, Thailand, Panama, West-Afrika en Zuid-Amerika) waar criminaliteit op afstand kan worden bedreven, in combinatie met het feit dat er met een aantal van die landen geen structurele rechtshulpverdragen bestaan, zijn componenten die het systeem verder hebben versterkt, evenals anonieme internationale mobiliteit.

In internationaal verband wist de recherche de criminele communicatie van zes crypto-servers te bemachtigen; Ennetcom, Ironchat, EncroChat, PGPSafe, Sky ECC en Anom (NRC, 2021). Dit leverde een goudmijn aan bewijs en interventies op, maar ook inzicht in de mondiale en Europese criminele wereld, en het omvangrijke Nederlandse aandeel daarin. Zo kende Sky ECC zeventigduizend gebruikers wereldwijd, waarvan twaalfduizend telefoons zich op Nederlands grondgebied bevonden. Honderd miljoen berichten werden in de Nederlandse taal gevoerd. Ten slotte bleek de veerkracht van het systeem uit het snelle herstel na lockdowns en massale overheidsinterventies op grond van gekraakte crypto-communicatie.

Fijnaut (2021) spreekt van ‘het kolossale criminele netwerk dat Nederland rijk is’, dat in de laatste vijfentwintig jaar omvangrijker, digitaler, georganiseerder, gewelddadiger, corruptiever, maatschappelijker, winstgevender en grensoverschrijdender is geworden. Het geheel overziend kan

worden gesteld dat de Nederlandse onderwereld zich heeft ontwikkeld tot een omvangrijk, sterk en zeer gevaarlijk systeem.

De beleidsreactie van het afgelopen decennium

En hoe reageerden de beleidsmakers op de schrikbarende ontwikkelingen in het afgelopen decennium? In oktober 2010 trad het eerste kabinet-Rutte aan en maakte de vorming van de Nationale Politie bekend. De regering had echter geen nieuwe plannen ten aanzien van de bestrijding van de georganiseerde misdaad. De nieuwe minister van Veiligheid en Justitie Ivo Opstelten werd door de Brabantse burgemeesters echter direct geconfronteerd met hevige drugsgelateerde criminaliteit in het zuiden van Nederland. Voor het eerst werden de problemen ook geagendeerd in de Tweede Kamer, met name nadat burgemeester Fons Jacobs van Helmond zwaar werd bedreigd en moest onderduiken, alsmede na de uitspraak van de burgemeester van Eindhoven over twintig actieve bendes in zijn stad waarvan er maar drie of vier door de politie konden worden aangepakt. De minister liet weten dat de justitiële en bestuurlijke aanpak van de misdaad zou worden geïntensiveerd. Hierbij werd voor het eerst de uitdrukking ondermijning officieel gebruikt, nadat die term door de Raad van Korpschefs in 2007 was geïntroduceerd. Onder andere werd een Taskforce opgezet waarin het ministerie, de vijf grootste Brabantse gemeenten, de politie (Nationale Recherche en regionale korpsen), het OM, de Koninklijke Marechaussee en de Belastingdienst, onder leiding van de Tilburgse burgemeester Noordanus samen op gingen trekken (Abraham e.a., 2021). Hoewel er extra menskracht werd beloofd, kwam die er niet. Wel werden in 2014 uit eigen sterkte 125 rechercheurs gelabeld voor de aanpak. De analyse dat ons land een sleutelrol in de Europese drugshandel speelde, zorgde ervoor dat het onderwerp breed en definitief op de agenda kwam van de regering en een steeds kritischer wordende Tweede Kamer.

In 2015 trok het kabinet de portemonnee met 20 miljoen euro voor het OM en 105 miljoen euro structureel voor de politie, en incidentele injecties zoals 750.000 euro voor het afpakteam Brabant. De volksvertegenwoordiging reageerde echter zeer sceptisch omdat er tegelijkertijd fors werd bezuinigd op de algemene middelen van politie en justitie. In de volgende jaren wordt de druk op de centrale overheid steeds groter door grove incidenten en wetenschappelijke publicaties zoals 'De achterkant van Nederland' (Tops & Tromp, 2017) en 'De achterkant van Amsterdam' (Tops & Tromp, 2019). Pas vanaf 2017 is er sprake van forse investeringen, onder andere door het

opzetten van een Ondernijningsfonds ter grootte van 110 miljoen euro. Daarnaast werd door gemeenten lokaal fors geïnvesteerd in de aanpak van ondermijning (Abraham et al., 2021).

In haar brief van 26 april 2022 vat minister Yeşilgöz het historische overheidsbeleid tegen de georganiseerde criminaliteit kernachtig samen: “Dit is niet van de ene op andere dag ontstaan. De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat de echte omvang en de ondermijnende, ontwrichtende effecten van deze handel lange tijd niet voldoende zijn herkend en erkend. In het verleden zijn we wellicht te naïef geweest over de impact en gevolgen van georganiseerde drugscriminaliteit. De aanpak van drugscriminaliteit was te versnipperd en vaak te kortdurend, zo concluderen ook onderzoekers in hun terugblik op 25 jaar drugsbeleid. Wanneer de effecten tijdelijk minder zichtbaar waren, werd de urgentie soms minder sterk gevoeld en verschoof de aandacht naar andere vormen van criminaliteit. Het ontbrak aan een consistente en samenhangende aanpak.”

Naast deze bespiegeling wordt in de brief op hoofdlijnen de aanpak van de zware misdaad (gestut door in totaal 434 miljoen euro structureel), voor de komende jaren uiteengezet: Voorkomen dat kleine jongens grote criminelen worden, preventie van middelengebruik en verslaving, het doorbreken van criminele netwerken en verdienmodellen, een internationaal offensief, het bundelen van krachten, bestraffen, de bescherming van de mensen die in frontlinie staan en het sturen op effecten (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2022).

Twee buitenlandse voorbeelden: Italië en USA

Na de brute moorden op de antimaffiamagistraten Falcone en Borsellino in 1992 was voor de Italiaanse overheid de maat vol. Zij voerde haar activiteiten zodanig op dat de omvang en extreme gewelddadigheid van de maffia tot acceptabele proporties werd teruggebracht. Aanpassing van wetgeving, massale aanhoudingen, maxi-processen (zoals in 1986 tegen meer dan 1400 leden), hoge straffen, solitaire detentie en de verwerving van 300 pentiti (kroongetuigen) zorgden voor de omslag. Onder andere leidde de campagne in de periode 1992-2012 tot een daling van het aantal maffiagerelateerde moorden met tachtig procent; van bijna 350 tot 70. De maffia is in Italië uiteraard nog alom aanwezig, maar zij krabt zich heden ten dage eerst wel achter de oren voordat zij tot extreme gewelddadigheden overgaat (De Morgen, 2014; The Guardian, 2019). Ook de aanpak van de vijf grote maffiafamilies in New York kan als voorbeeld dienen van een

samenleving die een streep in het zand heeft getrokken (Jacobs et al., 1999). De lering die uit deze internationale lessen kan worden getrokken, is dat het begint bij de overtuiging om een excessieve toestand echt te doen stoppen. En vervolgens heeft men de gehele keten versterkt; wetgeving, opsporing, vervolging, berechting, detentie, met daarbovenop de inzet van bestuurlijke en fiscale instrumenten.

Een oppervlakkige blik op de Nederlandse aanpak doet bij veel buitenlandse deskundigen de wenkbrauwen fronsen. Zo adviseerde de Italiaanse magistraat Nicola Grateri na de moord op Peter R. de Vries dat “zwaardere straffen, een betere uitrusting, verdergaande regelgeving en meer mankracht”, de Italiaanse lessen zijn die Nederland kan leren (RTL Nieuws, 2022). Dat er vanuit een extra beveiligde inrichting door criminelen kan worden gecommuniceerd, gaat er bij buitenlandse autoriteiten niet in, en dat geldt ook voor de grote worsteling met kroongetuigen (FTM, 2022) en de grote terughoudendheid met de inzet van criminele burgerinfiltranten. De strafrechtketen verloopt stroef, niet alleen door capaciteitsproblemen bij de staande en zittende magistratuur (in Oost-Nederland werden in 2022.1500 zaken geseponneerd (Nu.nl)), maar ook omdat het voeren van een grote strafzaak als een logistieke nachtmerrie wordt ervaren (Abraham et al., 2021). En de herziening van het Wetboek van Strafvordering heeft geen bevoegdheden opgeleverd die ook maar enigszins lijken op de antimaffiawetgeving die Italië invoerde, noch op de Amerikaanse RICO-act. De Amerikaanse president John F. Kennedy maakte ooit het statement dat westerse democratieën een afkeer hebben van geweld, en daarom naïef en afwachtend zijn bij grote dreigingen. Nederland hoopt er toch altijd een beetje op dat een probleem vanzelf overgaat, of dat een ander land het oplost.

De recherche: kritiek, veranderen en verbeteren

De recherche kreeg ook in dit millennium veel interne en externe kritiek toegeworpen. Te weinig bendes aangepakt, magere resultaten in grote strafzaken, zwakke leidinggevendens op cruciale posities, de tweedeling tussen informatie en opsporing, het onvermogen van landelijke aansturing, ondermaats optreden op plaatsen delict en het gebrek aan horizontale en verticale eenheid. In een rapport over overvallencriminaliteit concluderen de onderzoekers een gebrek aan inzicht in het fenomeen, het matige overheidsbeleid, het ontbreken van diepte-investeringen en het lage ophelderings- en veroordelingspercentage (Rovers et al., 2010). In het boek ‘De Gekooide Recherche’ wordt geschreven over een gebrek aan leiderschap, geen interesse

in de buitenwereld, ernstige competentietekorten, kwalitatief matige processen-verbaal, besluiteloosheid, gemakzucht, lanterfantende collega's en het ontbreken aan feedback en reflectie (Princen, 2015). Al deze kritiek was waar.

Diverse verbeterprogramma's werden in gang gezet, zoals de 'Herijking Opsporing' (2015) en vanaf 2017 het 'Toekomstbestendig Opsporen en Vervolgen'. De analyses van Landman en anderen (2020) over de onveranderlijkheid van de opsporing, en hun aanbevelingen (het organiseren van lokale leeromgevingen en het verrichten van systeemaanpassingen), geven goede aanknopingspunten voor het aanbrengen van structurele, niet-vrijblijvende verbeteringen. En ook de gelijkwaardige samenwerking in de driehoek opsporing, informatie en expertise is een hoopgevende werkvorm.

Hoewel de recherche door wetenschappers nog steeds wordt aangeduid als een zorgenkindje, bestaat ook de opvatting dat de vorming van de Nationale Politie heeft gezorgd voor een heuse opleving van het vak (Tops et al., 2018; BN De Stem, 2019; Wever, 2020; Fijnaut, 2021). De schaalvergroting zorgde voor elf robuuste rechediensten, waardoor alle eenheden in staat werden gesteld om omvangrijke projecten op te zetten en vol te houden. De samenwerking met, en steun van het lokale bestuur en andere partners zorgde voor een sterke vergroting van de slagkracht. Maar ook de onderlinge samenwerking werd serieus ingevuld. Er werd een afstemmingsoverleg ingesteld waarin de elf recherchechefs structureel met elkaar optrekken. Het project Eris is door een samenwerkende recherche van drie regionale eenheden uitgevoerd, onder leiding van het parket Midden-Nederland. Een ander voorbeeld is het aanpakken van de Hells Angels met gebruik van een criminele burgerinfiltrant door de eenheid Noord-Nederland. De gememoreerde aanpak van criminele motorclubs leunde eveneens op brede samenwerking, evenals het Marengo proces en de aanpak in Zuid-Nederland, de vele kopstukken die werden veroordeeld en de honderden in binnen- en buitenland uitgevoerde grote en kleine onderzoeken. In het heden zijn de handen ineen geslagen om de vruchten die zes gekraakte crypto-servers hebben opgeleverd om te zetten in nog meer betekenisvolle interventies. Zonder vorming van de Nationale Politie waren al deze successen onmogelijk geweest, en alle lof gaat naar al die politiemensen die dit met elkaar hebben gefikst.

Het heeft geleid tot mitigatie van de groei van de criminele wereld, want zonder deze interventies waren de aangepakte groeperingen nog verder doorgegroeid. Het laat ook zien dat opsporing ertoe doet. De meest recente stap in de ontwikkeling van het recherchevak bestaat uit de inrichting van

een Eenheid Landelijke Opsporing, voortkomend uit de splitsing van de Landelijke Eenheid (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2022). Daarmee krijgt de opsporing een institutionele positie in het hoogste bestuursorgaan van het politiekorps.

Een beoordeling van de huidige stand van zaken

Vanuit criminologisch perspectief hangt de ontwikkeling van de zware misdaad in de goed bestuurd delen van de wereld af van drie factoren (Fijnaut, 2021):

1. de illegaliteit en/of schaarste van goederen, mensen, gelden en diensten als gevolg van strafbaarstellingen en/of belastingheffingen en/of bestuurlijke maatregelen en/of politieke en economische dan wel natuurlijke crises op (inter)nationaal niveau;
2. de aard van, de omvang van en het aantal groepen die op zichzelf of in onderling verband (inter)nationaal op de een of andere manier zijn betrokken bij het bedrijven van deze misdaad;
3. de strafrechtelijke, bestuurlijke, fiscale, civielrechtelijke en andere inspanningen van overheden en particuliere bedrijven om de criminele activiteiten van deze groepen op nationaal en internationaal niveau onder controle te houden of te brengen.

Naar aanleiding van geciteerde waarschuwingen vanuit de wetenschap is de ruimte genomen om een vierde aspect toe te voegen, en dat is de mate van preventie die wordt aangewend om jeugdige aanwas tegen te gaan.

Ten aanzien van het eerste aspect, de illegale drugsmarkt, kan op basis van diverse (inter)nationale rapporten worden vastgesteld dat er sprake is van een sterk gegroeide, en nog steeds toenemende beschikbaarheid van alle soorten verdovende middelen. Er gebruiken meer mensen drugs dan ooit, en dat aantal neemt verder toe. Er is sprake van verregaande normalisatie en sociale acceptatie van middelengebruik. Dit gegeven, in combinatie met een stijgende welvaart, maakt dat er nog een groot marktpotentieel voor de criminelen openligt.

De conclusie ten aanzien van de tweede factor is dat de Nederlandse criminele drugswereld is uitgroeid tot een omvangrijk, sterk en zeer gevaarlijk systeem. In de jaren tachtig van de vorige eeuw werden 189 samenwerkingsverbanden geteld, tegen een huidige schatting van ruim 2200 clusters. Het systeem kenmerkt zich door hoge niveaus van zelf organiserend vermogen, emergentie, flexibiliteit en weerbaarheid. De bereidheid tot

excessieve geweldstoepassing, de enorme vermogensposities, de beschikking over vele corruptieve contacten, de aansturing vanuit het buitenland, het gevoel van onaantastbaarheid, brutale en opportunistische werkwijzen en de omstandigheid dat een aantal beeldbepalende criminelen lijkt te beschikken over psychopathische en narcistische persoonskenmerken, zijn bouwstenen voor de kwalificatie ‘zeer gevaarlijk’.

Ten aanzien van het derde element is de wetenschap van mening dat de sterk gegroeide zware en georganiseerde criminaliteit weinig weerstand heeft ondervonden van nationaal beleid en justitiële slagkracht. Het gedurende de afgelopen decennia gevoerde overheidsbeleid om de drugsmisdaad onder controle te houden worden door hen, als ook door de huidige minister, beoordeeld als naïef, versnipperd, te kortdurend, niet-urgent, niet-consistent en niet-samenhangend. Pas sinds 2017 is er sprake van een positieve kentering, maar er heerst grote scepsis of het pakket voldoende is om het omvangrijke probleem enigszins te beteugelen. De opsporing is volgens de wetenschap door een sterke interne en externe voorkeur voor een ‘bestuurlijke politie’, alsmede door de IRT-crisis in de jaren negentig, decennialang stiefmoederlijk behandeld. Vanaf de start van het millennium zijn er weliswaar centrale stappen gezet, en sinds de vorming van de Nationale Politie is er sprake van een heuse opleving waarbij uitstekende resultaten zijn geboekt, maar over het geheel gezien achten de deskundigen de huidige capaciteit van de repressieve keten te mager om een stevige vuist tegen de exorbitante drugsproblematiek te vormen.

Op grond van de beschouwing van het vierde punt preventie, meer in bijzonder het tegengaan van de toetreding van jeugdige criminelen tot de georganiseerde criminaliteit, kan op basis van het aangetroffen materiaal eveneens de vlag niet worden uitgestoken. Vanaf 2012 tonen diverse studies de betrokkenheid van jonge mensen bij de hardste misdadervormen aan, zowel aan de zijde van daders als aan de kant van slachtoffers. Er zijn volgens de beroepsgroep veel te weinig hulpverleners (2000), en er is sprake van een groot potentieel jeugdigen (162.000) die dreigen af te glijden in de drugsindustrie. Er is in het huidige beleid geld uitgetrokken voor preventieve jeugdmaatregelen, maar de hulpvraag overtreft het gebodene in veelvoud.

Het feit dat dat een Brabants journalistencollectief na een jaar onderzoek concludeert dat de aanpak van de Brabantse drugsindustrie faalt (BN De Stem, 2019), dat goed ingeschoten journalisten de term narcoterreur gebruiken (Vugts & Laumans, 2022), dat het OM tegen de twee filmers van de moord op Peter R. de Vries de kwalificatie terroristisch oogmerk ten laste heeft gelegd (Nu.nl, 2022), dat de AIVD steviger inzet op de

aanpak van ondermijning omdat het staatsondermijnerend is (BNR, 2021), wetenschappers spreken van ‘maffianisering’ van de lage landen (De Volkskrant, 2022), en dat er nog nooit zoveel levenslange gevangenisstraffen zijn opgelegd (De Volkskrant, 2022), geeft een goed beeld van de huidige rauwe werkelijkheid. En dat die ontwikkeling een gedeeld Europees probleem is, blijkt onder andere uit de notificatie van Europol (2021): “Serious and organised crime has never posed as high a threat to the EU and its citizens as it does today.”

Een voorspelling voor de komende tien jaar

Uit het voorgaande kan voor de komende tien jaar de gevolgtrekking bijna niet anders zijn dan dat de georganiseerde drugscriminaliteit, en de ernstige gevolgen daarvan, verder zullen uitdijen. Er zijn voor deze aanname geen contra-indicaties aangetroffen. Daarbij komt dat het terugdringen van het probleem door verschillende omgevingsfactoren een nog helser karwei lijkt te worden. In de eerste plaats is er anno 2022 sprake van een polycrisis, bestaande uit een koopkrachtcrisis, een stikstofcrisis en een asielcrisis. Daarbovenop komen de oorlog in Oekraïne, een schrijnend tekort aan betaalbare woningen en de grote zorgen om de gevolgen van de klimaatverandering. Hierdoor dreigen veiligheidsproblemen naar het tweede plan te verdwijnen. En ten tweede lijkt de Nederlandse democratie steeds meer in een klem te belanden, zoals valt te lezen in ‘Tweede Kamer: stop de chaos, kom ter zake, debatteer op hoofdlijnen’ (Chavannes, 2022). Onderliggende oorzaken zijn onder andere de wispelturigheid van de kiezer, de fragmentatie van het politieke landschap met twintig fracties in de Tweede Kamer en de verharding in de politieke verhoudingen en omgangsvormen. Het gaat over schandalen en incidenten, er wordt in de operatie op de man gespeeld, en het gaat te weinig over de analyse en de hoofdlijnen. De Nationale Politie is zichtbaar meegezogen in deze ontwikkeling en dat doet de mensen en het werk geen goed. Het weinig oog hebben voor het absorptievermogen van uitvoeringsorganisaties bij nieuw beleid verergert de toestand, zoals pijnlijk duidelijk werd bij de Belastingdienst. Het feit dat de samenleving steeds ingewikkelder wordt, en dat de taken van de politie toenemen in omvang en complexiteit, werpt de vraag op of op de lange termijn niet moet worden toegewerkt naar slechts twee hoofdtaken, te weten het beheersen van de openbare orde en het verrichten van opsporing.

Niet alleen het drugsprobleem is systemisch van aard geworden, maar ook de omgevingsfactoren die de oplossingsrichtingen moeten creëren.

Een driesporenbeleid; decriminalisering én preventie én repressie

Drugscriminaliteit is geen Nederlands maar een Europees en mondiaal probleem. Gezien de zeer ernstige toestand is het daarom tijd om met elkaar naar Europese oplossingen te zoeken.

Veertien jaar geleden werd reeds gerapporteerd over de democratisering en normalisering van cocaïnegebruik in Europa (Politie, 2008). Zo bleek uit een onderzoek van de universiteit van Gent in 2005 dat Belgen het gebruik van cocaïne steeds normaler vonden. Anno 2022 is de acceptatie van cannabis, xtc en cocaïne in Europa en in Nederland onder een aanzienlijk deel van de bevolking moreel geaccepteerd. Tachtig procent van zeventienhonderd Utrechtse studenten meldde dat drugsgebruik de laatste twee jaar in hun omgeving meer vanzelfsprekend is geworden (Algemeen Dagblad, 2022). Het Trimbos-Instituut (2022) rapporteerde dat een kwart van de Nederlandse bevolking van 18 jaar en ouder ooit wel eens cannabis (hasj of wiet) heeft gebruikt, dat bijna een derde van de 25-29-jarigen ooit in het leven xtc tot zich heeft genomen, en dat in het jaar 2020 43,9% van de uitgaanders van 16-35 jaar xtc, en ruim een kwart (26,2%) cocaïne had gebruikt.

Legalisatie, regulatie en controle

Het is tegen deze achtergrond niet zo vreemd dat de driehoek in de hoofdstad bij de lancering van hun plan voor de aanpak van drugscriminaliteit (Gemeente Amsterdam, 2021) toch maar afzag van het aanspreken van cokesnuivers op de criminele gevolgen van hun gedrag (NRC, 2022). Burgemeester Halsema ging recentelijk nog een stap verder door te stellen dat de war on drugs niet werkt (NOS, 2022). De wens om de oplossingsrichting van decriminaliseren in te slaan zwelt aan. Wetenschappers pleiten daarvoor, maar ook belangrijke adviseurs op drugsbeleid (Fijnaut & De Ruyver, 2015; Korsell, 2018; KRO-NCTV, 2021; Van Vliet, 2022, Werdmölder, 2022). Volgens Kaj Hollemans, adviseur op het gebied van wet- en regelgeving rond drugs en voormalig lid van de Denktank MDMA, is het verdienmodel van drugs het beste aan te pakken door de productie, de distributie en de verkoop van illegale drugs te legaliseren, te reguleren en te controleren. Deze weg biedt volgens hem de meeste voordelen op het gebied van criminaliteit, maar ook voor volksgezondheid en milieu (KRO-NCRV, 2021). Recent toonde Kristian Vanderwaeren, Directeur-Generaal van de Belgische Douane, zich eveneens een pleitbezorger nadat zijn land zich in het jaar 2021 geconfronteerd zag met een recordinbeslagname van bijna honderd ton cocaïne (The Economist, 2022).

Het wegnemen van het verdienmodel door decriminalisering

Hiervoor werd reeds opgemerkt dat de impact van drugscriminaliteit vanuit veiligheidsperspectief niet zozeer de smokkel op zichzelf behelst, maar de enorme verdiensten die het oplevert, en de daarmee gepaard gaande uitwassen. Om de dreiging van de misdaad af te laten nemen moet er derhalve structureel ingegrepen worden op het verdienmodel. Daarmee wordt bedoeld dat de winstmarges op de smokkel van verdovende middelen moeten worden verkleind. Het financieel rechercheren en ontnemen van vermogen zijn op zichzelf goede strategieën, edoch zoals hiervoor uiteengezet is de toepassing moeizaam, en het effect volstrekt ontoereikend om het verdienmodel onderuit te halen. De criminaliteitsproblemen zijn na ruim vijftig jaar drugshandel dermate ernstig en omvangrijk geworden, dat een Europees politiek offensief voor decriminalisering van zowel soft- als harddrugs op zijn plaats en welhaast onvermijdelijk lijkt. Temeer omdat er geen goed alternatief voorhanden lijkt te zijn. Deze oplossingsrichting moet, tezamen met én preventie én repressie, een krachtig Nederlands en Europees driesporenbeleid vormen. Dit alles met als doel om de huidige gruwelijke gevolgen van de zware misdaad tot een acceptabel niveau terug te brengen.

Ontmoedigen

Om misverstanden te voorkomen wordt er niet gepleit om het gebruik van drugs maar de vrije loop te laten. Geenszins. Drugs zijn net als alcohol en tabak schadelijk voor de gezondheid. Er zal dus tegelijkertijd, analoog aan antidrank- en antirookcampagnes, ingezet moeten worden op ontmoediging. Maar dat is geen justitiële kwestie. Nederland heeft vanuit veiligheidsoogpunt slechts marginaal baat bij een verminderde binnenlandse consumptie, omreden dat het overgrote deel van de drugs wordt geëxporteerd. Daaruit vloeit voort dat het ontmoedigingsbeleid vooral ook een gezamenlijke Europese kwestie moet zijn.

Het kiezen uit meerdere kwaden

Het gaat hier dus, net zoals bij de afwegingen rond de beëindiging van de Amerikaanse Drooglegging, om het kiezen uit meerdere kwaden. Want het verbod op alcohol tussen 1920 en 1933 leidde ontegenzeggelijk tot minder huiselijk geweld en minder levercirrose, maar de groei van de

mafia, geweld, overheids corruptie en de onmogelijkheid om het verbod te handhaven, werden als grotere nadelen onderkend. En wat het zwaarst is, moet het zwaarst wegen (Historiek, 2022). Veel Nederlandse politici van links tot rechts zien al lange tijd in dat de weg van legalisering bewandeld moet gaan worden, maar de angst voor electoraal verlies overheerst. Landen om ons heen voeren inmiddels een veel progressiever drugsbeleid. Het instellen van recreatieve cannabismarkten in Zuid- en Noord-Amerika krijgt zijn juridische navolging in Europa zoals in Malta, Luxemburg, Duitsland en Zwitserland. Zeven op de tien leden van de Europese Commissie vinden dat cannabis beschikbaar moet zijn voor medisch gebruik (EMCDDA, 2022). En zelfs een land als Thailand, dat in het verleden met levenslange gevangenisstraf of de doodstraf optrad tegen drugsdelicten, heeft in juni 2022 haar wet gereviseerd en cannabis gedecriminaliseerd (Bangkok Post, 2022).

Samengevat is het niet óf repressie, óf preventie, óf decriminalisering, maar alle drie de sporen op Nederlands en Europees niveau robuust, intensief en simultaan uitgevoerd. En zelfs dan zal het naar verwachting tientallen jaren duren voordat de witte markt het zwarte deel zal hebben verdreven (Fijnaut, 2021).

Aanbevelingen

Hoe zou de recherche zich de komende tien jaar tot het voorgaande kunnen gaan verhouden?

In de eerste plaats is een allesomvattend wetenschappelijk onderzoek op zijn plaats, die de huidige toestand kan vaststellen en vergelijken met de uitkomsten van het voor Van Traa verrichte onderzoek in 1996.

Ten tweede mag dat onderzoek worden opgevolgd door een advies aan de regering over de aanpak van de drugsproblematiek via de drieweg decriminalisering, preventie en repressie.

Ten derde mag de recherche op een betere manier het signaleren en adviseren aan haar bevoegde gezag, de media, de politiek en de burgers ter hand nemen. De opsporing- en informatie-organisatie kent als geen ander de feiten, de trends en de oplossingsrichtingen. Zij moet dat kennisgoed consequent ten gehore brengen. Voor de zware misdadervormen geldt dat die zich per definitie grotendeels in het duister voltrekt. Dat maakt de noodzaak tot openbare beeldvorming en beïnvloeding van beleid door het presenteren van feitenkennis, al dan niet in nauwe samenwerking met de wetenschap, nog groter. Vervolgens leunt zij achterover en gaat ze over tot de orde van de dag; blijmoedig reageren. En worden de adviezen niet opgevolgd? Dan

dient de samenleving zich te leren verhouden tot de consequenties, ook als het om zeventien vergismoorden gaat.

Ten vierde mag de last op de schouders worden verminderd. Politie-mensen hebben vanuit een diepe motivatie gekozen voor hun vak. Zij strijden voor rechtvaardigheid en zetten zich dagelijks in voor de publieke zaak. Daarnaast zijn ze zeer loyaal aan hun organisatie en de samenleving. Dat maakt dat dienders zich overal verantwoordelijk voor voelen, zich de problemen persoonlijk aantrekken en er niet zelden een schuldgevoel aan overhouden. Leidinggevend: neem dat onterechte gevoel bij de mensen weg. Rechercheurs moeten iedere dag zodanig hard werken dat het lichtjes begint te zweten onder de oksels, en af en toe op het voorhoofd mag ook. Maar leidinggevend en het bevoegde gezag moeten er door te kiezen, te sturen en een hitteschild te vormen, zorg voor dragen dat rechercheurs niet gefrustreerd raken, en op een normale en plezierige manier hun werk kunnen doen. Het voorkomen en beheersbaar maken van misdadervormen die voortvloeien uit grote sociaal-maatschappelijke problemen, is een maatschappelijke opgave en berust met name op politieke keuzes. Een beschouwing van de criminologische elementen die inwerken op het kolosale probleem van de drugshandel, leert dat er drie ver buiten de directe invloedssfeer van de opsporing zijn gelegen. Het lijkt op de omschrijving van de strijd tegen kanker door Truusje de Bock, hoogleraar Oncologische Epidemiologie aan de Rijksuniversiteit Groningen. Ondanks al het hoogwaardige geneeskundige werk neemt het aantal gevallen van kanker alleen maar toe, onder andere door ouderdom en levensstijl. Zolang mensen hun patroon niet veranderen en blijven roken en zonnen, kunnen opereren, chemokuren en bestralen het probleem niet teniet doen (Nu.nl, 2022). Ook voor oncologen blijkt het wegnemen van het gros van de grondoorzaken van het groeiende probleem ver buiten hun reikwijdte te liggen. Net zomin als je oncologen de schuld kunt geven dat er zoveel gevallen van kanker zijn, kun je bezwaarlijk de recherche verwijten dat er zoveel ellende is in de misdaad.

Tot slot is en blijft de recherche verantwoordelijk voor een ordentelijke uitvoering van haar vak. Daarvoor staat zij aan de lat en daarop is zij aanspreekbaar. Er zijn vele goede voorbeelden voorbijgekomen waaruit blijkt dat justitiële slagkracht ertoe doet. Neem de kritiek ter harte, verander, verbeter, en lever in een hoog tempo vakwerk af. Net zoals de samenleving dat verwacht van oncologen.

- Aarten, P.G.M., & Liem, M.C.A. (2021). Unravelling the homicide drop: Disaggregating a 25-year homicide trend in the Netherlands. *European Journal on Criminal Policy and Research* 18.
- Abraham, M., van Dijk, B., Hofstra, D., & Spapens, T. (2021). *Aanpak georganiseerde drugs-criminaliteit. Een terugblik op 25 jaar beleid en uitvoering*. Den Haag: Boom.
- Algemeen Dagblad (2015, 31 december). *West-Brabant verslaat Amsterdam als moordregio* (V. Schildkamp, H. de Ree). Ontleend aan <https://www.ad.nl/binnenland/west-brabant-verslaat-amsterdam-als-moordregio~a194fbb8/>.
- Algemeen Dagblad (2019, 19 januari). *Weer aanhoudingen voor beramen aanslag op oud-officier Greetje Bos* (H. de Ree). Ontleend aan <https://www.ad.nl/binnenland/weer-aanhoudingen-voor-beramen-aanslag-br-op-oud-officier-greetje-bos-br~a49b059c/>.
- Algemeen Dagblad (2021, 17 september). *Bizarre aanhouding in Rotterdamse haven: 14-jarige verdacht van zoeken naar partij drugs* (E. Oosterom). Ontleend aan <https://www.ad.nl/rotterdam/bizarre-aanhouding-in-rotterdamse-haven-14-jarige-verdacht-van-zoeken-naar-partij-drugs~af9741c2/>.
- Algemeen Dagblad (2022, 1 oktober). *Jonge drugscriminelen uit Nederland zorgen voor golf aan geweld in Antwerpen, zelfs op klaarlichte dag*. (R. Boere). Ontleend aan <https://www.ad.nl/buitenland/jonge-drugscriminelen-uit-nederland-zorgen-voor-golf-aan-geweld-in-antwerpen-zelfs-op-klaarlichte-dag~a5b93283/>.
- Algemeen Dagblad (2022, 14 oktober). *Rutte over bedreiging Amalia: 'Dit kabinet wil georganiseerde misdaad het hoofd afhakken'*. Ontleend aan <https://www.ad.nl/politiek/rutte-over-bedeiging-amalia-dit-kabinet-wil-georganiseerde-misdaad-het-hoofd-afhakken~a2cdcbbb/>.
- Andersson Elffers Felix [AEF] (2012). *Administratieve lastendruk bij opsporing Zware en Georganiseerde Criminaliteit: een nulmeting*. Utrecht: AEF.
- AT5 (2019, 28 december). *Jaren tien: Het einde van Willem Holleeder, de opkomst van de Mocro Maffia*. Ontleend aan <https://www.at5.nl/artikelen/198984/jaren-tien-het-einde-van-willem-holleeder-de-opkomst-van-de-mocro-maffia>.
- Bangkok Post (2022, 17 augustus). *What is the current cannabis situation? Thailand decriminalised the drug over two months ago*. Ontleend aan <https://www.bangkokpost.com/business/2370191/what-is-the-current-cannabis-situation>.
- BN De Stem (2019, 10 januari). *Brabantse onderwereld bedreigt politiemedewerker met de dood*. (S. van Mersbergen). Ontleend aan <https://www.bndestem.nl/breda/brabantse-onderwereld-br-bedeigt-politiemedewerker-met-de-dood~a327ecc3/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.omroepzeeland.nl%2F>.
- BN De Stem (2019, 29 juni). *Themabijlage Ondernijning* (Brabantse onderzoeksredactie). Amsterdam: DGP Media.
- BN De Stem (2020, 3 januari). *De jaren '10 tijdperk van mocromaffia, pillenboeren en Brabantse burgemeesters als crimefighters*. (H. de Ree). Ontleend aan <https://www.bndestem.nl/breda/de-jaren-10-tijdperk-van-mocromaffia-pillenboeren-en-brabantse-burgemeesters-als-crimefighters~a246cbdfc/>.
- BN De Stem (2022, 7 oktober). *Belgische minister die ontsnapte aan ontvoering buigt niet voor Nederlandse 'narco-terroristen'*. (R. Boere). Ontleend aan <https://www.bndestem.nl/buitenland/belgische-minister-die-ontsnapte-aan-ontvoering-buigt-niet-voor>

- nederlandse-narcoterroristen~a6066a7c/?cb=68a373c2a25358a23532b74d13ca749e&auth_rd=1.
- BN De Stem (2022, 29 september). *Celstraffen tot 11 jaar gevraagd tegen cokebende rond Madenaar: 'Dat eisen ze niet eens tegen moordenaars!* (H. de Ree). Ontleend aan <https://www.bndestem.nl/oosterhout/celstraffen-tot-11-jaar-gevraagd-tegen-cokebende-rond-madenaar-dat-eisen-ze-niet-eens-tegen-moordenaars~ad1a12f5/>.
- Blok, A. (1991). *De Bokkerijders: Roversbenden en geheime genootschappen in de Landen van Overmaas (1730-1774)*. Amsterdam: Prometheus.
- BNR (2021). *AVD: meer focus op georganiseerde misdaad en ondermijning*. 17 december 2021. Ontleend aan <https://www.bnr.nl/nieuws/juridisch/10462265/avd-gaat-zich-meer-richten-op-aanpak-georganiseerde-misdaad-en-ondermijning>.
- Bovenkerk, F. (2001). *Misdaadprofielen*. Amsterdam: Meulenhoff.
- Bovenkerk, F. & Hogewind, W.I.M. (2002) *Hennepteelt in Nederland: het probleem van de criminaliteit en haar bestrijding*. Utrecht: Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen.
- Brabants Dagblad (2022, 27 september). *Meesterbrein 'Lange Ali' bijna 20 jaar de cel in voor terreurcampagne tegen fruithandel De Groot: 'Eindelijk rust'* (P. Dikkers). Ontleend aan <https://www.bd.nl/brabant/meesterbrein-lange-ali-bijna-20-jaar-de-cel-in-voor-terreurcampagne-tegen-fruithandel-de-groot-eindelijk-rust>.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2021, 27 september). *Minder moorden in 2020, wel meer jongeren vermoord*. Ontleend aan <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/39/minder-moorden-in-2020-wel-meer-jongeren-vermoord>.
- Chavannes, M. (2022). *Tweede Kamer: stop de chaos, kom ter zake, debatteer op hoofdlijnen*. In: De Correspondent 16-9-2022.
- DLIO (Dienst Landelijke Informatieorganisatie) (2022). *De narcostand van Nederland. Fenomeenbeeld drugs 2021*. Den Haag: DLIO.
- Egmond F. van (1986). *Banditisme in de Franse Tijd. Profiel van de Grote Nederlandse Bende 1790-1799*. Amsterdam: Bataafsche Leeuw.
- The Economist (2022, 3 november). *The new cocaine capital. Why Belgium is now the cocaine capital of Europa*. Ontleend aan <https://www.economist.com/films/2022/11/03/why-do-cocaine-traffickers-like-belgium>.
- EMCDDA & Europol (2019). *EU Drug Markets Report 2019*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- EMCDDA (2021). European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction. *European drug report 2021: Trends and developments*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- EMCDDA (2022). European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction. *European drug report 2022: Trends and developments*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Europol (2021). *European Union serious and organized crime threat assessment (Socta 2021), a corrupting influence: the infiltration and undermining of Europe's economy and society by organised crime*. Den Haag: Europol.
- Evrengun, H. & Fijter, N. de (2002). *Georganiseerde misdaad in Nederland. Van Bokkenrijders naar Klaas Bruinsma*. In: Historisch Nieuwsblad 1/2002. Nijmegen: F&L Media BV.

- Fijnaut, C.J.C.F., Bovenkerk, F., Bruinsma G.J.N., & van de Bunt, H.G. van de (1996). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland, eindrapport, bijlage VII van: Enquetecommissie opsporingsmethoden, Inzake Opsporing*. Den Haag: SDU Uitgevers.
- Fijnaut, C.J.C.F. & Ruyver, B. de (2015). *De derde weg; een pleidooi voor een evenwichtig cannabisbeleid*, Antwerpen, Intersentia – Den Haag, Boom Juridische Uitgevers.
- Fijnaut, C.J.C.F. & Roks, R.A. (2021). *De recherche en de zware misdaad in Rotterdam 1966- 1996*. Amsterdam: Boom Geschiedenis.
- Fijnaut, C.J.C.F. (2021). *Een criminologisch vergezicht op de zware misdaad in Nederland*, *DD* 2021, afl. 7, p. 620-635.
- Follow The Money (FTM) (2022, 22 oktober). *Justitie worstelt met kroongetuigen, maar de minister wil er juist mee*. (Y. Tieleman). Ontleend aan <https://www.ftm.nl/artikelen/kroongetuigeregeling-hapert-minister-wil-uitbreiding?share=98J7m7Q4nWr%2FEoala2LixLD6o8a2R1iUOrbi1g8gL7hGTJH5Dca4haHGtYcBkYk%3D>.
- Follow The Money (FTM) (2022, 13 november). *Herwinnen van vertrouwen, dat is mijn belangrijkste opdracht*. (Y. Tieleman, M. Smolenaars). Ontleend aan <https://www.ftm.nl/tag/franc-weerwind>.
- Gemeente Amsterdam (2021). *Driehoek tegen drugscriminaliteit*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.
- Gestel, B. van & Kouwenberg, R.F. (2021). *Tweede verkennende studie Liquidaties*. Den Haag: WODC.
- The Guardian (2019, 22 september). *Sicilians dare to believe: the mafia's cruel reign is over*. Ontleend aan <https://www.theguardian.com/world/2019/sep/22/mafia-godfathers-sicily-palermo-italy>.
- Hoge Raad (2021, 31 augustus). *Advies AG aan Hoge Raad: Veroordeling van 'politiemol' Mark M. kan in stand blijven*. Ontleend aan <https://www.hogeraad.nl/actueel/nieuwsoverzicht/2021/augustus/advies-ag-hoge-raad-veroordeling-politiemol-mark-stand-blijven/>.
- Historiek (2022, 4 februari). *Drooglegging van Amerika (1920-1933). Motieven, samenvatting & tijdlijn* (E. Koops). Ontleend aan <https://historiek.net/drooglegging-amerika-vs-alcohol/138636/>.
- Jacobs, J.B., Friel, C., & Radick, R. (1999). *Gotham unbound. How New York City Was Liberated from the Grip of Organized Crime*. New York en London: New York University Press.
- Klerks, P. (2017). *Het subversieve Brabant*. In: WODC, *Justitiële Verkenningen 2/17*. Den Haag: Boom.
- KLPD (2010). *Hells Angels en andere 1%-MC's in Nederland*. Driebergen: Korps landelijke politiediensten (KLPD).
- Korsell, L. (2018). Regulating organized crime. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 679(1), pp. 158-172.
- KRO-NCRV, Smaakmakers (2021, 16 september). *Legaliseren van drugs: Het verbod maakt dat het crimineel wordt*. Ontleend aan <https://www.nporadio1.nl/nieuws/binnenland/e7c2d99b-5daf-41e9-b65a-3f84590b4983/legaliseren-van-drugs-het-verbod-maakt-dat-het-crimineel-wordt>.
- Kruisbergen E.W., Van de Bunt, H.G., & Kleemans, E.R. (2012). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Vierde rapportage op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit*. Den Haag: Boom Lemma.
- Lam, J., Van der Wal, R., & Kop, N. (2018). *Sluipend gif: een onderzoek naar ondermijnende criminaliteit*. Den Haag: Boom criminologie.

- Landman, W., Kouwenhoven, R.M., & Brussen, M. (2020). *Kijk naar het systeem. Begrijpen en beïnvloeden van opsporingspraktijken* (uitgebreide samenvatting). Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Leiden, I. van, Bremmers, B., & Ferwerda, H. (2014). *Met grof geschut. Reconstructie van een moord- onderzoek binnen de criminele woonwagenwereld*. Apeldoorn/Amsterdam: Politie en Wetenschap/Reed Business 2014.
- Meeus, J. (2019). *De Schiedamse Cocainemaffia. Een corrupte douanier, doorgewinterde criminelen en duizenden kilo's coke*. Amsterdam: Nieuw-Amsterdam.
- Ministerie van Justitie en Veiligheid (2022). *De aanpak georganiseerde criminaliteit op hoofdlijnen. (Kamerbrief)*. Ontleend aan <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/04/26/tk-aanpak-georganiseerde-criminaliteit-op-hoofdlijnen>.
- Ministerie van Justitie en Veiligheid (2022). *Transitieplan Landelijke Eenheid (Kamerbrief)*. Ontleend aan <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/11/18/tk-transitieplan-landelijke-eenheid>
- De Morgen (2014, 12 juni). *Pax Mafiosa? In twintig jaar nooit zo weinig maffiamoorden in Italië*. (T. Thijs). Ontleend aan <https://www.demorgen.be/nieuws/pax-mafiosa-in-twintig-jaar-nooit-zo-weinig-maffiamoorden-in-italie~b7a90f77/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>.
- Nauta, O., Soomeren, P. van, Goeij, P. de, & Özgül, P. (2018). *Politiekeurmerk Veilig Wonen onder de loep*. Amsterdam: DSP-groep.
- NOS (2019, 23 april). *Hoge Raad: straffen liquidatieproces Passage onveranderd*. NOS nieuws 23 april 2019. Ontleend aan <https://nos.nl/artikel/2281683-hoge-raad-straffen-liquidatieproces-passage-onveranderd>.
- NOS (2019, 31 oktober). *Tien keer meer jongerenwerkers nodig in strijd tegen drugsgeweld*. Ontleend aan <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2308461-tien-keer-meer-jongerenwerkers-nodig-in-strijd-tegen-drugsgeweld>.
- NOS (2022, 7 oktober). *Halsema over cocaïne: 'War on drugs werkt niet'*. Ontleend aan <https://nos.nl/artikel/2447416-halsema-over-cocaine-war-on-drugs-werkt-niet>
- NRC (2021, 8 juni). *Grote undercoveractie is nieuwe klap voor de onderwereld*. (J. Meeuws). Ontleend aan <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/06/08/nieuwe-klap-voor-de-onderwereld-a4046463>.
- NRC (2022, 18 augustus 2022). *Cokesnuivers aanspreken op de gevolgen van hun gebruik? Toch maar niet*. (C. Driessen). Ontleend aan <https://www.nrc.nl/nieuws/2022/08/18/cokesnuivers-aanspreken-op-de-gevolgen-van-hun-gebruik-toch-maar-niet-a4139300>.
- Nu.nl (2022, 4 mei). *Steeds meer mensen met kanker: Zien nu effecten van veel roken en zonnen*. Ontleend aan <https://www.nu.nl/gezondheid/6198844/steeds-meer-mensen-met-kanker-zien-nu-effecten-van-veel-roken-en-zonnen.html>.
- Nu.nl (2022, 16 juni). *Zo'n 1.500 zaken bij rechtbank Gelderland geschrapt wegens personeelsgebrek*. Ontleend aan <https://www.nu.nl/binnenland/6206859/zon-1500-zaken-bij-rechtbank-gelderland-geschrapt-wegens-personeelsgebrek.html>.
- Nu.nl (2022, 13 oktober). *Moord op Peter R. de Vries en filmen daarvan volgens OM terrorisme*. Ontleend aan <https://www.nu.nl/peter-r-de-vries/6229717/moord-op-peter-r-de-vries-en-filmen-daarvan-volgens-om-terrorisme.html>.
- Omroep Brabant (2020, 19 maart). *Drugsboot Moerdijk: vier jaar cel voor Mexicanen die crystal meth maakten*. (W.J. Joachems). Ontleend aan <https://www.omroepbrabant>

- .nl/nieuws/3174110/drugsboot-moerdijk-vier-jaar-cel-voor-mexicanen-die-crystal-meth-maakten.
- Omroep Brabant (2022). *Zelfgemaakte bommen steeds vaker gebruikt bij aanslagen op huizen en auto's*. (W. Heesterbeek) 11.9.2022. Ontleend aan <https://www.omroepbrabant.nl/nieuws/4137891/zelfgemaakte-bommen-steeds-vaker-gebruikt-bij-aanslagen-op-huizen-en-autos>.
- Openbaar Ministerie (2017). *Strafzaak Passage*. Ontleend aan <https://www.om.nl/onderwerpen/strafzaak-passage-afgesloten>.
- Openbaar Ministerie (2021). *Verbod Caloh Wagoh*. Ontleend aan <https://www.om.nl/onderwerpen/motorbendes>.
- Openbaar Ministerie (2022, 21 januari). *Levenslange gevangenisstraffen geeïst in liquidatieproces Eris*. Ontleend aan <https://www.om.nl/actueel/nieuws/2022/01/21/levenslange-gevangenisstraffen-geeïst-in-liquidatieproces-eris>
- Openbaar Ministerie (2022, 24 februari). *Intensievere aanpak criminele geldstromen wordt voortgezet*. Ontleend aan <https://www.om.nl/actueel/nieuws/2022/02/24/intensievere-aanpak-criminele-geldstromen-wordt-voortgezet>.
- Openbaar Ministerie (2022, 28 juni). *OM eist levenslang in Marengo-proces*. Ontleend aan <https://www.om.nl/actueel/nieuws/2022/06/28/om-eist-levenslang-in-marengo-proces>
- Het Parool (2014, 28 augustus). *Amsterdamse crimineel Samir 'Scarface' geliquideerd bij Marbella*. (P. Vugts). Ontleend aan <https://www.parool.nl/nieuws/amsterdamse-crimineel-samir-scarface-geliquideerd-bij-marbella~b774c1ef/>.
- Het Parool (2018, 16 juni). *Cor van Hout had meer dan één vijand* (P. Vugts). Ontleend aan <https://www.parool.nl/nieuws/cor-van-hout-had-meer-dan-een-vijand-conflicten-op-een-rij~bb0488e4/>.
- Het Parool (2018, 6 december). *Crimineel Taghi wilde aanklager Koos Plooijs doden*. (P. Vugts). Ontleend aan <https://www.parool.nl/nieuws/crimineel-taghi-wilde-aanklager-koos-plooijs-doden~b8030427/>.
- Politie (2004). *Nationaal Dreigingsbeeld Georganiseerde criminaliteit 2004*. Zoetermeer: IPOL.
- Politie (2008). *Nationaal Dreigingsbeeld Georganiseerde criminaliteit 2008*. Zoetermeer: IPOL.
- Politie (2012). *Nationaal Dreigingsbeeld Georganiseerde criminaliteit 2012*. Zoetermeer: IPOL.
- Politie (2012). *Inrichtingsplan Nationale Politie*. December 2012. Bijlage bij Kamerstuk 2012-2013, 29.628 nr. 346.
- Politie (2017). *Nationaal Dreigingsbeeld Georganiseerde criminaliteit 2017*. Zoetermeer: DLIO.
- Reformatoisch Dagblad (1985). *Vijftien jaar voor leider Kempenbende. Verdachte is zeer zware crimineel*. Artikel d.d. 8-6-1985.
- Princen, M. (2015). *De gekooide recherche: Het ware verhaal achter de matige prestaties van de Nederlandse opsporing*. Amsterdam: Prometheus.
- Rovers, B., Bruinsma, M., Jacobs, M., Jans, M., Moors, H., Siesling, M., & Fijnaut, C. (2010). *Overvallen in Nederland; een fenomeenanalyse en evaluatie van de aanpak*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

- RTL Nieuws (2021, 10 juli). *Harde kritiek aanklager Italië: Nederland naïef over georganiseerde misdaad*. Ontleend aan <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/buitenland/artikel/5241116/nicola-gratteri-crimefighter-georganiseerde-misdaad-maffia>.
- RTL Nieuws (2021, 14 september). *Uithalers teisteren Rotterdamse haven om drugs uit containers te halen*. Ontleend aan <https://www.rtlnieuws.nl/editie/artikel/5254261/rotterdamse-haven-containers-cocaine-drugs-uithalers>.
- Slot, E. (2022, 4 februari). *Vergismoorden in Nederland: een ontluisterend overzicht*. Ontleend aan <https://panorama.nl/artikel/458341/steeds-meer-vergismoorden-in-nederland-alle-17-fout>.
- Smit, P.R., Meijer, R.F., Tulder, F.P. van, & Groen, P.P.J. (2003). *Het ophelderingspercentage nader beschouwd*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers. Onderzoek en beleid 213.
- Spapens, A.C.M., Van de Bunt, H.G., & Rastovac, L. (2007). *De wereld achter de wietteelt*. Den Haag: WODC.
- Spapens, T., Kolthoff, E., & Stol, W. (2016). Georganiseerde misdaad in de 21e eeuw. *Tijdschrift voor Criminologie*, 58(2), 3-18.
- De Telegraaf (2021, 21 mei). *OM: dna politiemol op politie-uniformen in martelcontainers Wouwse Plantage*. Ontleend aan <https://www.telegraaf.nl/nieuws/752897637/om-dna-politiemol-op-politie-uniformen-in-martelcontainers-wouwse-plantage>.
- De Telegraaf (2022, 11 november). *Vier Nederlanders aangehouden in Emmeloord na ontdekking 8000 kilo coke in Antwerpse haven*. Ontleend aan <https://www.telegraaf.nl/nieuws/215328539/vier-nederlanders-aangehouden-in-emmeoord-na-ontdekking-8000-kilo-coke-in-antwerpse-haven>.
- Tops, P.W. & Torre, E. van der (2014). *Wijkeraanpak en ondermijnende criminaliteit*. Den Haag: Boom-Lemma.
- Tops, P. & Tromp, J. (2017). *De achterkant van Nederland*. Amsterdam: Balans.
- Tops, P., Valkenhoef, J. van, Van der Torre, E., & Van Spijk, L. (2018). *Nederland en synthetische drugs: Een ongemakkelijke waarheid*. Den Haag: Boom-Criminologie (Politie-academie).
- Tops, P., Valkenhoef, J. van, Van der Torre, E.J., & Spijk, L. van (2018). *Waar een klein land groot in kan zijn, Nederland en synthetische drugs in de afgelopen vijftig jaar*. Den Haag: Boom-Criminologie (Politie-academie).
- Tops, P. & Tromp, J. (2017). *De achterkant van Nederland. Hoe boven- en onderwereld verstrengeld raken*. Amsterdam: Balans.
- Tops, P. & Tromp, J. (2019). *De achterkant van Amsterdam. Een verkenning van drugsgerelateerde criminaliteit*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.
- Torre, E. van der & Heijkoop, M. (2020). *Ondermijnende drugscriminaliteit: een jaar vol waarschuwingen*. In: *Lessen uit crisis en mini-crisis*, Instituut Fysieke Veiligheid. Den Haag: Boom Bestuurskunde.
- Trouw (1996, 20 april). *Hakkelaar in een fort voor rechter*. (P. Vugts). Ontleend aan <https://www.trouw.nl/nieuws/hakkelaar-in-een-fort-voor-rechter~ba9410b5/>.
- Trouw (2019, 17 juni). *De Nederlandse autoriteiten verdienen lof voor hun aanpak van motorgangs*. (E. van der Toore, P. Tops). Ontleend aan <https://www.trouw.nl/opinie/de-nederlandse-autoriteiten-verdienen-lof-voor-hun-aanpak>.
- UNODC (2022). *World drug report 2022*. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime.
- Vliet, H. van (2022, 28 september). *Ontmantel het verdienmodel van de drugsmaffia*. Ontleend aan <https://www.nrc.nl/nieuws/2022/09/28/we-moeten-drugs-op-een-slimme-manier-reguleren-2-a4143450>

- De Volkskrant (1996). *Leider van '4M'-drugsbende krijgt veertien jaar celstraf*. In: De Volkskrant, 5 juni 1996. Amsterdam: DPD Media.
- De Volkskrant (2022). *Er zijn steeds meer levenslanggestraften. Hoe lang is dat? En is het wel humaan?* (Menno van Dongen) In: De Volkskrant, 9 augustus 2022. Amsterdam: DPD Media.
- De Volkskrant (2022, 27 september). *Criminologen waarschuwen voor 'maffianisering' van België en Nederland*. (M. van Dongen & W. Thijssen). Amsterdam: DPD Media.
- Vugts, P. & Laumans, W. (2022, 26 juli). *De Taghi Podcast, Hoe een vals paspoort het gouden ticket is voor criminelen*. Amsterdam: Het Parool.
- Vugts, P. & Laumans, W. (2022, 24 september). *De Taghi Podcast, aflevering 29: De blauwdruk van een nieuwe generatie criminelen*. Amsterdam: Het Parool.
- Welingelichte kringen (2022, 3 juli). *Nederland drugslaan: in een aantal wijken dreigt een op de acht jongeren drugscrimineel te worden*. Ontleend aan <https://www.welingelichtekringen.nl/samenleving/3470164/nederland-drugslaan-in-aantal-wijken-dreigt-een-op-de-acht-jongeren-drugscrimineel-te-worden.html>.
- Wermölder, H. (2021, 4 september). *Waar dienen de honderden liquidaties door de Nederlandse drugsmaffia eigenlijk toe?* Ontleend aan <https://www.wyniasweek.nl/waar-dienen-de-honderden-liquidaties-door-de-nederlandse-drugsmaffia-eigenlijk-toe/?pdf=18758>.
- Wermölder, H. (2022, 23 april). *De Nederlandse misdaadbestrijding faalt. Hoe kan het beter?* Ontleend aan <https://www.wyniasweek.nl/de-nederlandse-misdaadbestrijding-faalt-hoe-kan-het-beter/>.
- Weijers, I., Ferwerda, H., & Roks, R. (2018). *Verharding van de jeugdcriminaliteit. Het probleem van de potentiële doorgroeiers*. Den Haag: Bureau Beke.
- Wever, J. (2020). *Geschiedenis van de Nederlandse drugsbestrijding (1961-2011). Het Dirty Harry-probleem*. Den Haag: Boom.

Bewaken en beveiligen en de politie

Verleden,
heden,
toekomst

EDWIN BAKKER

Inleiding

Elke dag worden in Nederland tientallen personen en organisaties beveiligd omdat ze bedreigd worden door criminelen, terroristen, extremisten, verwarde personen of stalkers. In de afgelopen jaren is die dreiging toegenomen. Erger nog, de aard van de dreiging is nu ernstiger dan een aantal jaren geleden. Verharding in de georganiseerde criminaliteit en verlaging van de drempels voor het uiten van (digitale) bedreigingen en het toepassen van geweld hebben ertoe geleid dat grotere en andere groepen personen beveiligd moeten worden (Commissie-Bos, 2021). Denk aan advocaten, familieleden van kroongetuigen, journalisten, maar ook criminelen die ernstig worden bedreigd en waarop aanslagen en liquidaties worden gepleegd. Ook worden in toenemende mate lokale en nationale politici en gezagdragers bedreigd. Daarnaast neemt stalking niet af en zijn er regelmatig dreigingen tegen diplomaten, ambassades en leden van het koninklijk huis.

Het zogenoemde ‘stelsel bewaken en beveiligen’ moet het hoofd bieden aan deze dreiging. Het stelsel is het geheel van regels en afspraken over het voorkomen van aanslagen op personen, objecten en diensten.¹ Het stelsel regelt ook welke maatregelen hiertegen getroffen worden en door wie. Bij bewaken en beveiligen zijn veel partijen betrokken: de Nationale Politie,

de Koninklijke Marechaussee, het Openbaar Ministerie, de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV), lokale overheden, en inlichtingen- en veiligheidsdiensten (NCTV, 2022).

Het beveiligen van personen, organisaties en locaties is geen geringe opgave voor alle stelselpartners, maar in het bijzonder voor de politie die een groot deel van haar capaciteit hiervoor moet inzetten. Het vraagt veel mensen en middelen om personen te beveiligen en ervoor te zorgen dat mensen in rechtbanken of ambassades veilig kunnen werken. De politieorganisatie staat door de toegenomen dreiging onder druk en dat geldt ook voor het stelsel als geheel. Aangezien het de verwachting is dat die druk de komende jaren niet zal afnemen, wordt bewaken en beveiligen door de politie sinds begin 2022 niet meer als een neventaak, maar als een hoofdtaak gezien. In deze bijdrage wordt deze hoofdtaak tegen het licht gehouden. Wat houdt die taak in, waar komt die vandaan en wat betekent deze voor de politie, nu en de komende jaren?

In deze bijdrage zal eerst kort beschreven worden hoe het organiseren van bewaken en beveiligen van personen en organisaties zich door de tijd ontwikkeld heeft en hoe het huidige stelsel eruit ziet. Vervolgens wordt gekeken naar de rol van de politie binnen dit stelsel en getoond waarom bewaken en beveiligen een hoofdtaak is geworden. Centraal staat de vraag naar de toekomstbestendigheid van het stelsel. Waar moet dat eigenlijk tegen bestand zijn, hoe richt je dat in en wat betekent dat voor de politie? Gekeken wordt naar vier factoren die in de ogen van de auteur, direct of indirect, van bijzondere invloed zijn op die toekomstbestendigheid: de aard en omvang van de dreiging, de aanpak van de dreiging, maatschappelijke en politieke acceptatie van risico's, en de inrichting en flexibiliteit van het stelsel. Geconcludeerd wordt dat, gelet op het feit dat de dreiging en de samenleving complex en constant aan verandering onderhevig zijn, met name die flexibiliteit een belangrijkste randvoorwaarde is voor de inrichting van het stelsel en de nieuwe hoofdtaak van de politie. Tevens wordt benadrukt dat bewaken en beveiligen niet op zich zelf mag staan, maar een sluitstuk moet zijn van een geïntegreerde aanpak, waarin de al bestaande korte termijn tactische en operationele inzet gericht op het tegengaan van aanslagen en liquidaties aangevuld wordt met strategische beleid dat zich richt op (middel)langetermijndoelen zoals het ombuigen van de trend van steeds meer bedreigingen. Zonder zo'n aanpak blijft het dweilen met de kraan open. Ten slotte wordt betoogd dat de politie, als belangrijkste uitvoerende organisatie en als dé organisatie op het gebied van veiligheid en openbare orde, een hoofdrol zou moeten spelen in de discussie over de verdere ontwikkeling van het stelsel.

Bewaken en beveiligen door de tijd heen

Dreiging tegen politici en gezagdragers is een eeuwenoud verschijnsel. In de Romeinse tijd leidde dit al tot gespecialiseerde eenheden om de keizers te beschermen. Het bekendste voorbeeld is de Pretoriaanse garde die in 27 voor Christus door keizer Augustus werd ingesteld. Niet alleen Romeinse keizers werden bedreigd, ook Nederlandse stadhouders. In eigen land gold de moord op Willem de Zwijger eeuwenlang als de meest tragische politieke moordaanslag en ‘de eerste politieke moord in een lange rij van spraakmakende aanslagen met een handvuurwapen’ (Jardine, 2015). In de moderne tijd ontstonden er in verschillende landen nieuwe antwoorden op deze al oude dreiging. Vaak was er een directe aanleiding, zoals een aanslag op een staatshoofd of regeringsleider. Zo ook in de Verenigde Staten waar in 1901 na de moord op president William McKinley de United States Secret Service de taak kreeg om voortaan de presidenten en het Witte Huis te beveiligen (United States Secret Service, 2022). In 1970 werd deze dienst ook verantwoordelijk voor de beveiliging van buitenlandse ambassades en consulaten in en om Washington, D.C. In Frankrijk versnelde de moord op de Joegoslavische koning Alexander I, op staatsbezoek in Marseille in 1934, en een aantal andere aanslagen op Franse politici de komst van de *Service de la Protection* van de Franse Nationale Politie. Deze dienst is tegenwoordig verantwoordelijk voor de bescherming van de leiders of voormalige leiders van de Franse Republiek, buitenlandse gasten en enkele andere bedreigde personen (Police National, 2022).

De Franse *service de la protection* is vergelijkbaar met de Nederlandse Dienst Koninklijke en Diplomatieke Beveiliging (DKDB). Deze dienst ontstond in 1993 na de samenvoeging van de Veiligheidsdienst Koninklijk Huis, de Dienst Persoonsbeveiliging van het vroegere Korps Rijkspolitie en het VIP-team van de gemeentepolitie van Den Haag. De DKDB, een onderdeel van de Landelijke Eenheid van de politie, beschermt leden van het Koninklijk Huis, bedreigde politici, diplomaten en een aantal andere aangewezen personen. Deze dienst is ook verantwoordelijk voor de beveiliging rond bezoeken van buitenlandse staatshoofden en regeringsleiders, ambassadeurs, en andere buitenlandse gasten tegen wie een dreiging bestaat.

Door samenvoegingen en reorganisaties — vaak na incidenten en aanslagen — ontstonden in Nederland in de afgelopen decennia niet alleen nieuwe gespecialiseerde eenheden en organisaties, maar tevens een stelsel met verschillende actoren die samen verantwoordelijk zijn voor het bewaken en beveiligen van personen, organisaties en locaties (Schuurmans e.a., 2021). Dit stelsel staat vandaag de dag bekend als ‘het stelsel bewaken en beveiligen’.

Het stelsel bewaken en beveiligen

Het stelsel bewaken en beveiligen is gericht op de veiligheid en vrijheid van personen en organisaties. Het zorgt ervoor dat politici, rechters en officieren van justitie zo veilig en zo vrij mogelijk hun werk kunnen doen; dat journalisten niet monddood gemaakt kunnen worden; dat ondernemers niet geconfronteerd worden met brandbommen of handgranaten omdat ze nee zeggen tegen de georganiseerde misdaad; of dat personen die lastiggevallen worden door stalkers op bescherming kunnen rekenen.

Wie is binnen dit stelsel waarvoor verantwoordelijk en hoe werkt het stelsel? De antwoorden op deze vragen staan beschreven in een circulaire van juli 2019 (Overheid.nl, 2022). Volgens deze nota bestaat het stelsel uit een lokaal ‘decentraal domein’ en een nationaal ‘rijksdomein’.

Het beveiligen van personen, organisaties en locaties is in beginsel lokaal georganiseerd. Het lokaal bevoegd gezag, de burgemeester en de hoofdofficier van justitie, is verantwoordelijk voor het nemen van beveiligingsmaatregelen op basis van een inschatting van (voorstelbare) dreiging en risico. Daarbij is de burgemeester verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid en de hoofdofficier van justitie voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, waaronder de veiligheid van personen.

Op nationaal niveau heeft de rijksoverheid een bijzondere verantwoordelijkheid voor een beperkte selectie van personen. Deze staan op de ‘limitatieve lijst’ gelet op het nationale belang van hun veiligheid en functioneren. Binnen dit rijksdomein is het bevoegd gezag door de minister van Justitie en Veiligheid gemandateerd aan de Coördinator Bewaking en Beveiliging (CBB) van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid.

De voor het bewaken en beveiligen noodzakelijke informatie over (voorstelbare) dreigingen en risico ten aanzien van personen, objecten en diensten wordt geleverd door de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD), de Dienst Landelijke Informatie Organisatie van de politie (DLIO) en de Dienst Regionale Informatie Organisatie van de politie (DRIO). De door deze organisaties geleverde informatie en risico-inschattingen vormt de basis voor het vaststellen van het niveau van de dreiging.

Het is aan de uitvoeringsorganisaties om rond personen, organisaties, locaties of zogeheten ‘risicomomenten’ een maatregelenadvies op te stellen. In zo’n advies staat beschreven welke dreiging en risico’s kunnen worden beheerst met de voorgestelde maatregelen. De te treffen beveiligingsmaatregelen worden uitgevoerd door de Koninklijke Marechaussee en de politie.

De politie en het stelsel

De politie heeft een belangrijke rol binnen het stelsel. De bewakings- en beveiligingsmaatregelen worden hoofdzakelijk door politiemensen uitgevoerd met daarnaast een belangrijke rol voor de Koninklijke Marechaussee. Er zijn verschillen tussen de verantwoordelijkheden op lokaal niveau en nationaal niveau. In het zogenoemde ‘decentrale domein’ worden beveiligingsmaatregelen over het algemeen uitgevoerd door de politie. In bijzondere gevallen voert de Koninklijke Marechaussee bewakings- en beveiligingstaken uit. In het rijksof domein worden persoonsbeveiligingsmaatregelen uitgevoerd door de DKDB en de Brigade Speciale Beveiligingsopdrachten (BSB) van de Koninklijke Marechaussee. De uitvoering van beveiligingsmaatregelen rond gebouwen die tot het rijksof domein behoren is ook een taak voor de politie en de Koninklijke Marechaussee (Overheid.nl, 2022).

Het dagelijks beveiligen van personen, organisaties, gebouwen of locaties is het werk van de experts op het gebied van fysieke veiligheidsmaatregelen. Dit zijn de voor het publiek bekende geüniformeerde beveiligers die bij paleizen, ministeries, de Tweede Kamer of ambassades hun taken uitvoeren, en de beveiligers in burgerkleding die soms in beeld zijn rond bedreigde politici en leden van het koninklijk huis. Ook is er zowel op landelijk niveau als in de Eenheden een belangrijke rol weggelegd voor politiemedewerkers van de intel-organisaties. Zij maken de dreigingsinschattingen waarop de bewakings- en beveiligingsmaatregelen zijn gebaseerd. Daarnaast doen binnen de opsporing veel politiemedewerkers onderzoek naar personen en groepering die verantwoordelijk zijn voor de bedreigingen, aanslagen en liquidaties (Politie, 2022).

De druk op de politie is hoog. Een groot deel van de verantwoordelijkheid voor de dagelijkse uitvoering van de beveiligingsmaatregelen rust op de schouders van de Bewakingseenheid. Deze eenheid telde medio 2022 ongeveer 450 politiemedewerkers uit basisteams (Politie, 2022). Daardoor staat de operationele sterkte van de politie in de basisteams onder grote druk. Door het weghalen van politiemedewerkers uit deze teams vallen daar gaten in de roosters die door anderen moeten worden opgevuld of soms zelfs niet volledig kunnen worden opgevuld. Dit gaat ten koste van andere belangrijke (hoofd)taken van de politie, met name de noodhulp en het zogenoemde gebiedsgebonden politiewerk.

Deze situatie is niet langer houdbaar. Bewakings- en beveiligingsmaatregelen waren lange tijd een neventaak voor de politie (met uitzondering van de DKDB). Nu het aantal personen, organisaties en locaties dat langdurig en intensief bewaakt en beveiligd moet worden is toegenomen, wordt

er een steeds groter beroep gedaan op de basisteam, de intel-teams en de opsporing. Ook de beveiliging rond strafprocessen zoals *Marengo* en *Eris* vraagt veel politiecapaciteit en capaciteit bij Defensie en de Dienst Vervoer & Ondersteuning van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). Deze ontwikkeling vraagt om structurele investeringen, in alle stelselpartners, maar met name in de politie als belangrijkste uitvoerende organisatie.

Daarom is begin 2022 besloten om bewaken en beveiligen tot een hoofdtaak van de politie te maken. In een interview naar aanleiding van dit besluit gaf directeur Bewaken en Beveiligen van de politie, Willem Woelders, aan dat de werkzaamheden van de Bewakingseenheid de laatste jaren een structureel karakter hebben gekregen en dat de politie van bewaken en beveiligen een hoofdtaak gaat maken om de druk op de basisteam te verlichten (Politie, 2022).

Een van de belangrijkste investeringen om het stelsel bewaken en beveiligen toekomstbestendig te maken en van een neventaak een hoofdtaak te maken is het bouwen van een nieuw organisatieonderdeel dat de Bewakingseenheid gaat vervangen. Voor deze nieuwe dienst, die bij de Landelijke Eenheid wordt ondergebracht, moeten tussen de 200 en 250 nieuwe mensen worden aangetrokken. De korpsleiding heeft het kabinet daartoe om 100 miljoen euro gevraagd voor de benodigde mensen en middelen (NOS, 2022). Daarnaast is een uitbreiding van de DKDB voorzien waarbij verder wordt geïnvesteerd in persoonsbeveiliging en het IRIS team van de dienst dat voorverkenningen uitvoert. Andere mogelijke voorstellen die begin 2022 werden genoemd, zijn een aparte opsporingseenheid voor opsporingshandelingen die voortkomen uit dreigingen, het versterken en uitbreiden van een nationale 'intel-tafel', waar alle informatie uit het land samenkomt. Daarnaast wil de politie investeren in meer centrale coördinatie en uniformiteit die ervoor moeten zorgen dat informatie door eenheden op dezelfde manier wordt vertaald in vergelijkbare maatregelen (NOS, 2022). Nu kan dat nog per eenheid verschillen.

Met deze maatregelen geeft de politie opvolging aan de aanbevelingen van de Commissie-Bos die in 2021 voorstellen deed om het stelsel bewaken en beveiligen toekomstbestendig te maken. Deze commissie pleitte er ook voor om de taak van bewaken en beveiligen tot hoofdtaak te maken (Commissie-Bos, 2021, p. 10). Het kabinet zal hier extra geld voor uittrekken, maar het zal even duren voor de investeringen hun vruchten zullen afwerpen. Het kost tijd om mensen te werven en met de huidige krapte op de arbeidsmarkt is het de vraag of de aantallen makkelijk gehaald kunnen worden. Defensie probeert ook mensen met een deels vergelijkbaar profiel te werven² en

worstelt daarbij met een arbeidstekort. Daarnaast wissen particuliere beveiligingsorganisaties deels in de zelfde vijver als de politie. De effectieve inzet van nieuwe mensen wordt vervolgens vertraagd doordat ze eerst trainingen en opleidingen moeten volgen. Kortom, “het bouwen van het nieuwe domein gaat [...] jaren duren”, aldus Woelders (Politie, 2022).

Toekomst van het stelsel en de rol van de politie

De komende jaren zullen de huidige teams en experts die voor bewaken en beveiligen verantwoordelijk zijn het dus nog erg zwaar hebben om hun taken te kunnen uitvoeren. Daarnaast zal de politie lastige afwegingen moeten maken om de gaten te dichten voordat de investeringen vruchten beginnen af te werpen. Tegelijkertijd zullen de politie en de andere stelselpartners het stelsel verder moeten versterken en het toekomstbestendig moeten maken. Maar wat betekent dat laatste?

Waar moet het stelsel tegen bestand zijn? Tegen welke vorm van dreiging of mate van dreiging? Of gaat het meer om de mate waarin we de dreiging kunnen voorkomen of beperken? Mogelijk gaat het ook over de vraag of het stelsel bestand is tegen maatschappelijke en publieke druk. Die druk is weer afhankelijk van de mate waarin we als samenleving bepaalde risico's accepteren. Of betekent toekomstbestendig het kunnen beschikken over de capaciteit om eindeloos door te groeien. Of juist dat het stelsel in staat moet zijn om weer te krimpen als de dreiging lager is en de maatschappelijke en politieke druk afgenomen is?

In een complexe en contant veranderende samenleving is het voor de politie bijzonder lastig om te bepalen hoe te anticiperen op een onduidelijke toekomst waarin het succes van het stelsel afhangt van bovengenoemde en een veelheid aan andere factoren. In deze bijdrage wordt gekeken naar vier factoren die in de ogen van de auteur, direct of indirect, van bijzondere invloed zijn op de toekomstbestendigheid van het stelsel en op de rol van de politie:

- De aard en omvang van de dreiging,
- De aanpak van de dreiging,
- Maatschappelijke en politieke acceptatie van risico's,
- De inrichting en flexibiliteit van het stelsel.

DE AARD EN OMVANG VAN DE DREIGING

De algemene verwachting is dat het aantal personen, organisaties en locaties dat in Nederland langdurig en intensief bewaakt en beveiligd moet

worden, de komende tijd zal blijven stijgen (Politie, 2022; Commissie-Bos, 2021, p. 8; Yesilgöz-Zegirius, 2022). Daarnaast is de verwachting dat er in de komende jaren meer grote strafprocessen zullen plaatsvinden en dat dit een beslag zal leggen op de partners binnen het stelsel bewaken en beveiligen (Commissie-Bos, 2021, p. 8). Ook de intensivering van de aanpak van de georganiseerde misdaad zal mogelijk bijdragen aan meer dreiging op gezagsdragers als onderdeel van een actie-reactie cyclus: *crime fighters* als doelwit van criminele organisaties die zich in het nauw gedreven voelen (Schuurman e.a., 2021, p. 27).

Hoewel de dreiging de afgelopen jaren is toegenomen en er geen reden is om te verwachten dat dit binnenkort weer zal afnemen, is het de vraag of een toekomstig stelsel gebouwd moet worden met de huidige dreiging als uitgangspunt, laat staan dat uitgegaan moet worden van een mogelijk nog ernstiger dreiging. We kunnen niet in de toekomst kijken, maar een ding weten we zeker, dreigingen fluctueren.³ Hoewel we het ons nu misschien moeilijk kunnen voorstellen is het mogelijk dat we in Nederland over vijf jaar met een heel andere situatie te maken hebben: veel erger of veel minder erg. Dit vraagt om permanente monitoring van relevante maatschappelijke ontwikkelingen, naast lopend (strafrechtelijk) onderzoek naar criminele en extremistische organisaties.

Vergelijk het met de terrorismedreiging van de afgelopen twintig jaar. Na de aanslagen op de Verenigde Staten in 2001 heerste de angst voor een tweede ‘9/11’ en zelfs voor aanslagen met chemische, biologische of nucleaire middelen. In Europa volgden de aanslagen in Madrid (2003) en Londen (2005) en werd in Nederland een ‘contraterrorismestelsel’ opgebouwd om met dergelijke ‘catastrofale’ vormen van terrorisme te kunnen omgaan. Gelukkig is ons een grote aanslag bespaard gebleven, maar bleek de maatschappelijke impact van de aanslag op Theo van Gogh in 2005 ook bijzonder groot. Kennelijk was de omvang van de dreiging niet de enige factor die het beleid en de impact bepaalde, maar was het mogelijk vooral de gevoelde dreiging en de relatieve onbekendheid hiermee. In die jaren — en later ook in de periode van de jihadistische ‘uitreizigers’ en de opkomst van Islamitische Staat — werd er enorm in contraterrorisme geïnvesteerd om deze veiligheidsdreiging het hoofd te bieden. Ook de politie kreeg er veel mensen en middelen bij om terrorisme, extremisme en radicalisering tegen te gaan. CTER (*Countering Terrorism, Extremism and Radicalization*) werd een begrip dat vrijwel iedereen binnen de politie kende. Lange tijd was de terrorismedreiging zelfs een waar de Nederlandse bevolking zich bijzonder veel zorgen over maakte (Bakker, Geenen, 2017). Tegenwoord staat (contra)

terrorisme echter een stuk lager op de zorgenlijst en de politieke agenda. Het aantal mensen en middelen dat hiervoor te beschikking wordt gesteld, is inmiddels gedaald. Voor de politie is het weer een neventaak.

Als we de ontwikkeling van de terrorismedreiging en de impact daarvan vergelijken met die rond bewaken en beveiligen, lijkt enige voorzichtigheid geboden om de huidige situatie als basis voor een ‘toekomstbestendig’ stelsel te nemen. Zoals gezegd, we weten zeker dat dreigingen fluctueren én dat de impact kennelijk ook veranderlijk is. Op dit moment hebben we te maken met een bijzonder ernstige, maar misschien ook unieke, dreiging vanuit de hoek van de georganiseerde criminaliteit en vanuit een specifieke groep daarbinnen. Wat als die dreiging de komende paar jaar sterk verminderd — hopelijk door succesvol beleid? Hebben we dan inmiddels een stelsel opgebouwd dat wanneer het onderwerp niet meer hoog op de zorgenlijst en de politieke agenda staat ook op veel minder mensen en middelen kan rekenen? Dit roept de vraag op hoe structureel de bewaken en beveiligen taak eigenlijk is en of in dat licht het misschien beter zou zijn te spreken van een ‘tijdelijke hoofdtaak’ of van een ‘versterkte neventaak’?

DE AANPAK VAN DE DREIGING

Het stelsel bewaken en beveiligen is, als we alleen naar de benaming kijken, een stelsel dat operationeel en defensief van aard is. Het is gericht op het op korte termijn tegengaan en beperken van de impact van dreigingen op personen, organisaties en locaties. Het woord ‘contra’ — zoals in contraterrorisme — of het woord ‘bestrijding’ — zoals in criminaliteitsbestrijding — wordt niet in een adem met het stelsel genoemd. In het rapport van de Commissie-Bos over de toekomstbestendigheid van het stelsel wordt ‘bestrijding’ een keer genoemd in het kader van grensoverschrijdende criminaliteit (Commissie-Bos, 2022, p. 22) en worden termen als ‘aanpak’ of ‘contrastrategie’ helemaal niet genoemd.

De toekomstbestendigheid en de effectiviteit van het stelsel worden echter voor een belangrijk deel bepaald door de mate waarin de dreiging kan worden beperkt. Die dreiging bepaalt immers in belangrijke mate de noodzaak voor de politie om medewerkers voor bewaken en beveiligen in te zetten en daarmee tevens de omvang van de nieuwe hoofdtaak. Het ombuigen van de groei van de dreiging van de afgelopen jaren is echter nog meer van belang vanuit het perspectief van veiligheid en de democratische rechtsorde. Dat aspect komt in de discussie rond het stelsel weinig aan bod. Het gaat veel over capaciteitsproblemen en spraakmakende individuele casussen, maar minder over de aantasting van de democratische rechtsorde of de noodzaak

aan de voorkant van het probleem te komen, om maar eens een bekende politieformulering te gebruiken.

Natuurlijk gebeurt er al veel met betrekking tot het aanpakken van de dreiging door de georganiseerde misdaad, door terroristische en extremistische groepering en de dreiging in de relationele kring. De investeringen daarin zouden echter veel explicieter meegenomen moeten worden in het debat over de verdere ontwikkeling van het stelsel. Bewaking en beveiliging zou onderdeel moeten zijn van een geïntegreerde aanpak, waarin de al bestaande tactische en operationele inzet op korte termijn gericht op het tegengaan van aanslagen en liquidaties aangevuld wordt met strategische beleid dat zich richt op (middel)langetermijndoelen zoals het ombuigen van de trend van steeds meer bedreigingen. Elementen van zo'n aanpak zien we wel terug in beleid tegen ondermijning of bepaalde vormen van criminaliteit en het CTER-beleid, maar een overkoepelende strategie tegen alle dreigingen tegen personen en democratische rechtsorde ontbreekt. Bewaken en beveiligen zou binnen zo'n strategie een sluitstuk moeten zijn, het laatste instrument omdat de dreiging nooit helemaal weggenomen kan worden (Schuurman e.a., 2021, p. 27).

Wat betreft de inzet van de politie, zou er ook voor gekozen kunnen worden om deze organisatie vooral de dreiging te laten aanpakken en het bewaken en beveiligen aan anderen over te laten. In zijn bijdrage over de kernfunctie van de politieorganisatie in de eenentwintigste eeuw stelt Hans Boutellier dat persoonsbewaking van politici en advocaten in feite een technische taak is die veel capaciteit vraagt en heel goed kan worden overgelaten aan een aparte dienst, de Koninklijk Marechaussee en/of aan particuliere beveiligers (Boutellier, 2020, p. 28). Met het accepteren van bewaken en beveiligen als belangrijke taak voor de politie lijkt dat een gepasseerd station, maar het roept wel de vraag op of een aanpak van de dreiging niet expliciet (ook) tot onderdeel van de nieuwe hoofdtaak van de politie moet worden gemaakt. Deze zou dan weer onderdeel kunnen zijn van een geïntegreerde aanpak van dreigingen tegen personen en organisaties door een breder stelsel met in de titel het woord 'contra' of 'bestrijding'.

Een dergelijke brede benadering en dergelijke termen zijn vanzelfsprekend als we het hebben over de terroristische dreiging. De aantasting van de democratische rechtstaat door jihadisten en andere terroristen was ook aanleiding om niet alleen veiligheidsorganisaties als de politie en de AIVD hierbij te betrekken en te laten zien dat veel andere organisaties en ook burgers een rol kunnen spelen. Destijds werd de wetenschap hier ook nadrukkelijk bij betrokken in de vorm van door de overheid gefinancierde

onderzoeksprojecten en leerstoelen op universiteiten.⁴ Bijna twintig jaar geleden was er na de moord op Theo van Gogh de campagne ‘Nederland tegen terrorisme’. Is het na de moord op Peter R. de Vries en na een reeks vergelijkbare verschrikkelijke incidenten misschien nu het moment voor een campagne ‘Nederland tegen bedreiging’?

MAATSCHAPPELIJKE EN POLITIEKE ACCEPTATIE VAN RISICO'S

Een derde belangrijke factor die van invloed is op de toekomstbestendigheid van het stelsel bewaken en beveiligen, is hoe maatschappij en politiek tegen dreigingen aankijken. In een maatschappelijke en politieke context waarin een aanslag op personen en gebouwen een enorme impact heeft of waarin de weerbaarheid van bedreigde personen bijzonder laag is, zal de druk op beleidsmakers en uitvoerende organisaties torenhoog zijn. Totale uitsluiting van risico's is onmogelijk en als de acceptatie van restrisico's praktisch nihil is, wordt het onmogelijke van de politie en andere verantwoordelijke organisaties gevraagd. Een dergelijke situatie is niet toekomstbestendig.

Om te voorkomen dat uitvoerende organisaties met een *mission impossible* opgescheept komen te zitten, is het van belang een discussie te voeren over welke restrisico's acceptabel zijn en over de grenzen aan de veiligheid die nog redelijkerwijs beloofd kunnen worden. Hetzelfde geldt voor de acceptatie van risico's en de eigen verantwoordelijkheid van bedreigde personen. Daarbij zouden ervaringen uit het buitenland — bijvoorbeeld uit het Verenigd Koninkrijk en Italië waar duidelijke grenzen worden gesteld aan wat wel en niet van overheidsinstanties verwacht kan worden — meegenomen moeten worden. Een dergelijke discussie wordt op dit moment nog amper gevoerd, ondanks het feit dat het huidige stelsel waarschijnlijk op de schop gaat naar aanleiding van (een evaluatie) de moord op een broer van een kroongetuige en andere liquidaties en aanslagen.

Voor de toekomstbestendigheid van het stelsel is het echter van groot belang dat we wel een debat voeren over welke risico's de samenleving en individuen zouden moeten accepteren op het gebied van bewaken en beveiligen. Vanuit de politie wordt gelukkig wel benadrukt dat de samenleving moet accepteren dat dreigingsrisico's niet tot nul terug te brengen zijn. “Als je dat wilt, moet je mensen in zwaar bewaakte kazernes onderbrengen”, aldus directeur bewaken en beveiligen Willem Woelders (politie, 2020). Ook de Commissie-Bos benadrukt dat totale veiligheid niet bestaat en stelt tevens dat het nastreven daarvan bovendien niet te verenigen is met een open en democratische samenleving (Commissie-Bos, 2021, p. 32). Dat betekent dat er altijd een restrisico is.

Het is in dit kader van belang om te benadrukken dat elke dag honderden, zo niet duizenden professionals moeilijke afwegingen moeten maken over (rest)risico's en het accepteren van deze risico's. Denk aan professionals in de jeugdzorg, van veilig thuis, de reclassering, TBS-instellingen of psychiatrische ziekenhuizen. Deze professionals moeten een inschatting maken over de kans dat iemand — suïcidale patiënten, criminelen, agressieve en verwarde personen — zichzelf of een ander iets zal aandoen. Dat doen ze in de wetenschap dat altijd kiezen voor *better safe than sorry* zal leiden tot overbelasting van hun instelling, praktijk of organisatie. Ook politiemensen moeten in de praktijk vaak dergelijke lastige beslissingen nemen, vaak tegen een achtergrond van onvolledige informatie en beperkte capaciteit om altijd op *safe* te spelen.⁵

De toekomstbestendigheid van het stelsel zou enorm gebaat zijn met een maatschappelijke en politieke context waarin restrisico's openlijk besproken kunnen worden en er ook acceptatie is van het feit dat honderd procent veiligheid niet bestaat. Dit brengt met zich mee dat het dus af en toe kan misgaan. De politie kan in dit debat een rol spelen en zou dat ook moeten doen om te voorkomen dat het opgescheept komt te zitten met een onmogelijke opgave.

DE INRICHTING EN FLEXIBILITEIT VAN HET STELSEL

Een vierde factor die van invloed is op de toekomstbestendigheid van het stelsel, heeft betrekking op de manier waarop dat wordt ingericht. Zoals eerder aangegeven, zal de dreiging mogelijk groeien, maar in ieder geval fluctueren. Hopelijk lukt het overheden om de dreiging door middel van een geïntegreerde aanpak te beperken. Daarnaast zal de mate waarin de samenleving en de politiek met de dreiging weet om te gaan variëren. Misschien ontstaat er, net als rond terrorisme, een situatie waarin een zekere mate van dreiging geaccepteerd wordt, waarin personen en organisaties weerbaarder zijn en waarin de maatschappelijke en politieke impact van liquidaties en aanslagen minder groot zal zijn.

Dergelijke onzekerheden en de zekerheid dat zowel dreiging als de context waarin deze speelt constant in verandering zijn, vragen om een flexibele inrichting van het stelsel en van de rol en taken van de politie daarbinnen. Voor de politie is het daarbij van groot belang dat taken op het gebied van bewaken en beveiligen niet meer ten koste gaan van andere belangrijke taken van de politie zoals noodhulp en opsporing.

Daarnaast is het voor de toekomstbestendigheid van het stelsel én voor de positie van de politie zaak dat bij een complexe taak als deze de uitvoering niet primair bij de politie komt te liggen. Zeker wanneer we het probleem

van de bedreiging van personen en gebouwen zien als een breder probleem, zijn er diverse andere actoren die een belangrijke rol spelen. Dat geldt deels ook voor personen die bedreigd worden en hun werkgevers. Op papier is er een eigen verantwoordelijkheid, maar in de praktijk is het vaak onduidelijk wanneer de overheid verantwoordelijk wordt. De toekomstbestendigheid van het stelsel zou gebaat zijn met meer duidelijkheid op dit gebied en mogelijk kan met meer hulp voorkomen worden dat personen toch een beroep op het stelsel moeten doen. Zo zou hulp bij het verbeteren van de veiligheid in en om woningen en werklocaties en het aanleren van veiliger gedrag de mentale en fysieke weerbaarheid van bedreigde personen en organisaties kunnen verhogen. Zo zouden zij langer in staat zijn zelf verantwoordelijk te blijven voor hun veiligheid, al dan niet met behulp van private partijen. De politie zou daarbij een adviserende rol kunnen oppakken en tegelijkertijd meer mensen en middelen overhouden om alleen die personen en organisaties te beveiligen die ernstig bedreigd worden of die niet in staat zijn noodzakelijke maatregelen te nemen.

Tot slot zou een wat soberder inrichting van het stelsel de toekomstbestendigheid kunnen bevorderen. Nu wordt er heel veel van de stelselpartners gevraagd: niet alleen het zorgdragen voor de veiligheid van personen en gebouwen, maar ook voor een zo onbelemmerd mogelijk functioneren van personen. In landen als Denemarken, het Verenigd Koninkrijk en Italië is dit niet aan de orde. Daar beperkt de verantwoordelijkheid zich tot het voorkomen dat personen iets wordt aangedaan. Mede daardoor is in deze landen minder sprake van capaciteitsproblemen bij de politie of andere diensten die voor bewaken en beveiligen verantwoordelijk zijn. Gelet op het feit dat ook met de huidige investeringen capaciteitsproblemen voorlopig nog aan de orde zullen blijven, zou het goed zijn om te kijken hoe ver de overheid zou moeten gaan wat betreft het zo onbelemmerd mogelijk functioneren, hoe verschrikkelijk dat ook is voor de beveiligde personen.

Conclusie

Aangezien het de verwachting is dat de bewakings- en beveiligingstaak van de politie de komende jaren niet zal afnemen, wordt deze door de politie sinds begin 2022 niet meer gezien als een neventaak maar als een hoofdtaak. In deze bijdrage is deze hoofdtaak tegen het licht gehouden en is gekeken naar de toekomstbestendigheid van die veeleisende taak naast andere veel-eisende taken van de politie. Die toekomstbestendigheid hangt af van veel factoren, waaronder de aard en omvang van de dreiging, de mate waarin de

dreiging kan worden verminderd, maatschappelijke en politieke acceptatie van risico's, en de inrichting en flexibiliteit van het stelsel en de nieuwe hoofdtaak van de politie.

Gelet op het feit dat de dreiging en de samenleving aan verandering onderhevig zijn, is die flexibiliteit hard nodig en mogelijk een van de belangrijkste randvoorwaarden voor de toekomstbestendigheid van het stelsel en de nieuwe hoofdtaak van de politie. De vraag is zelfs of bewaken en beveiligen niet een tijdelijke hoofdtaak zou moeten zijn. Deze taak mag sowieso niet op zich zelf staan. Het zou een sluitstuk moeten zijn van een geïntegreerde aanpak, waarin de al bestaande tactische en operationele inzet op korte termijn, gericht op het tegengaan van aanslagen en liquidaties, aangevuld wordt met strategische beleid dat zich richt op het (middel)langetermijndoel om de dreiging door georganiseerde misdaad, uit terroristische en extremistische hoek en uit relationele kring te verminderen. Zonder zo'n aanpak blijft het dweilen met de kraan open.

Ook in het geval van een brede geïntegreerde aanpak ligt er nog steeds een zware taak voor de politie, zowel aan de voorkant als aan de achterkant van het probleem. Daarnaast zal de politieke en maatschappelijke druk vooralsnog hoog blijven. Tegen deze achtergrond is het zaak om als uitvoerende instantie er voor te zorgen dat je geen onmogelijke opdrachten krijgt. Als het om geld gaat, zijn winstwaarschuwingen op zijn plaats en gelukkig geeft de politie zelf goed aan dat nu het meer mensen en middelen krijgt dit niet direct morgen het capaciteitsprobleem en andere problemen rond het stelsel oplost. Bovendien kan de overheid het geld maar één keer uitgeven en is het van belang om daar kritisch naar te blijven kijken, ook als politie. De middelen die voor de versterking van het stelsel worden ingezet gaan immers onherroepelijk ten koste van andere investeringen in de veiligheid van de samenleving, waar de politie vaak ook voor aan de lat staat.

Als organisatie met de meeste verantwoordelijkheid op het gebied van veiligheid en openbare orde zou de politie daarom een hoofdrol moeten spelen in de discussie over de verdere ontwikkeling van het stelsel. Het tot hoofdtaak maken van bewaken en beveiligen kan de positie van de politie in dat debat versterken. Tegelijkertijd zou het ultieme streven moeten zijn om de dreiging die op dit moment zo veel mensen raakt en zo veel mensen en middelen van de politie vraagt de komende jaren weer te verminderen, zodat bewaken en beveiligen, uiteindelijk, weer een neventaak zou kunnen worden. Al was het maar om te laten zien dat de politie en de samenleving ernaar streven de georganiseerde misdaad en extremisten uiteindelijk — en hopelijk zo snel mogelijk — er weer onder weten te krijgen.

- Bakker, E., & Geenen, J. (2017). Ontwikkeling van de terrorismedreiging (1973-2017). In Bakker, E., Muller, E., Rosenthal, U., & de Wijk, R., *Terrorisme. Studies over terrorisme en terrorismebestrijding*. Wolters Kluwer, pp. 81-100.
- Boutellier, H. (2020). *Politie! Over de kernfunctie van de politieorganisatie in de 21^e eeuw*. Politieacademie.
- Commissie-Bos (2021). *Eindrapport adviescommissie toekomstbestendig stelsel bewaken en beveiligen*.
- Jardine, L. (2015). *De vreselijke dood van Willem de Zwijger. De eerste politieke moord in een lange rij van spraakmakende aanslagen met een handvuurwapen*. Omniboek.
- NCTV (2022). *Bewaken en Beveiligen*. www.nctv.nl
- NOS (2022). *Nieuwe politiedienst moet zorgen voor betere beveiliging*. nos.nl/artikel/2428303-nieuwe-politiedienst-moet-zorgen-voor-betere-beveiliging.
- Overheid.nl (2022). *Circulaire met betrekking tot de bewaking en beveiliging van personen, objecten en diensten*. wetten.overheid.nl/BWBR0042437/2019-07-01.
- Police National, Service de la Protection (2022). *Service de la Protection*. www.police-nationale.interieur.gouv.fr/Organisation/Service-de-la-Protection
- Politie (2022). *Bewaken en beveiligen wordt hoofdtak*. www.politie.nl/nieuws/2022/mei/11/00-bewaken-en-beveiligen-wordt-hoofdtak.html
- Schuurman, B., van Buuren, J., & Bakker, E. (2021). *Dreigingsontwikkelingen relevant voor het stelsel bewaken en beveiligen: een blik op verleden en mogelijke toekomst*. Universiteit Leiden; Van der Torre, E., Gieling, M., & Bruinsma, M. (2013). *Bedreigingen en intimideren van OM- en politiemedewerkers: een onderzoek naar frequentie, aard, gevolgen en aanpak*. WODC.
- United States Secret Service (2022). *150+ Years of Service*. www.secretservice.gov.
- Yeşilgöz-Zegerius (2022). *Kamerbrief over voortgang versterking stelsel bewaken en beveiligen, 14 april 2022*. Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Historie als basis voor de toekomst

Een beschouwing
over IT en de
politieorganisatie

HANS MULDER & HANS SCHÖNFELD

Inleiding

Ons is gevraagd terug te kijken en op basis van hedendaagse kennis over IT en organisatieontwikkeling vooruit te blikken op de automatisering bij de politie. Slechts een klein deel van de IT-historie is gedocumenteerd. Daarom hebben we een flink aantal betrokken experts bevroegd. De geschiedenis is daarmee (deels narratief) beschreven op basis van *wisdom* van de *incrowd*. Op basis van literatuur over maatschappelijke, organisatie- en IT-ontwikkelingen kijken we vooruit naar de komende jaren.

De historie van de politie en IT

VAN 1970 TOT 1980: DE PIONIERSFASE

Gerard Snel schrijft over de opleidingen aan het Studiecentrum voor hogere politieambtenaren: “Hier kunnen politieofficieren vrijwillig deelnemen aan driedaagse cursussen waarin thema’s als organisatie, personeelsbeleid en maatschappelijke ontwikkelingen centraal staan” (Snel, 2020). Professor Theo Mulder (Hans Mulders’ vader) verzorgde vele van deze driedaagse seminars. Hij vertelde thuis enthousiast hoe de politieofficieren opgeleid werden in de mogelijkheden van informatica en dat de Rotterdamse

commissaris, Jan van Dorp, voorzag dat gestolen auto's, na een elektronische aangifte, konden worden teruggevonden door ingebouwde chips in combinatie met een mobiel netwerk (Mulder, 2010). Zijn beloning was ongemak, ongeloof en gelach van collega's (herkenbaar voor de geraadpleegde experts), maar zijn voorspellingen bleken juist. Honderden politiechefs hebben de seminars gevolgd.

Eric Nordholt, een van de eerste academisch gevormde politieofficieren, werkte bij de politie Groningen. Op zijn verzoek werden rond 1975, onder leiding van Bé Huisjes, zes geautomatiseerde systemen ontwikkeld: meldkamergegevens, verkeersongevallen, aangiften, wijkagenten, processen verbaal en projectsurveillance. Gegevens op ponskaarten werden bij het rekencentrum van de Rijksuniversiteit Groningen verwerkt. De politie had nog geen computers en verkeerde in Nolan fase 1 van IT-volwassenheid (Nolan, 1979). De eerste *run* had een feestelijk karakter. Omdat de EOF (*End Of File*) ponskaart was vergeten, rolden er meters kettingpapier met foutmeldingen uit de matrixprinter.

Er bestaat een verband tussen de seminars en het feit dat Theo Mulders' bedrijf Minihouse zich op de politiemarkt begaf. Samen met de politie Groningen speelde Mulder een belangrijke rol in deze pioniersfase. Minihouse heeft haar financiële systeem FARAO (later de standaard in alle korpsen) uitgeprobeerd in Groningen. Ook haar systeem om bekeuringen af te handelen (BAS) werd daar bij alle korpsen in de provincie ingevoerd; de eerste regionale IT-samenwerking.

Aan de private kant was Theo Mulder en publiek gezien waren Eric Nordholt en Bé Huisjes IT-pioniers. Vrij naar 'De ontdekking van de hemel' van Harry Mulisch vormden ze het begin van het begin. Ze namen tijd voor vernieuwing van systemen en organisatie (growing concern). Ze hadden de moed om de dagelijkse gang van zaken (going concern) over te laten aan anderen die dat beter konden. Ze waren ontwikkelingsgericht. De politie kreeg, naast hiërarchisch operationeel leiderschap, met hen op ontwikkeling gerichte leiders (Stoker & Kolk, 2009).

Samenvattende observatie: de politieke IT kwam, na beïnvloeding van de mindset van leidinggevendenden, via drie op ontwikkeling gerichte entrepreneurs op gang. De politie is hun veel dank verschuldigd.

VAN 1980 TOT 1990: DE FASE VAN BOUW VAN BEDRIJFSPROCESSENSYSTEMEN

De jaren tachtig zijn gekenmerkt door de bouw van processensystemen; deze ontwikkeling kent drie specifieke achtergronden:

De wereld werd steeds complexer. Mobiliteit en globalisering kwamen op gang. Er was sprake van terrorisme (Molukkers, PLO, IRA, RAF). Globalisering bracht Nederland files, drugs (heroïne) en mensen met diverse culturele achtergronden. Criminaliteit werd veelvoorkomend. Er was sprake van sociale onrust en kraken (geen woning, geen Kroning). Het kabinet ‘van Agt/Wiegel’ bezuinigde jaren (Bestek 81). Gehoopt werd dat de politieproductie door IT zonder extra budget zou kunnen groeien.

Daarnaast bepleitte Nordholt in het rapport ‘Politie in Verandering’ in 1977 voor min of meer zelfstandige wijkteams. De politie kreeg een menselijker gezicht dichterbij de burger. Hij was zich bewust van de noodzaak om én te decentraliseren én tegelijkertijd één korps te blijven. Het ontwikkelen van structurerende systemen, waarbij werk éénduidig moest worden uitgevoerd, vormde een oplossing.

Ten slotte kwam er, nadat plannen voor provinciale politie waren gesneuveld (te duur), een rijkssubsidie ‘Intensivering Samenwerking Politie’ beschikbaar. De Groningse ontwikkelingen werden provinciaal ingevoerd; de lasten werden nagenoeg geheel uit de ontvangen subsidie gedekt.

Voor de wijk en verkeersteams werd het Bedrijfs Processen Systeem (BPS) en voor de recherche het Recherche Basis Systeem (RBS) gebouwd. Kleine teams met IT-deskundigen ontwikkelden, stapsgewijs, in overleg met de gebruikers; tegenwoordig DevOps genoemd. Groningen werkte samen met Enschede en Eindhoven. Al in 1986 gebruikten 108 korpsen BPS/RBS; meer dan zestig procent van de landelijke executieve sterkte. Korpsen richtten ‘eigen’ computerruimten in. In Delfzijl werd trots een verbouwd toilet als computerruimte geopend; het bordje ‘toilet’ werd vervangen door een bordje ‘computerruimte’. BPS en RBS bevatten een tekstverwerker. Het keihard typen van dagrapporten in achtvoud, met carbon, was niet meer nodig. De tekstverwerker en de zoekfunctie in registraties en documenten werden populair. Systeembeheerders troffen verslagen van de kerkenraad en geitenfokvereniging in BPS aan.

Eind jaren tachtig ontwikkelde Amsterdam een bedrijfsprocessensysteem: PAPA. Ook Den Haag gebruikte dit platform. PAPA is landelijk niet van de grond gekomen; versnelde afschrijvingslasten van computers waren voor veel korpsen niet te dragen.

Rotterdam gebruikte samen met kleinere korpsen MULTIPOL, ontwikkeld in Publiek Private Samenwerking met Multihouse. Programmeurs en agenten werkten nauw samen. Tegenwoordig zou je dit DevOps noemen. Wout Vink, toen hoofd bedrijfsvoering van Zoetermeer (en later van Haaglanden), zag met plezier terug op het met politiekorpsen uit heel Nederland maken van

politiesoftware. “Het was alsof we met zijn allen een huis aan het bouwen waren” (Viagroep, 2017).

Samenvattende observaties: de politie was versnipperd. Ontwikkeld werd in drie grote korpsen; waar ontwikkelingsgerichte leiders werkten. Het ministerie BIZA bevorderde samenwerking succesvol via subsidies. Kameraadschap vanuit de NPA heeft korpschefs niet aangezet tot unificatie van infrastructuur en applicaties. Rond 1986 is er een kans gemist. Wanneer 40 korpsen zich hadden aangesloten bij 108 BPS-korpsen, was een uniforme applicatiehuis-houding ontstaan op een nagenoeg (op DEC) gehomogeniseerde infrastructuur. In een tijd waarin de werkdruk enorm toenam, hebben de applicaties bijgedragen aan verveelvoudiging van de productie. De tekst- en zoekfuncties hebben bijgedragen aan het kwantificeren en kwalitatief verbeteren (leren van het verleden) van politiewerk. Het onderwijs werd niet door de politiescholen en academie maar door korpsen zelf verzorgd.

VAN 1990-2000: DE STARTFASE VAN SCHAALVERGROTING VAN ORGANISATIE EN IT

Na decennialange discussies is de politie gevoegd in vijftientig regionale korpsen en een korps landelijke politiediensten. Voor regio-overstijgende problematiek is een korpsbeheerdersberaad (KBB) ingesteld. Rond 1992 waren MULTIPOL-korpsen ontevreden over de functionele invloed die Multihouse hen gaf. De korpsen wilden daarom eigendom en deden een bod. De nieuwe regio Haaglanden bestond uit kleine korpsen die MULTIPOL gebruikten, rijkspolitiedelen die BPS gebruikten en Den Haag met haar PSS-400. Daarom besloot Den Haag een eigen systeem te ontwikkelen: GENESYS. Het MULTIPOL-front viel uiteen. Friesland heeft daarop, samen met het bedrijf Integrity, XPOL ontwikkeld. Daarbij sloten Amsterdam, Rotterdam, Flevoland, Zuid-Limburg en het KLPD zich aan. GENESYS werd in Den Haag gebruikt voor 3%-, BPS en RBS voor 65% en XPOL voor 32% van de executieve politiemensen.

De schaalvergroting naar regiokorpsen leerde dat systemen en infra-structuren moeilijk waren te integreren. Er was sprake van dubbele gegevens, discussies over de verantwoordelijkheid voor gegevens en systemen, terwijl regionale stuurinformatie ontbrak. Het besef dat informatisering op (minimaal) regionaal niveau noodzakelijk was, brak door (Mulder, 2010). Eind 1996 onderzochten Hans Mulder, prof. Jan Dietz en dr. Victor van Reijswoud Rotterdam-Rijnmond. Binnen één maand werden de producten, verantwoordelijkheden, processen en informatiesystemen geïnventariseerd

(Mulder, 2006; Dietz & Mulder, 2020). Met behulp van een group support-systeem werd besloten over de herdefiniëring van de bedrijfsfunctie, het herontwerp van de structuur en het elimineren van redundante informatiesystemen (Snel, Mulder & Van der Niet, 2011). Het onderzoek vormde het fundament voor regionaal organisatiebeleid. Maar zo snel ging het niet overal. Veel regio's kostte het jaren om tot keuzen voor pakketten te komen.

In deze tijd werden nieuwe toepassingen beproefd en ingevoerd. De eerste trajectcontroles werden bijvoorbeeld door Rijkswaterstaat, politie en OM beproefd. Amsterdam vestigde de leerstoel Knowledge Discovery from Databases aan de Katholieke Universiteit van Leuven en deed met het bedrijf Datadetective de eerste proeven met *artificial intelligence* (AI). In IJsselland werd GIDS ontwikkeld voor het genereren van en sturen op bedrijfsinformatie.

De politieke convergentie was op dat moment verder gevorderd dan die tussen gemeenten, provincies en departementen (waar consolidatie zelfs nu nog vaak onmogelijk is). Het KBB wilde grip op informatie krijgen door het inhuren van Jacob Kohnstamm, zoals het KBB zelf meer bestuurlijk dan IT-matig gespecialiseerd. Vraag en aanbod werden onderscheiden in de Coöperatie Informatiemanagement Politie (CIP, vraagorganisatie, directeur Paul Hanraets) en de ICT Service Coöperatie (ISC, aanbodorganisatie, directeur Nico van der Ven). Doel was om infrastructuur en software binnen korte tijd te harmoniseren, door kopieën van bestaande *best practices* te installeren ('Golden Releases'). Tijdens de eerste bijeenkomst (eind jaren negentig; slot Zeist) beloofden de directeuren het gelijkschakelen van hardware en software binnen twee jaar te klaren. Veel aanwezigen waren onder de indruk; vooral van de zelfoverschatting. Wanneer het eenvoudig zou zijn, was het immers al wel gerealiseerd.

Nadat Kohnstamm weigerde de eigendom van BPS, RBS, PAPOS (Parket Politie Systeem), PCS (Planning en Control Systeem), XPOL, MULTIPOL en GIDS in één landelijke hand te nemen, besloten de korpschefs van Amsterdam, Rotterdam en Friesland een IT-coöperatie NPOL (voor en door de Nederlandse politie) op te richten. Het DB van NPOL heeft de koop in korte tijd afgerond. GIDS werd voor 1 gulden verworven. De Groningse applicaties werden voor 2 miljoen gulden gekocht, waarvan 50,5% werd gefinancierd door Amsterdam en 49,5% door Rotterdam. Er was sprake van politieel ondernemerschap gericht op landelijke unificatie. Kohnstamm en de voorzitter van het KBB vonden het te ondernemend. NPOL had gedaan wat zij hadden behoren te doen. De voorzitter van het KBB was de korpsbeheerder van Den Haag die miljoenen had geïnvesteerd in de bouw van GENESYS.

De eerste grafische user interface (GUI, gebruikerstevredenheid) is gebouwd in GENESYS, gevolgd door XPOL. De GUI oogde prima voor gebruikers, maar de spaghetti aan databronnen erachter werd daarmee niet opgelost. Amsterdam introduceerde mobiel werken, liet door ex-werknemers van Fokker twee radiografische vliegende objecten bouwen voor observatie (het woord ‘drone’ bestond nog niet) en realiseerde een ISO gecertificeerd werkende IT-ontwikkelafdeling. Amsterdam ging ook als eerste werken met een Citrix-metaframe met ‘domme’ werkstations voorzien van Linux (hoge beschikbaarheid en aanmerkelijk lagere lasten).

Samenvattende observaties: de entrepreneurs uit de jaren tachtig waren dat ook in de jaren negentig. De IT werd verbreed op regionale schaal. Landelijke bemoeienis (regieraad ICT, CIP, ISC, RVH en KBB) werkte vertragend en niet versnellend. Veel korpschefs en korpsbeheerders weigerden om bovenregionaal samen te werken; uitgezonderd de samenwerking binnen NPOL. Een start werd gemaakt met slimme toepassingen, grafische user interfaces, besturingsinformatie, artificieel intelligent verkregen inzichten, mobiel werken en het gebruik van drones. Er ontstonden grote verschillen in de kwaliteit van de IT tussen kleine en grote korpsen; niet omdat deze hun applicaties niet aanboden, maar doordat ze niet geaccepteerd werden uit angst voor verlies van zelfstandigheid.

VAN 2000-2013: DE FASE VAN MISLUKTE POLITIEKE (EN INGEHUURDE) BEMOEIENIS

In 2001 is de strategische IT-visie ‘Wenkend Perspectief’ vastgesteld (Schönfeld & Stiekema, 2000). Conform de doelstelling van NPOL werd GIDS binnen één jaar en binnen budget landelijk geïmplementeerd. Het ketensysteem Beter Overzicht op Strafrecht Zaken uit Amsterdam (BOSZ) werd ingevoerd in alle korpsen. De politieproductie bleek (anders dan de HovJ van Amsterdam beweerde) op peil. Het OM bleek jaarlijks duizenden processen verbaal niet te registreren om hun sepotpercentage laag te laten lijken. Omstreeks 2003 wilde het ISC, in de regio Brabant Midden West, via een *golden release* (éénmalige installatie) van Citrix-metaframe de infrastructuur unificeren en goedkoper maken. Men verzuimde te leren van Amsterdam (al twee jaar operationeel) en de *installed-base* (de feitelijk aanwezige hardware, besturingssoftware en verbindingen per locatie, bureau, kamer) bleek onvolledig in kaart gebracht. De vele miljoenen kostende operatie mislukte volledig.

‘Wenkend Perspectief’ kende een meer realistische benadering en had een

aantal uitgangspunten. *‘Tools cannot replace fools’* en daarmee werd opleiding als essentieel beschouwd, evenals gestuurde dynamiek (qua vernieuwing rekening houden met wat korpsen aankunnen) en ook het in co-creatie werken met bedrijven en medewerkers (Schönfeld & Stiekema, 2000). Van 2010-2011 zijn er door professor Rick Maes tien masteropleidingen verzorgd voor 177 hogere politieleidinggevenden. Volgens ‘Wenkend Perspectief’ moest de technische infrastructuur op landelijk niveau gebracht worden. Mobiel werken moest stapsgewijs worden ingevoerd. Eén grafische interface moest worden geplaatst voor één bedrijfsprocessysteem. Sanering van applicaties zou moeten worden vormgegeven door afscheid te nemen van exoten. De Basis Voorziening Informatie — Integrale Bevraging (BVI/IB) uit Amsterdam moest lokale, regionale en ook landelijke operationele informatie leveren. Er werd één landelijke applicatie per ondersteunend proces *‘best of breed’* bepleit, in plaats van één ERP-systeem.

Logischerwijs deden problemen rond informatie-uitwisseling zich opnieuw voor, maar nu tussen regio’s. Het KBB besloot, na elf jaar nadenken, in 2005 tot de oprichting van VtsPn, één landelijke organisatie Voorziening tot samenwerking Politie Nederland (Tweede kamer, 2017). Het CIP, ISC en de NPOL-coöperatie werden daarin verenigd. De belangrijkste taak van de VtsPn was het voeren van regie op de realisatie van ‘Wenkend Perspectief’, op weg naar één informatiehuishouding. De minister en KBB wilden detailgrip op de VtsPn. De ontwikkeling door interne IT-experts, dicht bij de gebruikers, veranderde in een ontwikkeling gestuurd door ingehuurde externen, ver van de gebruikers maar dicht bij de korpsbeheerders en ministers. Bestuurders en de ingehuurde bestuurlijke leidinggevenden stonden ver van politieke IT-experts die de klus feitelijk moesten klaren (Algemene Rekenkamer, 2011). Inhoudelijk blind zochten bestuurders zekerheid via externe adviesbureaus. De VtsPn ontwikkelde BVH, rond 2010 door alle politie-eenheden in gebruik genomen. RBS werd in gebruik genomen als Basis Voorziening Opsporing.

Het jaar 2010 vormde een rampjaar voor de vijfjarige VtsPn en haar bestuurders.

- Het grafische BVH kreeg kritiek vanuit voormalige BPS-regio’s. BPS werkte procesgericht, terwijl BVH gegevensgericht werkte. Door de vakbond ACP werd een zwartboek aangeboden aan het KBB over toegenomen ‘administratieve rompslomp’ (Computable, 2010a). Maar het bleef daar niet bij (Het Parool, 2010; Nu.nl, 2010; Computable, 2010b).
- NOVA berichtte over de directeur ad interim van de VtsPn, met een salaris van 360.000 euro per jaar en over honderden extern ingehuurde medewerkers.

- In mei verscheen er een rapport van de inspectiepolitie, waarin de onwil om samen te werken en gemaakte afspraken na te komen door KBB en korpschefs helder werd benoemd (Tweede kamer, 2010).
- Daarbovenop kwam een maanden durende storing in acht politieregio's. Die werd veroorzaakt door een missende *softwarepatch* op net gecentraliseerde servers; een VtsPn-fout.

Het rampjaar heeft bijgedragen aan het latere besluit tot het vormen van één landelijk korps (Bentvelzen & Postma, 2022). Een boedelbeschrijving van de VtsPn, in het najaar van 2012, schetste een inktzwart beeld van een stuurloze verkokerde organisatie, waar een angstcultuur heerste, de leiding geen idee had wat er op de werkvloer gebeurde en waar interne procedures voor inkoop, inhuur en facturering niet werden nageleefd. In de laatste fase van het bestaan van de zesentwintig zelfstandige korpsen is, met instemming van het KBB, de minister als voorzitter van de VtsPn benoemd. Daarmee waren niet alleen het beleid en de uitvoering in de VtsPn gecentraliseerd, maar werd ook het bestuur ervan in één hand gebracht.

Johan Cruijff zei het al: “Ieder nadeel hep zijn voordeel.” Uit het rampjaar kwam, op basis van een gelabeld budget van uiteindelijk ongeveer 650 miljoen euro van het departement, voor de jaren 2011 tot 2018, een Aanvalsprogramma ICT voort (Politie, 2017). Onder leiding van de, intern gewaardeerde, kwartiermaker Aad Meijboom werden interne IT-specialisten samengebracht. Deze pakten in deelprogramma's (zoals vernieuwing, infrastructuur) problemen aan, hadden budget, volgden ‘Wenkend Perspectief’ en verspreidden getoetste oplossingen landelijk. Na slinkse malversaties door het departement werd Meijboom van zijn taak ontheven (Bentvelzen & Postma, 2022). Als vervangers huurde men Jo van de Hanenberg en Pieter Cloo in. Cloo was politiek nauw gelieerd aan het departement en de minister en werd na korte tijd benoemd als diens sg. Binnen het aanvalsprogramma zijn registreren en verwerken van informatie gescheiden. Data zijn gebundeld en omgezet naar producten. Op de telefoon (MEOS) is mobiel bevragen (BVI/IB) gepresenteerd; een app die inmiddels 57 miljoen keer per jaar wordt gebruikt. Er is gestart met het, onder architectuur, bouwen van één basissysteem voor de kerntaken handhaving en opsporing (OPP) om daarmee BVH en Summ-IT te vervangen. Doel is om het gebruiksgemak en de beheersbaarheid (logica, documentatie) te laten toenemen en onderhoudslasten te laten afnemen. Voor de ontwikkeling van applicaties was jaren beperkt budget beschikbaar; prioriteit is gegeven aan de unificering van infrastructuur. De landelijke eenheid investeerde in cybercops, cybersecurity/hacken en AI.

Samenvattende observaties: vanaf 2001 is gewerkt aan wat er in ‘Wenkend Perspectief’ staat beschreven. Van 2000 tot 2005 door CIP, ISC en NPOL. Van 2005 tot 2013 door de VtsPn. De minister en korpsbeheerders wilden detailgrip. De ontwikkeling door interne IT-experts, dicht bij de gebruikers, veranderde in een ontwikkeling gestuurd door ingehuurde externen, ver van de gebruikers maar dicht bij de korpsbeheerders en ministers. Vijf jaar na de start vielen in 2010 de kwaliteit, de organisatie en de aansturing van de Vtspn door de mand. De inspectiepolitie stelde vast dat de wil tot samenwerking bij korpschefs en korpsbeheerders ontbrak. Uit dit rampjaar is een door J&V gefinancierd aanvalsprogramma voortgekomen. Daarin is gefocust op een kleiner aantal centraal onderhouden of aangeschafte applicaties, één landelijk BVH, aangevuld met bovenlokale bevraging (wat voor sommige medewerkers wennen was). Op infrastructuur gebied werd geünificeerd. Door investeringen in infrastructuur en onderhoud van bestaande applicaties is de bouw van OPP en MEOS vertraagd. Buiten de politieacademie zijn IT-opleidingen op master-niveau aangeboden aan meer dan honderd hogere leidinggevenden.

VAN 2013 TOT 2023: DE FASE VAN LANDELIJKE UNIFORMERING

In 2013 zijn de korpsen tot één organisatie samengevoegd, met één korpschef, terwijl veel van de voormalige korpschefs herplaatst zijn in de nieuwe politietop. De korpschef zou een soort landelijke korpsbeheerder zijn, maar dan eentje die een uniform zou dragen, belast met ‘de algemene leiding en het beheer’. Het korps werkt volgens een (door J&V opgedrongen) scheiding tussen beleid en uitvoering (Bentvelzen & Postma, 2002). Politiechefs van eenheden horen, onder gezag van de burgemeesters en hoofdofficieren van justitie, leiding te geven aan de operationele politiezorg; althans volgens de wet.

Voor de te verwachten praktijk is gewaarschuwd (Schönfeld, 2005). Die verloopt feitelijk buitenwettelijk. Het KBB en de eenheidschefs zagen en lieten dit gebeuren (Bentvelzen & Postma, 2022). Ivo Opstelten verschijnt regelmatig in de pers om “namens het vvd-smaldeel in het kabinet” een mening te geven over executieve en openbare-orde-incidenten. Er is sprake van inperking van de bevoegdheden van politiechefs, ook over operationele aangelegenheden. Er is sprake van organisatorische uniformering, op alle gebieden, waarbij er geen enkele ruimte wordt gelaten voor creativiteit en maatwerk (Schönfeld, 2021). De VtsPn werd opgeheven en conform de wens van het departement gesplitst in beleid (stafdirectie informatiemanagement) en uitvoering (PDC) (Bentvelzen & Postma, 2022). Ook vrijheden op IT-gebied werden volledig ingeperkt. Binnen een maand grijpt het ministerie (niet voor de laatste maal) rechtstreeks in op de politieke IT-planning. In januari 2013 pleegde Alexander

Dolmatov zelfmoord in een vreemdelingendetentiecentrum. Na kritische Kamervragen beloofde Opstelten dat het politieële vreemdelingensysteem binnen zes weken zou worden aangepast. Deze ‘werkorders’, die de planning ernstig hebben beïnvloed, werden rechtstreeks doorgezet naar het PDC. Anders dan in de politiewet staat omschreven en steeds meer bekritiseerd, lijkt er ministeriële politie in plaats van landelijke beheerde lokale politie te zijn gevormd (Bentvelzen & Postma, 2002; Schönfeld, 2005; Wallage, 2022; Hogenboom, 2022).

Zeven jaar na de vorming van de Nationale Politie werd het artikel ‘Hoe de Nationale Politie de IT-spaghetti harmoniseerde in een uniforme inrichting als basis voor verdere digitalisering’ gepubliceerd (Van Tol, et al., 2021). Onzes inziens worden daarin veel resultaten (zelfs uit de tijd dat de Nationale Politie nog niet bestond) causaal gekoppeld aan de vorming van de Nationale Politie. Het vormt wel een basis om inhoudelijke ontwikkelingen van de afgelopen tien jaar te schetsen. De auteurs beschrijven de gevolgen van het via de VtsPn gecentraliseerd beheer van systemen en vrijwillig beperkt effectieve landelijke afspraken:

“(...) systemen waren instabiel en er kwamen bijvoorbeeld jaarlijks rond de 4000 zogeheten ‘prio 1-meldingen’ van verstoringen binnen bij de IT-organisatie. De verhouding tussen de inzet voor vernieuwing en die voor beheer was uit het lood geslagen (9 procent vernieuwing en 91 procent beheer; inmiddels is dit 30 procent versus 70 procent). Er was daardoor te weinig ruimte voor vernieuwing, zoals destijds ook in een rapport van de Algemene Rekenkamer werd geconcludeerd (Algemene Rekenkamer, 2011). (...) Door de vorming van de Nationale Politie werd de besturing van IT gecentraliseerd en werden de vrijheden per eenheid ingeperkt. Daardoor konden processen en systemen worden geharmoniseerd volgens een ‘One Company’-concept (Koot & Pasman, 2014). Hiertoe werd onder andere het Politiedienstencentrum (PDC) gevormd om Financiën, HRM, Facilitaire Diensten, Verwerving, Communicatie en IT centraal in te richten. (...) Om de IT-harmonisatie te realiseren werd (opmerking auteurs: acht jaar voor de vorming van de Nationale Politie) het zogeheten Aanvalsprogramma in gang gezet, waarbij een eenmalig investeringsbudget van € 200 miljoen beschikbaar is gesteld in het regeerakkoord. Dit programma voorzag in een tijdelijke uitbreiding van de vernieuwingscapaciteit; met name bij Bedrijfsvoering en Technische Infrastructuur. (...) Er is veel tijd en energie gestoken in het robuuster, efficiënter en veiliger maken van het technische fundament om daarmee de beheerlast te laten verminderen. Door de

verregaande standaardisatie ging de betrouwbaarheid en beschikbaarheid van de IT met forse stappen vooruit. Het Aanvalsprogramma is in 2018 overgedragen aan de ‘reguliere’ IT-organisatie. Het aantal prio 1-meldingen is geslonken van 4000 tot ongeveer 350 per jaar. Dat aantal wordt nog steeds gezien als te veel. In een analyse door Gartner is overigens vastgesteld dat de politie met betrekking tot de bedrijfsvoering marktconform is en op bepaalde onderdelen zelfs vooroploopt in vergelijking met andere organisaties.” (Politie, 2017)

De softwareontwikkeling is meer teruggebracht naar gebruikers (zoals in de pioniersfase) en scrum-agile, DevOps vormgegeven via een productiehuis met vijf productielijnen. Ongeveer 800 medewerkers werken daar in ongeveer 100 teams. Het applicatielandschap is geünificeerd en teruggebracht naar minder dan 400. Mobiel werken is ook buiten Amsterdam gerealiseerd, door landelijk de applicatie MEOS en BVI/IB (mobiel bevragen) aan te bieden. Het benutten van het door centralisatie van data gecreëerde operationele vermogen is gemonopoliseerd binnen afdelingen Intelligence. Via een landelijke briefing wordt dit vermogen gebruikt voor centrale sturing van de operatie, terwijl die sturing wettelijk decentraal is verankerd (Bentvelzen & Postma, 2022; Schönfeld, 2005; Wallage, 2022; Hogenboom, 2022).

Ruimte voor ondernemerschap en maatwerk is verdwenen, zowel executief als op het gebied van de bedrijfsvoering en dus ook bij de IT (Schönfeld, 2021). De exploitatielasten ICT zijn overweldigend gestegen van rond de 370 miljoen per jaar naar 580 miljoen per jaar; zeker wanneer je bedenkt dat de politie nu één rechtspersoon is, die werkt met een baten- en lastenstelsel en dus meerjarig afschrijft op haar investeringen.

Naast het actief en passief beheren van IT-systemen en infrastructuur bestaat er in gezonde organisaties de noodzaak tot onderzoek en experimenteren met meer fundamentele aanpassingen in de werkwijze en methoden die worden gebruikt (innovatie van de organisatie en IT-hulpmiddelen in relatie tot elkaar). Die oriëntatie kan de politie niet alleen, want die vereist interne en externe samenwerking (Hoogeboom & Muller, 2002; Boonstra, 2010). Op dat gebied is het nodige gebeurd maar ook het nodige te doen en daarmee beginnen we. Interne samenwerking tussen de directie strategie & innovatie en de portefeuillehouder innovatie is vanaf 2019 tot 2022 gestagneerd. In eenheden werden vele vernieuwingen beproefd. Een samenhangende werkwijze voor systematische en fundamentele innovatie van IT en organisatie en het systematisch, snel opschalen van geslaagde experimenten is door deze stagnatie vertraagd. De IT en organisatieontwikkeling zijn onvoldoende in

relatie tot elkaar benaderd. Opsporing staat bijvoorbeeld al jaren onder druk, onder meer door het niet aantrekken van specialistische digitaal geschoolde medewerkers, terwijl bekend was dat digitale criminaliteit exponentieel zou gaan toenemen. Ingewikkelde besluitvorming door veel portefeuilles van politiechefs vormt een tweede voorbeeld. De Commissie-Schneiders schrijft: “(...) binnen deze sturing gewerkt met portefeuillehouders uit de operatie die verantwoordelijk zijn voor beleidsvorming op specifieke operationele thema’s, maar die ook zijsturing veroorzaken. In de praktijk fungeert deze sturing niet geheel naar behoren. (...) Vanwege het brede takenpakket moet de Landelijke Eenheid zich verhouden tot een relatief groot aantal portefeuillehouders” (Commissie-Schneider, 2021). Het portefeuillesysteem is ook intern geëvalueerd, maar bestaat ondanks de kritische interne evaluaties nog steeds. Een derde (schokkend) voorbeeld vormen de kaderbrieven voor de begrotingen 2021, 2022 en 2023. Daarin is nul euro begroot voor digitale opsporing. Doorgaans wordt voor de zomervakantie geld (uit vrijval in de lopende begroting) vrijgemaakt om in de tweede helft van het jaar iets op dit gebied te kunnen doen; toch een onvoorstelbare keuze in deze digitale tijd.

Maar er gaan ook dingen beter en goed, met name daar waar wordt samengewerkt. In Amsterdam en de landelijke eenheid is enkele decennia geïnvesteerd in samenwerking en kennis over cyber, hacken en AI. Mede door het zoeken van samenwerking met buitenlandse korpsen, bedrijven en de wetenschap behoort de politie op deze gebieden tot de kopgroep in de wereld. Meerdere malen werden de afgelopen tien jaar belangrijke successen behaald.

Ook binnen het programma voor digitaal forensisch onderzoek zijn, samen met het NFI, belangrijke vorderingen gemaakt in het terugbrengen van de tijd gelegen tussen het opnemen van de sporen en het (al dan niet) krijgen van een identificatie. Dit maakt dat het opsporen eerder kan overgaan in het ophalen van verdachten. Ophalen is goedkoper dan opsporen en draagt bij aan het rechtsgevoel van slachtoffers en het werkplezier van politiemensen.

Ten slotte is de politie op het gebied van fundamentele kennisopbouw en innovatie een meerjarige samenwerkingsrelatie aangegaan met TNO. Programmatisch wordt sinds 2018 gewerkt aan thema’s en prototypes van IT-oplossingen en/of vernieuwende werkwijzen. De onderwerpen sluiten aan bij door de wetenschap voorspelde toekomstige ontwikkelingen. Er wordt gewerkt door teams onder leiding van programmaleiders; een vanuit de politie en een vanuit TNO (TNO, 2020):

- Veerkrachtige professionals: persoonlijke monitoring- en inzetbaarheids-systemen, materialen en apparatuur voor beveiligingsprofessionals, flexibele adaptieve leersystemen, immersieve leertechnologieën;
- Slimme beveiliging en bewaking: digitale samenwerking in slimme samenlevingen, risicobeheersing in het grens- en migratiedomein, autonome detectie en bewaking, toekomstbestendige beveiliging en veerkracht;
- Intelligentie tijdens de actie: communicatie- en informatiesystemen, real-time informatie-management, real-time analyse en visualisatie, vooruit-zienheid en evaluatie;
- Recht en opsporing: gedragsanalyse en beïnvloeding, detecteren, onderscheppen, monitoren en verstoren, intelligente onderzoekstooling, analyse van fenomenen, modus operandi en netwerken;
- Kritieke digitale infrastructuur: crypto- en kwantumproducten voor high-end assurance, veilig delen van gegevens, cyberafhankelijkheden en keteneffecten, nationale cyberweerbaarheid.

Binnen meerdere eenheden zijn op innovatie gerichte centra opgericht zoals het Arena-Lab (samen met TNO, de gemeente Amsterdam en de Arena) en het innovatiehuis Noord-Nederland (samen met de Hanze-Hogeschool). Zo werd succesvol geëxperimenteerd met Chatbot-Wout en werken chercheurs succesvol samen aan innovaties via Q-teams, waarbij ‘lean startup’ en ‘design thinking’ als ontwikkelmethodieken centraal staan. Door (groepen) gebruikers zelf ontwikkelde omgevingen (EBO’s/IRN) werden door het PDC ondersteund. In 2017 en 2018 zijn in samenwerking tussen Deloitte on the Edge en de politieacademie meerdere innovatie-expedities gestart; een opleiding van een half jaar die was gericht op de mind- en skillset van 65 leidinggevendenden per expeditie. Volgens deskundigen beïnvloeden voornamelijk de mind-, skill- en toolset het feitelijke gedrag van mensen en organisaties (Goodpaster, 2006). Er zijn de afgelopen jaren meerdere edities van het programma ‘Leiderschap bij digitale transformatie’ georganiseerd en gevolgd door tientallen collega’s, die samen een community hebben gevormd.

Samenvattende observaties: de via NPOL en VtsPN ingezette unificering is voortgezet door het PDC. De besturing is zoals alles geüniformeerd en gecentraliseerd. Het departement heeft meerdere keren rechtstreeks op de planning ingegrepen. Unificeren is vormgegeven volgens een ‘One Company’-concept. Het technische fundament had prioriteit. Verdergaande standaardisatie

kwam de betrouwbaarheid en beschikbaarheid ten goede. Het productiehuis werkt qua actief en passief onderhoud via DevOps meer samen met gebruikers binnen een kleiner applicatielandschap. Mobiel werken wordt ondersteund. Op het gebied van cybercrime en digital forensics zijn in samenwerking successen geboekt. Op het gebied van kennisopbouw en innovatie gericht op de langere termijn werkt de politie samen met TNO en enkele universiteiten (onder meer door middel van promotieonderzoek).

VAN 1970 TOT 2023: GELEIDELIJKE ONTWIKKELING, PERIODIEK RUW VERSTOORD DOOR INGRIJPEN BESTUURDERS

De ontwikkeling sinds de start van de Nationale Politie vormt een logisch uitvloeisel en een voortzetting van de ontwikkelingen in de decennia daarvoor. De mogelijkheden van technologie in combinatie met de schaal van organiseren laten een geleidelijke ontwikkeling zien van pionierswerk binnen veel en te kleine korpsen, naar vijftientig regionale eenheden en uiteindelijk samenwerking op landelijk niveau.

De weerbarstigheid en bemoeizucht van ministers, departementen en korpsbeheerders, de onwil om samen te werken door korpsbeheerders en korpschefs, ingewikkelde besluitvorming, het varen op externen en het niet durven los te komen uit bestaande werkwijzen komen als IT-probleembeïnvloedende factoren naar voren.

Het grootste deel van leidinggeevenden is operationeel, op de korte termijn, gericht. Op belangrijke voorzienbare ontwikkeling is (te) laat of geen actie ondernomen.

Ook na de vorming van de Nationale Politie wordt ontwikkeling intern nog steeds gehinderd door gebrek aan vermogen of bereidheid tot samenwerking; door het grote aantal portefeuillehouders en mede daardoor veel te gecompliceerde overlegstructuren en portfolio-bepalende procedures.

Anders dan incidenteel is er binnen het aanbod van de politiescholen en academie onvoldoende ingespeeld op én het toegenomen belang van IT én het gebruik van IT-hulpmiddelen.

Omdat het PDC bezig was met haar eigen interne IT-problemen (en/of het uitvoeren van aanpassingen door toezeggingen van ministers) is er — gezien de maatschappelijke ontwikkelingen — relatief weinig aandacht besteed aan digitale dienstverlening voor burgers en ondersteuning van dienders. Waar dat, vaak bottom-up, wel gebeurde, bleek het opschalen van succesvolle experimenten een probleem; ze bleven lang op de plank liggen.

IT-mogelijkheden en daaraan te koppelen organisatieaanpassingen zijn, ook na de landelijke centralisatie, niet systematisch in relatie tot elkaar bekeken.

Kijken naar de toekomst

Vanuit het adagium ‘Wer die Vergangenheit nicht kennt, kann die Gegenwart nicht verstehen und die Zukunft nicht gestalten’ (Helmut Kohl in de Bondsdag op 1 juni 1995) is het goed dat het IT-verleden op hoofdlijn is beschreven. Goed en leerzaam, omdat het afleren van de beschreven gewoonten waarschijnlijk moeilijker is dan het ontwaren van toekomstige mogelijkheden. Uit de historie komen aspecten naar voren waarmee de politie ook in de toekomst moet dealen. Om lessen te trekken beginnen we met de maatschappelijke en IT-ontwikkelingen om deze uit te werken in leerpunten per historisch bekeken problematisch aspect. Omdat de IT niet los kan en mag worden gezien van de organisatie, raken onze lessen beiden.

LEREN VAN MAATSCHAPPELIJKE EN IT-ONTWIKKELINGEN VAN INVLOED OP ONZE TOEKOMST

Korte schetsen zijn, gezien deze in omvang beperkte bijdrage, het maximaal haalbare. We beginnen met de samenleving. Die verandert snel (Gleick, 1999; Conrad, 1999; Eriksen, 2001). De mobiliteit van personen, goederen, criminaliteit, geld en informatie is onbeperkt. Deze dynamiek dwingt tot voortdurende oriëntatie. Niet om te voorspellen, maar om al varend te navigeren, om tijdig nieuwe handelingsperspectieven te ontwikkelen (Van Geest & Ismail, 2015; Noordegraaf, 2004). Techniek beïnvloedt de maatschappij; *sensors* (het IoT), *data* (big data en intelligence) en *machines* (bots, robots, AI) zullen dus ook het politiewerk en organisatie, veel meer dan nu, bepalen. Niet alleen de techniek en organisaties, maar ook volken bewegen zich steeds sneller. De UNHCR verwacht blijvend grote stromen vluchtelingen (UNHCR, 2015). Wat er gebeurt in de landen van herkomst, beïnvloedt onze binnenlandse situatie. Volkeren veranderen, maar het volk eveneens. De technologische ontwikkeling vergroot de autonomie van burgers (ESPAS, 2015). Die willen geen betutteling, maar willen snel en adequaat worden geholpen. Zo niet, dan regelt men het zelf (KPMG, 2014; Rotmans, 2014). Burgers nemen steeds meer initiatieven, gefaciliteerd door technologie (Van Montfort et al., 2012). Klimaatontwikkeling, energievoorziening en overheidsinvloed op digitale communicatie vormen de komende jaren belangrijke topics. Deze topics worden (nog) in belangrijke mate bepaald door private partijen zoals boeren, energiebedrijven en de Google's van deze wereld (NCTV, 2013). Cybercriminaliteit bijvoorbeeld is alleen tegen te gaan door samen te werken; ook met dergelijke enorme private bedrijven (Security.nl, 2016). Samenvattend nemen de *Volatility*, *Uncertainty*, *Complexity* en *Ambiguity* (VUCA) toe. Complexe problemen vragen om

samenwerking (Bennet & Lemoine, 2014; Pijl, 2017). Volatiliteit vraagt om flexibiliteit en adaptiviteit. Onzekerheid om het continue strategisch beschouwen van de omgeving. Complexiteit om een zo eenvoudig mogelijke werkwijze. Ambigüiteit vraagt om snel op te starten, kort cyclische, experimenten zoals bij ‘lean startup’ en ‘design thinking’; methoden die beter dan bureaucratie passen bij de *wicked problems* waarvoor de overheid zich gesteld ziet (Buchanan, 1992).

Complexiteit is niet alleen maatschappelijk maar ook binnen IT een factor van belang; de voorgaande ontwikkelingen zijn bijna één op één zichtbaar in onderzoek naar succes- en faalfactoren van IT-projecten. De weerbaarheid van bestuurders, overambitie, de onwil en het ongemak van samenwerking, te ingewikkelde regelgeving en besluitvorming, het niet durven los te komen uit bestaande werkwijzen en het niet durven stoppen bij het niet halen van tussentijdse doelen zijn vaak de redenen — zie VtsPn van 2005 tot het rampjaar 2010 — die mislukking veroorzaken (Parlementaire ICT commissie Elias, 2014). De Standish Group uit Boston heeft sinds 1994 meer dan 120.000 casestudies onderzocht naar de vraag waarom IT-projecten slagen of mislukken (The Standish Group, 1994). Langjarige en complexe projecten mislukken vaker dan kleine. Projecten met meer dan circa 10 miljoen euro aan personele kosten gaan qua complexiteit het organisatievermogen van mensen te boven. Er zijn natuurlijk ook projecten die wel voldoen aan voorafgestelde eisen. Standish ontdekte dat het gevaar daarbij schuilt in het woord ‘vooraf’. De toegevoegde waarde is vaak lager dan geprognosticeerd bij aanvang. Door de toegenomen snelheid verwatert tijd de toegevoegde waarde. Korte *stepping stones* zijn daarom aan te bevelen; snel en kort cyclisch ontwikkelen (Johansen-Sköldberg, Woodilla & Çetinkaya, 2013). De angst om af te wijken van het oorspronkelijke plan is een tweede oorzaak van mislukkingen. Daarom wordt aanbevolen te ontwikkelen in een flexibel proces, waarbij resultaten als experiment worden getest en leerervaring wordt meegenomen in een volgende iteratie (The Standish Group, 1994, 2022; Joy & Kennedy, 1999; Mulder & Mulder, 2013; Mulder & Kontakos, 2015; Gaikema, et al., 2019). Momenteel ziet de Standish Group (2022), samen met anderen, onder wie Sinek (2019), het begin van een projectloos tijdperk (Flow). Voortdurende (her)constructie van processen samen met gebruikers, door introductie van kleine software-elementen en organisatieaanpassingen (Dietz & Mulder, 2020; Mannaert, Verelst & De Bruyn, 2016). Bij ontwerp van organisaties en systemen moet rekening worden gehouden met toekomstige aanpassingen, zonder deze vooraf te kennen en anti-fragile te ontwikkelen (Taleb, 2014).

LEREN VAN TE UTOPISCHE TOEKOMSTSCHETSEN EN DAARMEE ONREALISTISCHE VERWACHTINGEN

We formuleren leerpunten, ondersteund door onderzoek. Met nederigheid, want voorspellingen komen bijna nooit geheel uit maar kunnen wel richting duiden. Van nature zijn wij optimistische denkers, echter zonder de illusie dat IT-projecten tot volledige tevredenheid leiden. De politiehistorie laat zien dat er op het departement en KBB sprake was van utopische, onrealistische verwachtingen. Bestuurlijk werd gewenst en door externen geadviseerd (u vraagt en wij draaien) dat standaardisatie eenvoudig en snel zou kunnen, terwijl dat onmogelijk was. Onze ervaring zegt dat het hoogst haalbare is om bestuurders, managers en gebruikers door IT-verbetering op een nieuw (ander) niveau van ontevredenheid te brengen. Op een verbetering reageert men als op seks of een goede maaltijd; het is nog niet voorbij of de behoefte aan meer neemt toe. De ontwikkeling is vijftig jaar lang vrij geleidelijk verlopen. Daarom verwachten wij (los van de vraag of dit gewenst is) dat dit voorlopig zo zal blijven. Rekening houden met onze leerpunten leidt dus niet tot de oplossing van ‘het probleem’, maar kan bijdragen aan versnelling en optimalisatie van de navigatie van de organisatie en de IT-ontwikkeling.

LEREN VAN SCHAALGROOTTE; DE VEILIGHEIDSWERELD IS NIET MEER BLAUW, MAAR KENT VIJFTIG TINTEN DAARVAN

Hoewel nog niet afgerond, voorzien wij dat de realisatie van één centrale politieke dataverzameling de politie effectiever kan maken maar op IT-gebied geen rust zal brengen. Veiligheid kan immers niet meer los gezien worden van toezicht door gemeenten, beveiligingsbedrijven, bijzondere opsporingsdiensten en toezichtautoriteiten zoals de FIOD, NVWA of de AFM. Veiligheid is niet meer exclusief nationaal blauw, maar bestaat uit vijftig tinten (Jones & Newburn, 2006). De vraag is hoe daarop de ICT en organisatie aan te passen. De WRR beschrijft de noodzaak voor een iOverheid, met digitale informatie-samenwerking over institutionele grenzen (WRR, 2011). Kennis van en ervaring met Secure Multi Party Computing (SMPC), samen met een op samenwerking gerichte kennis en houding, zijn daarvoor randvoorwaarden (Boonstra, 2010; Hoogeboom & Muller, 2002; Dachman-Soled, et al., 2011). SMPC is een ‘gereedschapskist’ met cryptografische technieken. Daardoor kunnen partners collectieve data niet vrij inzien. Tevoren is bepaald wie wanneer gevonden interessante relaties mag ont-crypten. Binnen het ArenaLab heeft de politie in 2021 meegewerkt aan geslaagde proeven met SMPC (TNO, 2021). Datasets combineren leidt tot inzichten en tot betere besluiten. Kennis van, ervaring met en vertrouwen in SMPC kan de (op dataterrein terecht) voorzichtige

politie, psychologisch, tot een meer samenwerkingsgerichte partner maken. Deze technieken verdienen programmatische aandacht. Maar samenwerkings-techniek is niet voldoende; er is ook de nog belangrijker factor mens.

LEREN VAN BEÏNVLOEDING VAN MINDSET EN SKILLSET GERICHT OP SAMENWERKING

De politie moet zich niet alleen technologisch richten op het integreren van sensors, data en technologie in werkprocessen, maar moet zich anderzijds richten op samenwerking met burgers en bedrijven (Boonstra, 2010; Hoogboom & Muller, 2002; Schönfeld, 2015). De IT-historie laat zien dat het gezag en de politietop een mindset/skills gericht op interne en externe samenwerking ontberen. De politie is hiërarchisch en conservatief (WODC, 2016). Operationele chefs zijn niet ingesteld op structurele samenwerking, maar op snelle operationele actie en hoogstens incidentele samenwerking. Dit belemmert samenwerking (Huisman, 2006; Terpstra, 2006). Externe resultaten leggen het regelmatig af tegen interne organisatorische belemmeringen. Vernieuwing van werkwijze en partners wordt met wantrouwen bekeken, zeker wanneer het afwijkt van wat men gewend is (Terpstra, 2006). Hiërarchische structuren werken sowieso niet bevorderend voor informatiedeling. Samenwerkingspartners worden door de overheid en politie vaak gezien en (erger nog) behandeld als ‘juniorpartner’; aanvullend en slechts ondergeschikt. De politie en overheid koesteren deze positie (Crawford, 2003). De Commissie-Schneider beschreef hoe er ook na de reorganisatie, maar nu tussen portefeuillehouders, niet goed wordt samengewerkt (Commissie-Schneider, 2021). Het systeem wordt beschreven als complex, gefragmenteerd; een onbestuurbare lappendeken. In een interne evaluatie wordt dit bevestigd en wordt er gesproken over ‘afstemmingsinertie’. De organisatie en IT zijn daarentegen juist gebaat bij eenvoud, beheersbare overzichtelijke stappen en (interne en externe) samenwerking. In de discussie houdt een flink deel van de politiechefs, ondanks de constatering van de Commissie-Schneider en de interne evaluatie, vast aan hun exclusieve portefeuilles.

De korpsleiding zou wat ons betreft deze belemmering moeten weghalen. Gegeven de hardnekkigheid van het probleem en het belang van oplossing ervan voor de toekomst is een beetje bijsturen onzes inziens onvoldoende. De politie zal gewoonweg moeten leren en accepteren om te dansen met burgers, met nieuwe (andere dan vaste) partners, met anders opgeleide en opgevoede collega’s, met sensors, met data en met machines (Schönfeld, 2015). Naar onze mening kan de politie niet alleen leren om samen te werken. Met behulp van externe deskundigen behoort er programmatisch aan een

op samenwerkingsgerichte mind- en skillset van zowel zittende als nieuwe leiders te worden gewerkt.

LEREN VAN EEN TEVEEL AAN RISICOMANAGEMENT; EEN GROWING CONCERN NAAST HET GOING CONCERN

Door de sterke bemoeienis van de politiek en media is de risico-eetlust bij de politie en politieke gezagsdragers laag. Spreiding van verantwoordelijkheid over zoveel mensen dat niemand meer verantwoordelijk kan worden gehouden, is mede daardoor de gewoonte maar niet de moed die de politie in haar kernwaarden betoogt te tonen. Het onderscheiden van de organisatie dat aan risicobeperking doet (de exploitatie in een going concern) van een klein deel dat speciaal is gevormd om te experimenteren en van fouten te leren (exploratie in een growing concern) zou kunnen bijdragen aan het verhogen van de wendbaarheid. De term durfkapitaal voor het budget van een growing exploratief concern geeft naar onze mening dan aan waar het daar om draait: leergeld.

LEREN SNELLER TE STUREN

Ingewikkelde bureaucratische structuren (mede veroorzaakt door de portefeuilles in combinatie met de scheiding tussen operatie en beheer) en ingewikkelde procedures doden veranderingen; ook volgens geënquêteerde politieleiders (Van Hoorn, Van Gerwen & Tak, 2022). Aan beloften uit het realisatie- en inrichtingsplan, waarin wordt gesproken over vergroten van professionele ruimte, is geen invulling gegeven (Politie, 2012). Niet alleen de leiders vragen maar ook de noodzaak tot samenwerking vraagt om een governance (besturing) die minder hiërarchisch maar juist flexibel is (Sanders, 2015).

Tot in de jaren negentig voerden overheden activiteiten zelf uit: *Old Public Administration* (Sanders, 2015). Bestek 81 dwong overheden meer te werken als bedrijven. Voor de uitvoering van activiteiten werden steeds vaker marktpartijen ingeschakeld: *New Public Management* (Hood, 1991). Tegenwoordig kunnen *wicked problems* alleen worden opgelost door samenwerking met partners, zowel in beleidsformulering als in de uitvoering: *Network Governance* (Bryson, Crosby & Bloomberg, 2014). De zogenoemde ‘*principal agent*’ theorie ligt ten grondslag aan de huidige hiërarchische wijze van besturing van de politie (Laffort & Martimort, 2002). Aan de basis ervan liggen twee negatieve veronderstellingen: dat de bestuurde andere belangen heeft dan de bestuurder en dat de bestuurde daarover bewust onvoldoende informatie geeft. Dit leidt tot het mijden van risico’s, door veel administratieve regels met een vereiste van toestemming vooraf, tussentijdse controle en controle

achteraf. Die behoefte aan controle over de omgeving is dus uit angst geboren. Zelfvertrouwen moet niet bestaan uit beheersing van de omgeving, maar uit het ermee kunnen omgaan. Voordat je gaat investeren in niet-struikelen, moet je *leren* om te kunnen opstaan, nadat je gestruikeld bent. Aan een op samenwerking en dus op netwerken gerichte sturingsstijl ligt de ‘*stewardship*’ theorie ten grondslag (Davis, Schoorman & Donaldson, 1997). In plaats van medewerkers en ook partners te beschouwen als ondergeschikt of opportunistisch, gaat deze sturing uit van gemeenschappelijk, groeps-gewijze tussenevaluaties/bijsturing en vertrouwen. Het regelingenkader is eenvoudiger en zorgt voor deskundige begeleiding waar nodig, het bespreken van keuzen tijdens het werk, aanmoedigen en co-creëren.

McKinsey schrijft in het artikel ‘De eenvoudige regels voor gedisciplineerde innovatie’ dat er net genoeg structuur hoort te zijn om chaos te voorkomen. Snellere besluitvorming, verantwoordelijkheid leggen waar die hoort, is gekoppeld aan eenvoudige structuren en regels. Bij voorkeur richtlijnen, afgestemd op de gebruiker, waarbij het minimum aan formaliteiten dat nodig is wordt geaccepteerd en gecompenseerd door vrijheid om creatief te zijn. Dergelijke regels hebben vier eigenschappen. Er zijn er weinig, waardoor ze eenvoudig te onthouden, te communiceren en te gebruiken zijn. Ze benadrukken wat er echt belangrijk is en zijn zeer specifiek. Ze passen bij de cultuur en strategie van de gebruikers en worden met hen ge-co-creëerd, bij voorkeur in de vorm van richtlijnen en niet als ge- of verboden.

Op dit terrein heeft de politie veel te winnen. Wij bevelen aan om actie te nemen. De organisatie en IT moeten immers volgens de Standish kennis weliswaar stap voor stap worden verbeterd en geïnnoveerd, maar een adaptieve politieorganisatie moet sneller dan nu kunnen stappen en zo in beweging kunnen komen. De huidige mindset en skillset van topleiders (waan van de dag, angst en de gedachte ‘we doen het altijd op deze manier’) mogen de adaptiviteit en het werkplezier van leidingevenden en medewerkers niet (langer) blokkeren (Van Hoorn, Van Gerwen & Tak, 2022). Er zijn immers te veel vragen die een antwoord en directe actie verdienen, zoals met wie en hoe wil de politie samenwerken, met welk type (interne en externe) medewerkers, met welke data, informatie en kennis en met welke machines (ook hoogtechnologische)?

LEREN VINDEN VAN EVENWICHT TUSSEN DE KORTERE EN LANGERE TERMIJN

De kortetermijnpolitiecultuur is erin geramd door de noodzaak om incidenten pragmatisch tegemoet te treden (‘de demonstratie van morgen’). Niet alleen bij de Nederlandse politie blijkt het lastig politieke

langetermijnontwikkelingen voor het voetlicht te krijgen. Ook in het buitenland verzet de cultuur zich tegen vernieuwing en een langetermijnbenadering (Koenen, 2007; Nauta & Van Soomerem, 2008; Lum, 2009; Mastrofski & Rosenbaum, 2011). Uit de historie blijkt dat onze korpschefs en korpsbeheerders nauwelijks voorgesorteerd waren op de regionale én de nationale politie. Nog steeds krijgt een meer afstandelijke, op de lange termijn gerichte, invalshoek bestuurlijk en ambtelijk moeilijk voet aan de grond (van Belleghem, 2017). Ambtelijke en ministeriële bemoeienis, met uitzondering van de subsidies en doeluitkeringen die wel hebben geholpen, hebben een desastreus effect gehad op de politie (Hogenboom, 2022). Wij en met ons verschillende organisatiekundige en staatsrechtelijke wetenschappers dringen aan op meer afstand van het departement op de politie (Tweede Kamer, 2010; Wallage, 2022). Te veel door hypes veroorzaakte bemoeienis werkt schadelijk. Tekenend voor het gebrek aan aandacht voor de langere termijn is dat de onderwerpen waarop de politie, samen met TNO, kennis verzamelt door weinig topleiders worden gekend en erkend als belangrijk. Een ander voorbeeld is dat het budget voor onderzoek naar langetermijnontwikkelingen de laatste jaren niet is verhoogd en sterk is achtergebleven bij de ontwikkeling van het totale politieke ICT-budget. Je niet voorbereiden betekent echter dat je niet voorbereid bent:

- Wetenschappelijk onderzoek geeft aan dat het aantal inwoners aanzienlijk zal groeien, dat de nadruk op individualiteit zich voortzet, de vergrijzing toeneemt en de arbeidsmarkt onder druk zal staan. Waar mensen moeilijker te krijgen en te houden zijn, is IT een kans om toezicht, handhaving en opsporen met minder mensen vorm te geven. De werving in relatie tot de uitstroom is al jaren geleden bij de korpsleiding ter sprake gebracht. Er is onvoldoende tijd en aandacht aan gegeven. Mede daarom is er nu sprake van enorme personeelstekorten binnen een, ook voor spelde, krappe arbeidsmarkt. Teams hebben moeite om draaiende te blijven. Deze bedreiging had eerder tot meer activiteiten horen te leiden. Naast versnelde werving had vervanging van menselijke inzet door apparatuur prioriteit kunnen krijgen. De nog aanwezige medewerkers hadden duurzamer en flexibeler kunnen worden georganiseerd, bijvoorbeeld door een garantie op (drie schalen) langjarige salarisgroei te geven om zo instroom te versnellen en uitstroom te beperken. Door IT in combinatie met aanpassingen in de organisatie had de politie meer via sensors toezicht kunnen houden en contacten met burgers en bedrijven waar mogelijk en wenselijk (na het succes van Chatbot Wout) via chatbots kunnen laten plaatsvinden (van Belleghem, 2017).

- Leiders hebben deelbevoegdheden om mensen te beïnvloeden, maar nauwelijks invloed op hulpmiddelen, wat frustrereert. De belofte uit het reorganisatieplan maakt schuld, zou je toch zeggen. Om het leiderschap completer te maken en tijdsverlies via overlegschijven te voorkomen, is het logisch een directe relatie te creëren tussen de operatie en beheer. De historie rond CIP, ISC en VtsPn heeft laten zien dat scheiding daarvan niet heeft geleid tot betere resultaten (Hoogenboom, 2022). Het dictaat van J&V over de scheiding (Bentvelzen & Postma, 2022) behoort terzijde te worden geschoven, zodat een start kan worden gemaakt met het hervormen van het huidige bureaucratische sturingsproces dat op gespannen voet staat met onderzoek door de wetenschap én de enorme behoefte bij politieleiders aan meer en completere verantwoordelijkheid (Van Hoorn, Van Gerwen & Tak, 2022; Huisman, et al., 2016).
- Klimaatontwikkelingen zullen de komende jaren onze (materiële) welvaart beïnvloeden door, al dan niet gedwongen, wijzigingen in onze productie en consumptie. Dit leidt, zoals we momenteel zien bij boeren en vissers, doorgaans tot maatschappelijke spanningen. Het geweldsmonopolie van de staat neemt voorzienbaar in belang toe. De politie heeft, anders dan politici, een langjarig contract met de maatschappij. Waar politici polarisatie toenemend gebruiken als instrument, moet de politie dat in haar langjarige contract voorkomen. De politie zal ICT daarom moeten kunnen benutten om spanningen te voorspellen, gedrag te beïnvloeden, haar medewerkers weerbaar te maken en demonstranten die in de fout gaan aan te houden of achteraf op te sporen. Niet voorbereid zijn zal leiden tot kritiek die afbreuk doet aan de legitimiteit van de politie.
- Door klimaatmaatregelen en de oorlog in Oekraïne zijn de prijzen (en winsten) van energie (bedrijven) erg hoog. Verwacht wordt dat dit leidt toterschikking van zeggenschap over nutsvoorzieningen. De garantie van beschikbaarheid tegen een redelijke prijsstelling lijkt te worden gesteld boven het liberale gedachtegoed over privaat eigendom. Overheidsuitgaven daarvoor, in combinatie met niet-gecompenseerde inflatie, maken dat wij geen reële budgetverhoging voor de politie verwachten. Benodigde (extra) investeringen voor IT zullen betekenen dat op andere posten moet worden bezuinigd. Omdat de politie en zeker de politiek niet gewend is om mensen in te ruilen voor budget, zal dat een moeizaam proces zijn, wat ten koste kan gaan van de (IT-)organisatie. De interne en politieke discussies over uitwisseling van mensen met IT en organisatieaanpassingen die effectiviteit verhogen, moeten daarom vroegtijdig worden gestart.
- Ten slotte dient de politie, omdat nagenoeg alles tegenwoordig digitaal

is en steeds meer virtueel, zowel wettelijk als technisch bekeken een structurele positie te krijgen om ook op te treden binnen het virtuele domein en op de plekken waar het fysieke en virtuele domein elkaar raken of overlappen. IT kan en mag niet gescheiden worden benaderd van de organisatie en de ontwikkelingen in de wereld.

Hoewel er te weinig activiteiten zijn die zijn gericht op de lange termijn, is er wel een strijd gaande over de vraag wie erover gaat. Politiechefs, portefeuillehouders, programmamanagers, de directie Strategie en Innovatie en de directie Operatie claimen er de hoofdrol in passend in de leiderschapscultuur.

De Romeinse god Janus had niet voor niets twee paar ogen. Eén paar concentreerde zich op wat er achter hem lag. Het andere paar op wat er voor hem lag. Het is aan te bevelen dat de korpsleiding ‘verjanust’, door ten minste twee maal per jaar, ondersteund vanuit de directie Strategie en Innovatie met interne en externe professionals (zoals TNO, SCP, CPB en Rathenau instituut) naar de langere termijn te kijken. Bij voorkeur gestructureerd; bijvoorbeeld volgens de zogenaamde STEEPLE-benadering waarbij meervoudig (Social, Technological, Environmental, Economic, Political, Legal en Ethical) wordt gekeken (Schönfeld, 2015). De uitkomsten horen bepalend te zijn voor de organisatie- en de IT-strategie.

LEREN VAN FLUÏDE ONTWIKKELINGEN; EEN POLITIE DIE WERKT VOOR EN WERKT MET BURGERS EN BEDRIJVEN

‘Alles stroomt, niets blijft hetzelfde’ is een bekende uitspraak die Plato aan Herakleitos toeschrijft. Hoewel Plato dit 2500 jaar geleden schreef, zou het verkeerd zijn om daaruit af te leiden dat verandering sindsdien niet is veranderd. Het internet levert voortdurende mobiele beschikbaarheid op van informatie en entertainment. Het verbindt alles en iedereen, en is fluïde. Onze telefoon is eveneens fluïde; het is ook je camera, faxapparaat, rekenmachine, fotoboek, televisie, radio, thermostaat en encyclopedie. Bedrijven die zich onvoldoende bewust zijn van de toenemende fluiditeit, komen in problemen. Energieleveranciers dringen bijvoorbeeld aan op het intrekken van de salderingsregeling voor zonnepanelen. Te laat hebben ze zichzelf en hun stroomnetwerk aangepast aan de fluiditeit, waarbij burgers, via technologie, op het ene moment afnemers en op het andere moment producenten zijn. Onbewustheid van fluiditeit bedreigt ook de overheid en de politie (Ruimschotel, 2018). Bedrijven en burgers gaan steeds meer politietaken zelf uitvoeren, van toezicht door middel van camera’s, opsporing

via het internet, tot het zoeken bij vermissingen van mensen of gestolen goederen; Do It Yourself Policing (Broekman, De Vries & Van Berlo, 2017; Tapscott, 2009). Steeds meer burgers zijn als *digital natives* opgegroeid met digitale technologie (Tapscott, 2009). Ze zijn altijd verbonden en online (Van Beuningen & Kloosterman, 2018). Wanneer een minder digitale politie niet aansluit op deze digitale wereld, regelt die het zelf, zonder politie (Lanting, 2019). Fluiditeit maakt dat de overheid en politie niet alleen moeten werken voor maar eveneens samen met burgers, bedrijven en wetenschap. Door hen, ook digitaal tweezijdig, als zowel afnemer als producent (van informatie) serieus te nemen. Dan is te verwachten dat enerzijds de tevredenheid toeneemt en anderzijds de stress afneemt, omdat men zelf als medeproducent van veiligheid invloed krijgt op de eigen micro-omgeving (Broekhuizen, 2015). De politie moet zich daarom voorbereiden om in nieuwe rollen samen te werken in veiligheidscoalities, waarbij burgers en bedrijven partners zijn, over de volle breedte van de politietaken (Moerman, 2019).

Daarbij wordt in meervoud gesproken; burgers en bedrijven. Daarbij past enig maatwerk beter dan de absolute functionele uniformiteit die de laatste jaren wordt nagestreefd. Er zijn bijvoorbeeld heel veel burgers. Burgers die aangifte doen, burgers die verdachte zijn, burgers in de stad en op het platteland. Burgers in volkswijken en in Aerdenhout. Bekwame burgers, mondige burgers en burgers die slachtoffer zijn van een toeslagenaffaire. Burgers die ondernemen, burgers in loondienst en ondernemers die in hun bedrijf wonen, zoals boeren. Door dat allemaal op één uniforme hoop te gooien maakt de politie dienstverlening die allen tegemoetkomt, ook in ontevredenheid. Maatwerk is een trend. Er is niets op tegen om te differentiëren; burgers waarderen dat.

LEREN VAN EVENWICHT TUSSEN INTERN IT-BEHEER EN IT-FOCUS OP DE OPERATIE

De tijd is gekomen om het door centrale data gecreëerde operationele vermogen te verspreiden over de hele operatie. Op dit moment wordt dit vermogen voornamelijk gemonopoliseerd binnen afdelingen Intelligence en gebruikt voor de nationale briefing. Dat lijkt op het stimuleren van spreiding van een groot vermogen, door een beperkte groep een creditcard met een beperkt kredietlimiet te geven. Data en kennis worden, onder meer door alle controlemechanismen, vooral benut om veronderstelde, publicitaire risico's te beperken.

IT kan en zou meer moeten worden gekoppeld aan het decentrale vermogen (zoals de Q-teams die de opsporing willen vernieuwen) om werk

en organisatie op een aangepaste manier in te richten. IT kan dan breder bijdragen aan de ontwikkeling naar een fluïde politie, het versterken van de informatiepositie, het verbeteren van de dienstverlening en tegelijkertijd het vrijspelen van menselijk kapitaal. Technieken als Multi Party Computing, Natural Language Processing en neurale netwerken, verwerkt in analysetools en/of chatbots, kunnen hieraan bijdragen. De operatie kan zo, meer dan nu direct, zonder tussenkomst van Intelligence, worden ondersteund.

LEREN MET BETREKKING TOT LEIDERSCHAP DOOR DIVERSIFICATIE VAN SOORTEN LEIDERS

Wij onderscheiden management van leiderschap. Een leider verlegt grenzen, een manager bewaakt ze. Leiderschap luistert nauw. In een onlangs verschenen rapport over de stand van politieleiderschap anno 2022 wordt geconstateerd dat er al jarenlang leiderschapsvisies vastgesteld worden door topleiders die in de praktijk gedrag vertonen dat daarvan afwijkt (Van Hoorn, Van Gerwen & Tak, 2022). Leidinggevenden zijn bezig met het beheersen van het werkproces en te weinig gericht op een inspirerend, stimulerend werkklimaat. Ze zijn te veel manager en te weinig ondernemer. We schreven al eerder dat de huidige bureaucratische praktijk op gespannen voet staat met de enorme behoefte aan meer zelfstandigheid en verantwoordelijkheid (Huisman et al., 2016; Schakel, 2020). Het plan ‘Politie voor Iedereen’ beschrijft de noodzaak van divers leiderschap, gericht op sociaal veilig en inclusief werk, waarbij iedereen mag meedoen, meepraten en meebeslissen (Politie, 2020). Tegelijkertijd kwam het ene na andere mediabericht over sociale onveiligheid en discriminatie naar buiten (NOS Nieuws, 2019). Opvallend, maar aansluitend op de focus van de politie op de korte termijn, is dat discussies over leiderschap zich vooral en nagenoeg uitsluitend richten op operationeel leiderschap (Van Hoorn, Van Gerwen & Tak, 2022). Wij vinden dat een belangrijke tekortkoming. Er bestaat behoefte aan divers leiderschap. Niet alleen qua gender, leeftijd, opleiding en culturele achtergrond (waar ook nog een weg te gaan lijkt) maar ook qua persoonlijke eigenschappen. De IT-geschiedenis heeft laten zien dat meer explorerend ingestelde leiders meer op het growing concern gericht zijn, vooruitkijken en zich richten op innovaties die de toekomst zullen bepalen. De politie probeert al jarenlang verschillende leiderschapskwaliteiten in één persoon te verenigen. Zonder jarenlange operationele ervaring is er geen plaats voor je in topfuncties, wat je ook meebrengt. Dit leidt tot uitstroom van afwijkende en meer op verbinding en verandering gerichte leiders. Succesvolle organisaties (ambidextrous, ‘tweehandig’ genoemd) maken nadrukkelijk wel onderscheid en

voegen exploratieve leiders toe aan hun personeelsbestand (O'Reilly & Tushman, 2004) of voegen daar nog een op verbinding gericht leiderschapstype aan toe. Daarmee worden de operatie, de samenwerking in verbinding en de langetermijnontwikkelingen binnen de leiderschapstypen verenigd en onderscheiden. Jeff Gasperzs en ook Covey beschrijven op verandering gerichte leiders (Gasperzs, 2009; Covey, 2004). Ze hebben een duidelijk beeld van waar het naartoe moet, visie, onderbouwd met duidelijke argumenten. Ze zijn zichzelf, tonen passie, inspireren zowel op de dagelijkse gang van zaken als op verder gelegen doelen. Ze ontwikkelen zichzelf en besteden tijd en energie aan reflectie. Ze hebben moed om leiding te geven en durven teugels los te laten. Ze zoeken naar mensen met van elkaar afwijkende complementaire vaardigheden. Ze zijn op zoek naar verschil en bevorderen diversiteit en openheid. Ze bieden professionele autonomie voor werknemers, want die is belangrijk voor professionals. Ze zoeken naar en gebruiken samenwerking. Ze communiceren open over de operationele, tactische en strategische vraagstukken waar de organisatie mee worstelt in plaats van deze uit de weg te gaan; medewerkers weten dan wat voor ideeën nodig zijn (Robinson & Stern, 1997). Ze accepteren mislukkingen zolang er wordt geleerd. Ze praten en luisteren. Praten alleen is dus niet genoeg. Ons advies is om op korte termijn het proces te herijken hoe leiders worden geselecteerd, beoordeeld en vervangen, gericht op diverser leiderschap.

LEREN VAN DE RELATIE VAN DE POLITIE MET DE WETENSCHAP

De organisatorische wendbaarheid, waar wij in deze bijdrage voor pleiten, gaat over snelheid, maar eveneens over flexibiliteit, samenwerking en communicatie. Wendbaarheid is meer dan het vermogen om te veranderen; het is het vermogen dat je in staat stelt om tijdig, effectief en duurzaam te reageren op veranderende omstandigheden. Het potentieel om kansen en bedreigingen te detecteren, problemen op te lossen en hulpmiddelen te veranderen. Het woord 'agile', binnen de IT veel gebruikt, betekent het vermogen om snel, daadkrachtig en effectief te anticiperen op, initiëren van en profiteren van veranderingen (Raynus, 2018). Alleen al door de vorm van deze bijdrage mag duidelijk zijn dat wij ervoor pleiten dat de politie de wetenschap serieus neemt. Hoewel *digital natives* binnenkort de grootste groep zijn en weten op welke knop zij moeten drukken, blijft IT voor velen van hen tovenarij. De politie kan zich dit niet veroorloven, maar moet technologie begrijpen en beheersen. Maatschappij, organisatie

en techniek moeten in relatie tot elkaar bekeken worden. Dat zal leiden tot een digitale transitie, waarbij het niet gaat om het digitaliseren van bestaande werkwijzen, maar om transformatie van de huidige werkwijze, waarbij de technologie een mogelijkheidscheppende rol speelt.

Hoewel we de redactie van dit boek danken voor de uitnodiging, weten we dat de politie als geheel niet zoveel heeft met de wetenschap. Dat is de laatste jaren verbeterd, maar doorgaans wordt praktisch gedacht en theorie past daar niet bij. Wetenschappers als Lum (2009), Sherman (2009), Weisburd en Neyroud (2011) en Stephens (2001) betogen dat er op dit vlak een radicale omvorming nodig is naar een op wetenschappelijk onderzoek gefundeerde politieorganisatie die kan verantwoorden welke interventies wanneer nuttig zijn (evidence-based). Alleen dan — zo menen ze — behoudt de politie maatschappelijke legitimiteit. Met hen vinden we dat de politie bewuster en responsiever zou mogen omgaan met bouwstenen, zoals deze bijdrage. Het is beter een nieuwe ambidexe organisatie — met aandacht voor de exploratie en vernieuwing — te accepteren dan gebukt te gaan onder actieve en passief-agressieve weerstand. Actieve weerstand is open lokaliseerbaar. Met passief-agressief doelen we op mensen die aan een akkoord geen concreet ondersteunende acties verbinden of (erger nog) tegenwerken op de achtergrond, zoals in de politieke IT-historie te vaak is voorgekomen.

Samengevat vinden wij dat de politie last heeft van het departement en van zichzelf. Wij bepleiten ook op langere termijn gerichte ICT-investeringen. Een politie die ICT-mogelijkheden haar organisatie laat beïnvloeden, bereidheid, kennis en vaardigheden heeft om in- en extern samen te werken, die gestimuleerd en niet gestuurd wordt door het departement. Een wendbare besluitvaardige politie, met slanke regels en ruimere bevoegdheden voor medewerkers en leidinggevenden. Je kunt je toekomst immers alleen vormgeven op basis van begrip van het heden en inzicht in je verleden.

Daarmee eindigen we deze bijdrage waar het begon, namelijk met het belang van de mindset van politieleiders, die door professor Theo Mulder in driedaagse seminars voor de politietop in de jaren zeventig werd beïnvloed en die hen bewust maakte van de noodzaak tot veranderen. Het was voor ons een eer en genoegen om deze cirkel te sluiten, overigens niet alleen, maar samen met andere pioniers onder wie Caesar Breimer, Roel Prins, Marcel van der Looij, Lieuwe Luinenburg, Jan Spijkerman, Ruud Staijen, Leon Verver, Mark Wiebes en *last but not least* Bé Huisjes. Het was geweldig om zoveel kennis en ervaring te kunnen bundelen in deze bijdrage over het verleden, het heden en de toekomst van de politie.

Overzicht van de betrokkenen in de verschillende perioden:

- 1975-1980: Pioniers → professor Theo Mulder, Eric Nordholt en Be Huisjes, momenteel 76 jaar; de laatste was leidend bij onder meer de realisatie van PANDA, FARAO, BPS, RBS, PCS, SMS, VOS, PAPOS.
- 1980-1990: Intensivering Samenwerking Politie BIZA → Fred Schriever; BPS/RBS → Bé Huisjes, Fred van der Gun, Hans Schönfeld, Jaap Hendriks, Paul Elzinga, Jaap van der Steen, Johan Stienstra, Ger de Boer, Henk Mooibroek, Joke Westenbrink, Peter Nieuwenhuis, Pieter Janse, Ruud de la Cuisine; PAPOS → Jan Sniijders, Johan Tak, Michel Kubbenga; PAPA → Bernard Welten, Piet Ploeger, Caesar Breimer; MULTIPOL → Theo Mulder, Kees Verzaal (Multihouse), Wout Vink, Klaas Groen.
- 1990-2000: Bod koop MULTIPOL → Hans Schönfeld, Roel Prins; GENESYS → Wout Vink, Kees Verzaal, Caesar Breimer; XPOL → Eric Hallers, Robert Bokx van het bedrijf Integrity, Hans Schönfeld, Roel Prins, Geert Brinkman; Leerstoel knowledge discovery from databases → prof. Guido Dedene, prof. Stein Viaene van de Katholieke Universiteit Leuven, Martijn Den Uyl van het bedrijf Datadetective, Paul Elzinga (promovendus), Hans Schönfeld, Marcel van der Looij; GIDS → Jan Start, Jan Hulleman, Harry Duyts; CIP en ISC → Jacob Kohnstamm, Paul Hanraets, Nico van der Ven; PCS → Jelke Veld, Bert Albers, Frans Bloemen; NPOL → Piet Ploeger, Lieuwe Luinenburg, Hans Schönfeld; Voorzitter KBB → Wim Deetman; GUI → Caesar Breimer, Reinder Doeleman; Citrix metaframe → Marcel van der Looij, Pieter de Vries; Mobiel werken → Reinder Doeleman; Drones → Ben van Scheppingen; ISO gecertificeerd ontwikkelen → Marcel van der Looij.
- 2000-2013: Landelijke implementatie GIDS → Lieuwe Luinenburg; Wenkend Perspectief → Huub Stiekema, Hans Schönfeld; BOSZ → Marlon Muylwijk, Reinder Doelman; EMIM → Rick Maes, Hans Schönfeld, BZK; BVI/IB → Reinder Doeleman, Ruud Staijen; Directeur VtsPn a.i. → Hans Kamphuis; MEOS met BVI/IB → Edwin Delwel, Ruud Staijen; OPP → Roel Prins, later herdoopt in PVR → Pieter de Vries.
- 2013-2023: Aanvalsprogramma → Aad Meijboom later Pieter Cloo, Hans Schönfeld later Ruud Staijen, Gerard Kuijlaars, Gerrit den Uyl, Caesar Breimer, Johan van Oostveen, Bas van Tol; Programma digitaal opsporen → Marcel van der Looij, Leon Verver; Cyber,

hacken en AI gestuurd werken → Dominique Roest, Paul Elzinga, Ron Boelsma, Henry Willering, Jon van Til, Oscar Wijsman; EBO/IRN → Peter de Beyer; Programma forensisch onderzoek → Ruud Staijen; TNO → Krishna Taneja, Roger Pellemans, Tjarda Krabbendam, Sven Harmeling, Hans Schönfeld en alle projectleiders van TNO en de politie; ArenaLab → Ger Baron, Henk van Raan, Krishna Taneja, Mark Wiebes; Q-teams → Roel Wolfert en Jeroen Hammer; Innovatie expeditie → Marcel van der Looij, Robert Rietveld, Peter van der Noort, Sophie Gootjes, Hans Schönfeld; Chatbot Wout → Janny Knol; Secure Multi Party Computing → Mark Wiebes; Programma Leiderschap bij digitale transformatie → Gerard Kuijlaars, Marco Derksen.

LITERATUUR

- Algemene Rekenkamer (2011). 'ICT politie 2010': Kamerstukken ii, 2010/2011, 29350, nr. 10, pp. 17-18.
- Bennet, W., & Lemoine, G. (2014, January/February). What VUCA really means for you? *Harvard Business Review*, <https://hbr.org/2014/01/what-vuca-really-means-for-you>.
- Bentvelzen, W., & Postma, T. (2022). *Blauwdruk. Kroniek van de Nationale Politie*. Uitgeverij Balans, Amsterdam.
- Boonstra, J. (2010). *Sst. Noem het geen cultuurverandering*. (R. Buitenhuis, Interviewer) Management Boek. https://www.managementboek.nl/boekblog/interviews/2307/jaap_boonstra_%E2%80%98noem_het_geen_cultuurverandering_%E2%80%99
- Broekhuizen, J. (2015). *Serius nemen. Over het vertrouwen van burgers in de Amsterdamse politie*. Politie/Gemeente Amsterdam/VU.
- Broekman, C., De Vries, A., & Van Berlo, M. (2017). Wat kunnen politie en justitie in het digitale domein? Opgevraagd <https://www.ccv-secondant.nl/platform/article/wat-kunnen-politie-en-justitie-in-het-digitale-domein/>
- Bryson, J., Crosby, B., & Bloomberg, L. (2014). Public value governance: moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public administration review*, 74(4), pp. 445-456.
- Buchanan, R. (1992). Wicked problems in design thinking. *Spring design issues*, 8(2), pp. 5-21. Opgeroepen van http://web.mit.edu/jrankin/www/engin_as_lib_art/Design_thinking.pdf
- Commissie-Schneider (2021). Ontwikkelingen Landelijke Eenheid: Tussenadvies, https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2022Z06549&did=2022D13364
- Computable (2010a). <http://www.computable.nl/artikel/nieuws/netwerken/3230260/1276932/politie-noordoost-kamp-met-netwerkstoring.html>, geraadpleegd september 2022

- Computable (2010b). <https://www.computable.nl/artikel/nieuws/overheid/3234617/250449/ict-afdeling-politie-halveert-inhuurbudget.html>, geraadpleegd november 2022
- Conrad, P. (1999). *Modern times and modern places. How life and art were transformed in a century of revolution, innovation and radical change*. New York: Alfred A. Knopf.
- Covey, S. (2004). *De zeven eigenschappen van effectief leiderschap*. Business Contact.
- Crawford, A. (2003). 'The pattern in policing in the UK: policing beyond the police.' In: T. Newburn (ed.), *Handbook of Policing*. Cullompton: Willan, 136-168.
- Dachman-Soled, D., Malkin, T., Raykova, M., & Yung, M. (2011). Secure Efficient Multiparty Computing of Multivariate Polynomials and Applications. In: Lopez, J., & Tsudik, G. (eds.), *Applied Cryptography and Network Security*. ACNS 2011. Lecture Notes in Computer Science, vol. 6715. Springer, Berlin, Heidelberg. https://doi.org/10.1007/978-3-642-21554-4_8
- Davis, J., Schoorman, F., & Donaldson, F. (1997). Towards a steward theory of management. *The academy of management review*. 22(3), pp. 611-613.
- Dietz, J., & Mulder, J. (2006). *Enterprise Ontology, A human-centric approach to understanding organization*. Springer, Berlin.
- Eriksen, T. (2001). *Tyranny of the moment, fast and slow time in the information age*. Londen: Pluto Press.
- ESPAS (2015). Global trends to 2030. Can the EU meet the challenges ahead? Opgeroepen op oktober 21, 2022, van <http://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/espas-report-2015.pdf>
- Gaikema, M. et al. (2019). Increase the success of Governmental IT-projects. *Systemics, Cybernetics and Informatics*. 17, 2019.
- Gasperz, J. (2009). *Dagelijks Innoveren — praktische adviezen voor een kennisgerichte organisatie*. Pearson Benelux.
- Gleick, J. (1999). *Faster. The acceleration of just about everything*. New York: Pantheon Books.
- Goodpaster, K. (2006). *Conscience and Corporate Culture*. New Jersey: Wiley-Blackwell.
- Het Parool (2010). 'ICT-probleem bij de politie is catastrofaal', 27 januari 2010.
- Hoogenboom, B. (2022). Hou de minister weg uit de leiding van de politie. In: *NRC*, 15 november 2022.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons. *Public administration*. 69, pp. 3-19.
- Hoogeboom, B., & Muller, E. (2002). *Voorbij de dogmatiek. Publiek-Private Samenwerking in de veiligheidszorg*. Den Haag: COT.
- Huisman, A. (2006). *Informatiegestuurde politie: de tijd en moeite waard?* Enschede: Universiteit Twente.
- Huisman, S., Princen, M., Klerks, P., & Kop, N. (2016). Handelen naar Waarheid, sterkte-zwakke analyse in de opsporing. *Politieacademie* p. 73.
- Johansen-Sköldberg, U., Woodilla, J., & Çetinkaya, M. (2013). Design thinking: past, present and possible features. *Creativity and Innovation Management*. 22(2), pp. 121-146.
- Jones, T., & Newburn, T. (2006). *Plural policing: a comparative perspective*. London: Routledge.
- Joy, B., & Kennedy, K. (1999). *Information Technology Research: Investing in Our Future*, tech. report, President's Information Technology Advisory Committee.
- Koenen, E. (2007). *De kunst van het leiderschap in tijden van verandering*. Boom/Nelissen.

- Koot, W., & Pasma, J. (2014). 'One IT' volgt 'One Company' en niet andersom. Compact 2014/2. Geraadpleegd op: <https://www.compact.nl/articles/one-it-volgt-one-company-en-niet-andersom/>
- KPMG International (2014). Future state 2030 — The global megatrends shaping governments. Opgeroepen op oktober 15, 2022, van <https://home.kpmg.com/xx/en/home/insights/2015/03/future-state-2030.html>
- Laffort, J., & Martimort, D. (2002). *The theory of incentives, the principal agent model*. Princeton: Princeton University Press.
- Lanting, M. (2019). *Disruptie in de overheid. In 5 stappen naar echte vernieuwing*. Amsterdam/Antwerpen: Business Contact.
- Lum, C. (2009). Translating police research into practice. *Ideas in American Policing*, 11, 2009.
- Mannaert, H., Verelst, J., & De Bruyn, P. (2016). *Normalized Systems Theory: From Foundations for Evolvable Software Toward a General Theory for Evolvable Design*. NSI-Press, Koppa.
- Mastrofski, S., & Rosenbaum, D. (2011). Receptivity to police innovation: A tale of two cities. NIJ National Police Research, Platform Topical Report, 2011.
- Moerman, E. (2019). Burgers in het digitale opsporingstijdperk. *Nederlands Juristenblad*, 18-01-2019.
- Mulder, J. (2020). *Rapid Enterprise Design*, PhD dissertation, Delft University of Technology, supervisor: J.L.G. Dietz, 04/2006
- Mulder, J., Mulder, A., Mulder, Th. (2010). *Eenvoud in Complexiteit, de passie van een ondernemersfamilie*. Viagroep NV, Rijswijk.
- Mulder, J., & Kontakos, I. (2015). *Rethinking the Public Spending on IT Projects*. Standish.
- Mulder, J., & Mulder, Th. (2013). *Waarom grote ICT-projecten vaak mislukken*. SDU.
- Nauta, O., & Van Soomeren, P. (2008). *Tegenhouden nader bekeken*. Amsterdam: DSP.
- NCTV (2013). Nationale cyber security strategie 2. Den Haag: NCTV. Opgeroepen op november 5, 2017, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2013/10/28/nationale-cyber-security-strategie-2>
- Nolan, R. (1979). Managing the crises in data processing. *Harvard Business Review*, 1979(3), 115.
- Noordgraaf, M. (2004). *Management in het publieke domein*. Bussum: Coutinho.
- NOS Nieuws, zaterdag 13 juli 2019; Klokkenluider hekelt 'lelijk gedrag' politietop, korpschef geschrokken <https://nos.nl/artikel/2293256-klokkenluider-hekelt-lelijk-gedrag-politietop-korpschef-geschrokken>.
- Nu.nl (2010). 'Korpschef luidt noodklok over ict politie' over ernstige problemen met bvh, vooral bij korpsen in het noorden en oosten van Nederland, 27 januari 2010
- O'Reilly III & Tushman, M.L. (2004). The Ambidextrous Organization. *Harvard Business Review*, April 2004.
- Parlementaire ICT commissie Elias (2014). Hoorzitting Dag 1, professor Hans Mulder, YouTube geraadpleegd <https://www.youtube.com/watch?v=NY3-YHeBARM>
- Pijl, J. (2017). *Strategie = executie. Sneller verbeteren, vernieuwen en innoveren in een nieuwe tijd. 80% how to*. Deventer: Vakmedianet.
- Politie (2012). Inrichtingsplan nationale politie, december 2012. Opgevraagd via <https://docplayer.nl/1927097-Inrichtingsplan-nationale-politie.html>
- Politie (2017). Aanvalsprogramma Informatievoorziening Politie, Eindrapport, 20 december 2017.

- Politie (2020). Politie voor iedereen, veilige, competente en effectieve teams (2020). vastgesteld in het KMT van 26-8-2020
- Raynus, J. (2018). *Agilizing the Enterprise*. Boca Raton (USA): Auerbach Publications.
- Robinson, A., & Stern, S. (1997). *Corporate Creativity, How innovation and improvement actually happen*.
- Rotmans, J. (2014). *Verandering van tijdperk, Nederland kantelt*. Den Bosch: Aeneas.
- Ruimschotel, D. (2018). About flux. *Holland Business Review* 179, June 18, 2018.
- Sanders, M. (2015). *Publiek-Private Samenwerking. Kunst van het evenwicht*. Den Haag: Boom/Lemma.
- Schakel, K. (2020). *Politiecultuur, Gezondheid en Zingeving*. Brave New Books.
- Schönfeld, J. (2005). Een staatspolitie verwijderd zich van de burger. In: *De Volkskrant*, 16 september 2005.
- Schönfeld, J. (2015). *Innovation, leadership & co-creation*. Politieacademie, Apeldoorn.
- Schönfeld, J. (2021). Only variety can beat variety, *Tijdschrift voor de Politie*, 83(2).
- Schönfeld, J., & Stiekema, H. (2000). Wenkend perspectief, Strategische visie op Politie informatiemanagement & technologie 2006-2010. Politieacademie, Apeldoorn.
- Security.nl (2016). Nieuws. Opgeroepen op december 20, 2017, van Scurity.nl: <https://www.security.nl/posting/488647/Korpschef+wil+meer+samenwerken+met+hostingproviders?channel=rss>
- Sherman, L. (2009). Evidence-based policing, Police foundation. *Ideas in American policing*, 11, 2009.
- Sinek, S. (2019). *The Infinite Game*. Portfolio/Penguin.
- Snel, G. (2020). *Voorbij de branding, Een lange termijnperspectief op hoger politieonderwijs*. Apeldoorn, Politieacademie.
- Snel, G., Mulder, J., & Van der Niet, A. (2011). Group Support Systeem: tactisch concept. In: N. Kop, R. van der Wal, & G. Snel, *Opsporing Belicht, Over strategieën in de opsporingspraktijk*. Politieacademie, Lectoraat Criminaliteitsbeheersing & Recherchekunde, Apeldoorn.
- Stephens, D. (2001). *Police discipline: A case for change*. Washington DC, NIJ New perspectives on policing, 2011.
- Stoker, J., & Kolk, N. (2009). *Grip op leiderschap*. Groningen, Kluwer/INK.
- Taleb, N. (2014). *Antifragile, Things That Gain from Disorder*. Random House, USA.
- Tapscott, D. (2009). Grown up digital: How the net generation is changing your world. New York: McGraw-Hill. [Smith, K.T. (2019). Mobile advertising to Digital Natives: preferences on content, style, personalization, and functionality. *Journal of Strategic Marketing*, 27(1), 67-80]
- Terpstra, J. (2006). Veiligheidszorg als publiek goed bij een gedeelde verantwoordelijkheid. In: L. Gunther Moor & R. Johannink (red.), *Gedeelde verantwoordelijkheid voor veiligheid*. Dordrecht, SMVP.
- Terpstra, J. (2008). *Wijkagenten en hun dagelijks werk*. Apeldoorn, NPA.
- The Standish Group (1994). CHAOS REPORT 1994. Boston, USA.
- The Standish Group (2022). CHAOS REPORT 2022, Beyond Infinity, Boston, USA.
- TNO (2021). Rapport 10090, Privacybescherming bij niet-coöperatieve gezichtsherkenning, opgevraagd <https://www.tno.nl/nl/newsroom/2021/02/nieuwe-mijlpaal-waarborgen-privacy/>
- TNO (2022). opgeroepen van <https://www.tno.nl/nl/veilig/nationale-veiligheid/nationale-veiligheid-nederland/>

- Tweede kamer (2010). Rapport IOOV'Samenwerkingsafspraken politie 2008, stand van zaken 2010': Kamerstukken ii, 2009/2010, 29628, nr. 217, p. 17.
- Tweede kamer (2017). Kamerstukken ii, 2016/2017, 29628, nr. 31, pagina 2.
- UNHCR (2015). Global Trends Forced Displacement in 2015. Geneve: UNHCR. Opgeroepen op oktober 12, 2022, van <https://s3.amazonaws.com/unhcrsharedmedia/2016/2016-06-20-global-trends/2016-06-14-Global-Trends-2015.pdf>
- Van Belleghem, S. (2017). *Customers the day after tomorrow. Hoe klanten winnen in een wereld van AI, bots en automatisering*. Culemborg: Van Duuren Management.
- Van Beuningen, J., & Kloosterman, R. (2018). *Opvattingen over social media*. Den Haag: Centraal Bureau Statistiek.
- Van Geest, Y., & Ismail, S. (2015). *Exponentiële organisaties. Waarom nieuwe organisaties tien keer beter, sneller en goedkoper zijn — en hoe jij dat ook wordt*. Amsterdam/Antwerpen: Business Contact.
- Van Hoorn, J., Van Gerwen, A., & Tak, A. (2022). *De staat van politieleiderschap in het begin van 2022*. Heerde: Koninklijke van der Most.
- Van Montfort, C., Van Brink, C., Van Schulz, G., & Maalsté, N. (2012). *Publiek-private samenwerking in maatschappelijke veiligheid. Naar een 'improvisatiemodel'*. Den Haag: WODC.
- Van Tol, B., Veeffkind, K., Mutsaers, E., & Koot, W. (2021). Hoe de Nationale Politie de IT-spaghetti harmoniseerde in een uniforme inrichting als basis voor verdere digitalisering, geraadpleegd <https://www.compact.nl/articles/de-uitdaging-van-een-grote-it-transformatie-binnen-de-overheid/>.
- Viagroep (2017). *Jonge jongens, over ondernemen, pionieren, investeren, falen, overeind komen en samenwerken*. Viagroep nv.
- Wallage, J. (2022). De nationale politie heeft een autonome korpsbeheerder nodig. In: *NRC*, 9 juni 2022.
- Weisburd, D., & Neyroud, P. (2011). *Police science: Toward a new paradigm*. Washington DC, NIJ New perspectives on policing, 2011
- WODC (2016). Politiecultuur in beweging. Actiegericht onderzoek naar de cultuur van de nationale politie. Opgeroepen op november 3, 2017, van https://www.wodc.nl/binaries/2557-volledige-tekst_tcm28-73980.pdf
- WRR (2011). WRR rapport nr. 86, iOverheid, pagina 16; opgevraagd via <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2011/03/15/ioverheid>

Begrijpen voor ingrijpen

Op zoek naar een
kennisgedreven politie

ADRIAAN VAN VELDHIJZEN

De procentenman

Het is alweer een aantal jaren geleden dat een van mijn vrienden besloot om zijn gevoelsleven voortaan in percentages uit te drukken. Aanvankelijk nam ik aan dat dit een grap was, of hooguit een tijdelijke bevlieging, maar dat bleek onjuist. Voor een langere periode wist hij zijn hele bestaan te kwantificeren: een restaurant behaalde een score van 55 procent, maar de tosti die je er kon eten ging de 70 procent ruim voorbij. Voor een verliefdheid van slechts 17 procent hoefden wij als vrienden onze plannen niet om te gooien, maar een potentiële nieuwe studentenkamer die richting de 90 procent kroop, zou best wel eens om actie kunnen vragen. Bovendien werden de percentages door de tijd heen bijgehouden, waardoor gevoelsverschuivingen ook op de lange termijn zichtbaar werden.

In eerste instantie leidde de stortvloed aan cijfers tot hilariteit, maar na verloop van tijd ontstond bij andere vrienden een debat over waar we nu eigenlijk naar keken. Hadden we hier met een buitengewoon geavanceerd of juist met een zeer armoedig gevoelsleven te maken? Geen van ons pretendeerde met zoveel precisie inzicht in de eigen binnenwereld te kunnen geven en zelfs langetermijnontwikkelingen in kaart te kunnen brengen, maar tegelijkertijd moesten we vaak raden naar wat al die getallen betekenden en hoe we ze tegen elkaar moesten afwegen. Laat staan dat we wisten hoe ze

tot stand kwamen. Al met al was het voor de meeste betrokkenen ernstig ontregelend.

Opmerkelijk genoeg zijn we een stuk minder verbaasd als de overheid besluit om ons leven in cijfers te vangen. Er zijn onderzoeken te vinden naar hoe rijk, reislustig of zelfs tevreden we zijn en nog veel meer rapporten over hoeveel onrust en angst we collectief ervaren. Ook op individueel niveau lijken we steeds vaker uit cijfers opgebouwd; zeker als het gaat om de risico's die we in ons dragen. De kans dat we onze belasting niet betalen, de mogelijkheid dat we met zorggelden frauderen en de potentie om in armoede te belanden: het wordt allemaal in cijfers uitgedrukt. Anders dan bij de procentenman zijn dit geen getallen die we aan onszelf toekennen, maar cijfers die via gedegen wetenschappelijk onderzoek door anderen over ons zijn verzameld en gegenereerd. Uit de systemen van bijvoorbeeld de Belastingdienst, de politie en het CBS komt eindeloos veel cijfermateriaal tevoorschijn, dat vervolgens kan worden geduid. En dat laatste is belangrijk, want waar de cijfers ook vandaan komen, altijd is de vraag: wat zeggen de cijfers precies en wie bepaalt dat?

Data als esthetische grondstof

Meestal worden de gegevens in systemen als die van de Belastingdienst 'data' genoemd. Dat is een complex begrip, al was het maar omdat data een meervoud is dat doorgaans als enkelvoud gebruikt wordt. Wie op Google zoekt naar data en dan op 'afbeeldingen' klikt, wordt niet teleurgesteld. Blauwe schermen met onnavolgbare cijferreeksen worden afgewisseld met complexe stroomschema's en ellipsen die richting het oneindige duikelen. In de verbeelding van data ligt de nadruk kennelijk nogal op het digitale. Helemaal vreemd is dat niet. Een 'datum' is een 'gegeven' en als je van dat soort gegevens een verzameling aanlegt ontstaat er een 'datacollectie'. Hoe groter deze collectie is, hoe meer je ermee kan. Maar daarvoor heb je wel rekenkracht nodig en daarom wordt data vaak met computers en digitalisering geassocieerd. Zo komt het dat het woord 'data' op Google hoofdzakelijk resulteert in dit soort cyberplaatjes, terwijl het eigenlijk om alle soorten bulkgegevens kan gaan. De computer is het middel, de versneller, niet de producent of het enige thuis van de data.

Data is altijd een verzameling gegevens die is afgeleid van de werkelijkheid en vervolgens is verwerkt tot cijfers of letters. Dat betekent ten eerste dat data ontstaat als antwoord op een vraag. Data rijst niet zomaar op uit de mist, maar wordt gecreëerd vanuit doelbewuste observaties, tellingen of experimenten:

het is een geconstrueerd product. Tegelijkertijd is een dataverzameling niet de werkelijkheid zelf of een digitale kopie van die werkelijkheid. Het is een bewerkte afgeleide van een deel van de werkelijkheid en kan dienen als het ruwe materiaal waarmee we een nieuwe representatie van die werkelijkheid kunnen opbouwen. Het is zoiets als de klei waarmee de kunstenaar aan het werk gaat: data is een gefabriceerde grondstof die in keurige pakketten wordt aangeleverd, maar het is nog lang niet het kunstwerk zelf. Zoals een sculptuur of beeld het eindproduct is van de kunstenaar die met klei aan de slag gaat, zo is een representatie van de werkelijkheid het product van degene die met data werkt. Met het begrip ‘representatie’ bedoel ik dus dat een deel van de werkelijkheid op een specifieke manier tot leven wordt gewekt. Die specifieke manier wordt bepaald door allerlei keuzes die zijn gemaakt door de gebruiker en is daarom altijd een beetje persoonlijk. Om de kunstenaarsanalogie nog even voort te zetten: er wordt gekozen voor het type klei (het soort data), het gereedschap (de hardware en software), de artistieke techniek (de onderzoeksmethode) en natuurlijk voor welk idee of gevoel wordt uitgedrukt in het kunstwerk. Omdat data ook altijd te maken heeft met dit soort keuzes en uiteindelijk leidt tot per definitie persoonlijk gekleurde representaties, is het iets dat we net zo goed mogen associëren met het domein van de esthetiek, als met het domein van de techniek of de digitale wereld.¹ Dat inzicht is een belangrijke eerste bouwsteen voor deze bijdrage.

De datagedreven politie

De laatste jaren is binnen de politie hard gewerkt aan de professionalisering van de omgang met data en dat is helemaal terecht. Het afgelopen decennium vond een ongeëvenaarde datarevolutie plaats. Dat data steeds makkelijker opgeslagen en sneller bewerkt kon worden, heeft ook de aard van het politiewerk op allerlei manieren geraakt. Dat is niet alleen zo vanwege de toename van digitale criminaliteit die alleen kan worden opgelost door een dataspoor te volgen, maar ook doordat fysieke criminaliteit in toenemende mate met dataonderzoek te lijf wordt gegaan. Door een toename en slimme inzet van zowel door de politie als door anderen verzamelde gegevens, zijn tegenwoordig betere preventieve inschattingen te maken dan vroeger. Sterker nog, de politie beweegt gestaag in de richting van *predictive policing* waarbij op grond van dataonderzoek zelfs voorspellingen over crimineel gedrag kunnen worden gedaan. *Big data* geeft ons zicht op wie kans heeft het verkeerde pad op te gaan, waar de grootste extremistische dreiging

vandaan komt en waar de politiecapaciteit tekortschiet. Tegelijkertijd is ook de aard van de opsporing veranderd. Door enorme hoeveelheden digitaal beslag, open source intelligence (OSINT), datalekken en zelfs cryptokraken, gaat in toenemende mate capaciteit naar datawerk.²

Het begin van die datarevolutie binnen de politie valt zo'n beetje samen met het ontstaan van de Nationale Politie: in het Inrichtingsplan (2012) werd ambitieus gesproken over onder andere datamining, het Team High Tech Crime, een *data warehouse* voor *business intelligence* en dataonderzoek. Data werd direct aan digitalisering gekoppeld en er werd stevig op ingezet. En dat was bijzonder, want de politie moest van ver komen als het ging om het gebruik van digitale middelen. Zo meldde een agent in dezelfde periode (Inspectie V&J, 2013): "Wij hebben in onze auto's een gat in het dashboard. Dat is de plaats waar nog iets van digitale ondersteuning moet komen." Dat gat is in een razend tempo gevuld en in het decennium dat volgde is data zelfs sturend geworden in de prioriteitsbepaling binnen de uitoefening van de politietaak. Dat is met een mooie term sinds een paar jaar de 'datagedreven politie' gaan heten.

Toch heeft datagedreven werken ook risico's. Dan denk ik vooral aan het gedrag dat data bij ons kan uitlokken. We mogen niet gaan denken dat 'de data voor zich spreken' en ons met een druk op de knop zullen vertellen waar we naar moeten kijken en hoe we onze inzet daarop moeten afstemmen. Laten we daarom nog even terugkeren naar de eerste conclusie van eerder: het gebruik van data kent niet alleen technische, maar ook esthetische keuzes. Daar is voorsnog niet zoveel aandacht voor geweest binnen de politie. Er is veel geïnvesteerd in computers, datawetenschappers en programma's om meer data te verkrijgen, de kwaliteit van de data beter te maken en de data vervolgens sneller te ontsluiten, maar de vraag wat we precies bouwen is moeilijker te beantwoorden. Teruggrijpend op de eerdergenoemde kunstenaarsanalogie: er is gewerkt aan de productie van de klei en stevig geïnvesteerd in het gereedschap, maar welk beeld maken we? Het succes van die representatie wordt door veel meer dan alleen het materiaal bepaald. Wat zouden we zeggen van een kunstenaar die beweert 'kleigedreven' te werken? Zo'n boodschap geeft weinig prijs over *wat* ze van plan is te maken. Hooguit is duidelijk dat de kleigedreven kunstenaar minder heil verwacht van hout, brons of marmer. Zo is het ook bij de datagedreven politie. Er is een keuze gemaakt voor een bepaald type materiaal en er is geïnvesteerd in de techniek die hoort bij het materiaal, maar daarmee zijn we er nog niet. We zouden ook moeten nadenken over welke stijl we kiezen, in wiens voetsporen we willen treden en welk publiek we met onze beelden van de werkelijkheid

willen aanspreken. Dat lijken misschien bizarre criteria voor een organisatie die objectief en onpartijdig wil zijn, maar het zijn dé vraagstukken waar we de komende tien jaar rekening mee moeten houden.

Alles is interpretatie

Voordat we onderzoeken wat het esthetische element in dataonderzoek van ons vraagt, zal ik eerst iets zeggen over een filosofische stroming die bij dat onderzoek kan helpen: de hermeneutiek. Ik ga daarbij niet in op de filosofische nuances en subtiliteiten die deze stroming kent. Integendeel, in de loop van dit hoofdstuk zal ik ongegeneerd filosofisch shoppen en een aantal bruikbare onderdelen van deze filosofie uitlichten om ze vervolgens zo praktisch mogelijk toe te passen.³

Het woord hermeneutiek komt van het Griekse *hermeneia*, dat uitleggen of interpreteren betekent. De hermeneutiek is een interpretatieleer die aanvankelijk werd gebruikt door theologen die de Bijbel uitlegden en vervolgens door juristen die hetzelfde deden met de wet. Dat ging er allemaal tamelijk methodisch aan toe, maar na verloop van tijd veranderde dat. In korte tijd kwam een aantal Duitse filosofen⁴ met het inzicht dat we *altijd* aan het interpreteren zijn. Interpreteren is geen methode die we aan of uit kunnen zetten, het is wat we de hele dag doen en het maakt ons wie we zijn. Zelfs als we een tafel of een stoel gebruiken doen we aan interpretatie. Meestal leveren zulke interpretaties geen spannende nieuwe inzichten op, maar juist daarom vergeten we al snel dat we aan het interpreteren zijn. Dat merk je als je een kunstobject per ongeluk voor een stoel aanziet, een plastic bosje bloemen voor een echt boeket of een vreemde voor een vriend. In een flits geven we betekenis aan dingen en soms gaat dat even mis. Dat laat iets moois zien over het begrip ‘betekenis’. Betekenis zit niet in de dingen zelf, maar in de perceptie van de waarnemer. Die perceptie wordt bepaald door de context van de waarnemer: diens instinctieve voorkeuren, gedachteloze voorkennis en onbewuste vooroordelen. De hermeneutiek probeert die context zichtbaar te maken om er zo achter te komen waarop interpretaties rusten en vanuit welk perspectief we betekenis aan de wereld geven.

Waar veel wetenschappers uit de exacte en sociale wetenschappen proberen om ontwikkelingen te *verklaren* aan de hand van wetmatigheden en significante cijfers, richt de hermeneutiek zich erop unieke gebeurtenissen in hun unieke context te *begrijpen*.⁵ Dit zijn twee heel verschillende benaderingen die elkaar idealiter zouden aanvullen. Het resultaat van *begrijpen* is nooit in absolute zekerheden uit te drukken. Als je een ander

wilt begrijpen, komt daar immers empathisch inzicht bij kijken, maar ook kennis van de taal die de ander gebruikt en kennis van de sociale omgeving en het tijdperk waarin die ander functioneert. Hermeneutiek maakt daarmee heel expliciet gebruik van een brede voorkennis van degene die probeert te begrijpen. Het type kennis dat begrijpen oplevert, wordt daarom altijd als een coproductie beschouwd. Het is nooit een klinisch beeld dat onder alle omstandigheden even ‘waar’ is, maar juist iets dat ontstaat uit het smelten van twee werelden: die van degene die begrepen moet worden en die van degene die begrijpt. Een belangrijke les uit de hermeneutiek is de opdracht om andermans opvattingen met *welwillendheid* tegemoet te treden. Wanneer we mensen aanhoren, moeten we ze niet bij de minste of geringste inconsequentie afwijzen, maar moeten we proberen om wat ze zeggen voor waar aan te nemen.⁶ Wie *welwillend* naar een ander luistert, hoeft het overigens niet met die ander eens te zijn of diens ideeën over te nemen. Het gaat erom dat je de ander serieus neemt en de bereidheid toont je eigen oordeel op te schorten. Ook bij de bestudering van data is dat een belangrijke opdracht: we mogen de mens achter de cijfers niet met argwaan en wantrouwen tegemoet treden. De hermeneutiek benadrukt dat we onze eigen vooroordelen moeten onderzoeken om ze, al dan niet tijdelijk, tussen haakjes te plaatsen en zo tot nieuwe inzichten te komen. Door ons open te stellen voor de ander en kritisch te zijn op onze eigen kennisproductie, oefenen we steeds om niet blind te vertrouwen op ons eigen eerste oordeel.

Hermeneutiek voor de politie

Door de meest basale inzichten uit de hermeneutiek mee te nemen naar de politiepraktijk komen er enkele aandachtspunten tevoorschijn die nuttig kunnen zijn voor de omgang met data binnen de politie. Om het overzichtelijk te houden is hier gekozen voor een drietal suggesties op basis van het voorgaande. Dat is geen volledig uitgewerkte agenda, maar eerder een hint naar wat de hermeneutische blik kan opleveren. In de paragraaf hieronder wordt dat iets verder uitgewerkt aan de hand van één specifiek thema.

De hermeneutiek leert ons ten eerste dat het belangrijk is om permanent te investeren in de kwaliteit van onze *voorkennis*. Anders dan data is kennis geen statische materie die ‘beschikbaar’ is. Kennis ligt nooit in rapporten opgeslagen totdat het kan worden verstrekt aan degene die het nodig heeft. In plaats daarvan ontstaat kennis steeds opnieuw in een dialoog tussen zender en ontvanger. Omdat kennis een coproductie tussen zender en ontvanger is, hangt het succes van onze interpretaties altijd af van de kwaliteit van

onze voorkennis. Alleen als we onze voorkennis van maatschappelijke ontwikkelingen op orde hebben, kunnen we data over criminaliteit naar zinvolle kennis over dat thema vertalen. Goede voorkennis voorkomt bijvoorbeeld dat een subtiel parodieaccount op sociale media voor een serieus account wordt aangezien en daardoor deel gaat uitmaken van een datacollectie. Het fascinerende van zulke voorkennis is vooral dat je nooit precies weet wanneer je welke voorkennis nodig hebt. Er moet dus zo breed mogelijk worden ingezet op voorkennis die ooit van nut zou *kunnen* zijn, zonder dat we nu al exact kunnen voorspellen waar en wanneer dat is. Het loont uiteraard om specialisten aan te wijzen, maar het is net zo belangrijk om individuele politiemensen te laden met een brede algemene ontwikkeling. Zorg bijvoorbeeld dat er kranten beschikbaar zijn op politiebureaus, maar faciliteer ook dat collega's in hun vrije tijd met brede lagen van cultuur in contact komen. Mensen die weten wat speelt over de volle breedte van de samenleving, kunnen problemen sneller signaleren en proactief werken aan de oplossing ervan.

Ten tweede moeten we als ontvanger goed naar onszelf blijven kijken. Als we de inzichten uit de hermeneutiek ter harte nemen, moeten we consequent onderzoek doen naar onze persoonlijke en institutionele *vooroordelen*. Dat zijn de onbewuste en onbewezen aannames die ons leiden in het leven; ze vormen onze onderbuikgevoelens en voeden onze intuïtie. Toch is het hebben van een vooroordeel voor de hermeneutiek geen zonde, integendeel: het bezit ervan is volstrekt onontkoombaar. Je kan vooroordelen niet zomaar wegnemen en dat hoeft ook niet, want ze vormen je interpretatieve kader: ze maken je tot de subjectieve mens die je onvermijdelijk bent. Wel kan je proberen om dat interpretatieve kader en de vooroordelen die erbij horen te bestuderen en waar mogelijk aan te scherpen. Dat kan een organisatie als de politie ook doen, zolang je het maar aandurft om jezelf in de spiegel aan te kijken. Stel bijvoorbeeld de vraag of het merendeel van het politiepersoneel vergelijkbare vooroordelen heeft en wat dat betekent voor de blik die de organisatie op data heeft. De grote les van de hermeneutiek is dat we het vooroordeel niet weg moeten moffelen en uit de papieren moeten houden; we moeten het herkennen, erkennen en onszelf beredeneerd corrigeren.

Ook het derde aandachtspunt heeft met vooroordelen te maken, maar graaft nog een laagje dieper. Die vooroordelen komen namelijk niet zomaar uit de lucht vallen: ze zijn ontstaan in tradities. Dat wil zeggen dat ze gevormd zijn door waar, hoe en door wie we zijn opgevoed, maar ook door wat we in de loop van ons leven belangrijk zijn gaan vinden. Omdat iedereen een uit andere traditie komt, heeft iedereen andere vooroordelen. Het resultaat

daarvan is dat bij iedereen net andere kennis ontstaat op basis van dezelfde data. Het zijn vaak minimale verschillen in gevoelens die we hebben bij de uitkomsten van dataonderzoek. Voor de wiskundige kant van dataonderzoek zijn die nuanceverschillen niet zo belangrijk, maar als we dataonderzoek gebruiken om tot kennis te komen en de samenleving te interpreteren, hebben ze al snel gevolgen. Het is eigenlijk heel simpel: om het maximale resultaat uit data te halen, moet die data op zoveel mogelijk verschillende tradities botsen. Een politie die serieus met data wil werken, moet dus een diverse politie zijn. Er zijn mensen uit verschillende culturen nodig, mensen met verschillende opleidingsniveaus en mensen met verschillende carrières binnen en buiten de politie. Pas als al die tradities met hun eigen vooroordelen in aanraking komen met de data, ontstaat het breedste palet kennis.

Politiek extremisme en de waaromvraag

Laat ik tot slot nog één stapje concreter worden. Daarvoor grijp ik terug op mijn eigen vakgebied binnen de politie: de bestudering van politiek extremisme. Dit is een specialisme binnen het brede veld van contraterrorisme, extremisme en radicalisering (CTER). Politiek extremisme is de koepelterm voor rechtsextremisme, linksextremisme, anti-overheidsextremisme en alle fenomenen waarbij deze stromingen met elkaar vermengen. Op papier gaat de aandacht binnen deze discipline vooral uit naar mensen die zijn doorgeschoten in hun ideologische opvattingen, maar in de praktijk ziet dat er heel anders uit. Zeker nadat aan het begin van de coronapandemie een heel nieuwe drijfveer voor extremisme de kop op stak.

Vanaf begin 2020 werden we in rap tempo geconfronteerd met uitingen van wat eufemistisch ‘maatschappelijk ongenoegen’ is gaan heten. In de openbare orde leidde dat ongenoegen tot demonstraties, wilde protesten en uiteindelijk zelfs tot grootschalige rellen, maar er gebeurde meer. Er werden allerlei incidenten gelinkt aan verdachten die in de meest wilde complotverhalen leken te geloven. Zendmasten werden in brand gestoken, teststraten vernield en politici bedreigd door mensen die ervan overtuigd waren dat het land werd gekaapt door een intentioneel kwaadaardige elite. Bij de eerste onderzoeken die we vanuit het Kenniscentrum CTER deden naar dit nieuwe type extremisme, is voorzichtig geprobeerd om een aantal hermeneutische basisprincipes in gedachten te houden. Hoewel dat nog niet tot een systematische aanpak heeft geleid en over veel meer ging dan alleen dataonderzoek, biedt het wel enkele inzichten. Aan de hand van de begrippen ‘voorkennis’, ‘vooordeel’, ‘welwillendheid’ en ‘lessen voor de toekomst’ bespreek ik die.

Maatschappelijk ongenoegen en anti-overheidsextremisme zijn prachtige voorbeelden van thema's waarover binnen de samenleving buitengewoon veel data beschikbaar is, maar waarover de kennis nog beperkt is. Welke data hebben we eigenlijk nodig om tot kennis te komen? We weten dat mensen het vertrouwen in de overheid verliezen, we weten hoeveel mensen over het randje van de armoede dreigen te kukelen en we weten welke extremistische daden worden gepleegd. Maar waar moeten we oorzaak en gevolg zoeken? Doen we dat in data over oplappende schulden, over digitalisering, de kwaliteit van het onderwijs, toenemende druk op de geestelijke gezondheidszorg? De datacollecties die je kiest, zijn bepalend voor het resultaat van je onderzoek. Om onze kennispositie binnen de politie te verbeteren hadden we *voorkennis* nodig. Om zoveel mogelijk verschillende soorten voorkennis in huis te halen werd een team samengesteld waarin politiespecialisten op het gebied van opsporing, psychologie, psychiatrie, criminologie en ideologie werden opgenomen. Via de gedeelde input ontstond gaandeweg een beeld van de achtergrond van de ontwikkelingen die we zagen. De voorkennis werd vervolgens verbreed door zowel met wetenschappers uit tal van disciplines als met complotdenkers en andere betrokkenen te praten. Daarna pas werd de data over onvrede, ontluistering, onrust en andere onbegrippen ingedoken. Dat gebeurde niet met het idee dat zich nu een verklarend antwoord zou aandienen, maar wel in de hoop de ontwikkelingen beter te begrijpen.

Onderzoek naar de eigen *vooroordelen* drong zich min of meer vanzelfsprekend op. Het werd in de publieke ruimte gebruikelijk om te praten over 'wappies' of 'gekkies', maar die taal is geladen met een waardeoordeel en daarom niet bruikbaar voor de politie. Door met hermeneutische *welwillendheid* in gesprek te gaan met betrokkenen uit deze wereld, ontstond bovendien een veel gekleurder beeld. Dat gesprek was niet altijd eenvoudig: je moet je eigen ideeën over complotverhalen tussen haakjes zetten, luisteren en op zoek naar een *common ground* of herkenning.⁷ Leidend was niet de klassieke bewijsmatrix, maar een waaromvraag: waarom heb je dit eigenlijk gedaan? Niet de *verklaring* door een algemeen geldende sociaalwetenschappelijke wet, maar *begrijpen* van het hermeneutische individuele geval was de ambitie. Die aanpak leverde iets op. De mensen die zich vanuit complotten roerden, hadden vaak best begrijpelijke klachten die ervoor zorgden dat ze het vertrouwen in de instituties kwijtraakten. Bovendien bleken ze in veel gevallen niet alleen met complotten bezig, maar ook met christelijke religie, mystiek en esoterie (Van Veldhuizen & Van 't Woudt, 2021). Zoals bij meer vormen van extremisme kwam ook dit fenomeen vooral voort uit vraagstukken die met betekenisgeving en zingeving te maken hebben. Mensen

die op het eerste gezicht gedreven leken door ondoorgroendelijke complotverhalen, bleken vooral met maatschappelijke en existentiële tegenslagen te worstelen. Ze raakten op drift door ontevredenheid, gebrek aan grip en een gevoel van ontheemding en dat maakte ze kwetsbaar voor charlatans die hen ronselden voor een semireligieuze en complotgedreven ‘strijd tussen licht versus duisternis’. Aan de hand van deze inzichten waren we in staat om onze aanpak steeds bij te stellen. Om kennis over deze doelgroep te verwerven moest de nadruk niet liggen op de inhoud van complottheorieën, maar op de ervaringen en de grieven van de betrokkenen en hoe die hun route naar deze theorieën beïnvloedden.

Toen de rook van de zendmasten optrok, bleven we naar het fenomeen kijken en diende zich een nieuw inzicht aan. Met onze nieuwe voorkennis — dat niet complotten maar ervaringen leidend zijn — keerden we terug naar de data. Daaruit bleek vervolgens dat een groot deel van de ontevreden complotdenkers zich met stille trom terugtrekt uit de samenleving. Zij steken geen zendmasten in de brand, vernielen geen teststraten en bedreigen geen politici, maar besluiten bijvoorbeeld hun belasting niet langer te betalen of schrijven zich uit bij de gemeente waar ze wonen om zonder overheidsinmenging verder te leven. Met dit inzicht leidde de kennisgedreven aanpak van het anti-overheidsextremisme tot een aantal lessen voor een veel bredere doelgroep dan alleen de mensen die met extremisme bezig zijn. De terugtrekkende burger kan in combinatie met complottheorieën op verschillende manieren leiden tot maatschappelijke ontwrichting. Niet alleen kan dat gebeuren door extremistische daden, maar ook doordat complottheorieën langzaam de politieke legitimiteit aantasten en bijdragen aan erosie van ons sociale contract. Dat zijn nogal grote begrippen en desastreuze gevolgen, zeker voor een ontwikkeling waarbij het merendeel van de misdrijven zowel in ernst als frequentie van bescheiden aard is. Zo kan de optelsom van individuele observaties toch tot een uitspraak leiden die nuttig is voor de samenleving als geheel.

Deze conclusies uit 2020 zijn inmiddels ook alweer een paar jaar oud, maar ze geven een aardig voorbeeld van hoe onderzoek vanuit hermeneutisch perspectief kan bijdragen aan een beter begrip van de samenleving. Als we daar in de toekomst verder mee willen, moeten we goed begrijpen dat dit onderzoek er anders uitziet dan een gebruikelijk opsporingsonderzoek. Het sluit eigenlijk goed aan bij een ambitie die al in 2012 in het Inrichtingsplan van de Nationale Politie werd opgetekend. Dat ging toen over hoe het Team High Tech Crime niet alleen zaken moest oplossen, maar ook kennis moest genereren om die vervolgens in de organisatie te delen. Elk team dat zich

met maatschappelijke analyses bezighoudt, zou zich eenzelfde doel moeten stellen. Onder het hermeneutische motto *begrijpen voor ingrijpen* moeten we vaker de waaromvraag stellen, de samenleving lezen en doorgronden, de verbanden zien en dan pas gericht ingrijpen. We moeten de waarom-vraag vaker stellen. Data speelt daarin een rol en kan een mooi instrument zijn, maar uiteindelijk zit het begrip in onszelf en wordt dat door veel meer dan alleen data vormgegeven.

Conclusie: begrijpen voor ingrijpen

Op zijn eigen manier zocht de procentenman houvast. Het leek hem beter zijn gevoelens in cijfers uit te drukken dan in woorden, omdat cijfers nog altijd een aura van onpartijdigheid hebben. Toch bleek in deze bijdrage dat cijfers niet in de plaats kunnen komen van gevoelens en intuïties. Zowel de samenstellers van cijfers als de interpreten ervan nemen zichzelf — en daarmee hun vooroordelen — mee in hun werk. Dat geldt niet alleen voor individuen, maar ook voor organisaties. De Belastingdienst leek blind te vertrouwen op de objectiviteit van cijfers en vergat dat als racistische vooroordelen niet worden onderkend en gecorrigeerd, er een voedingsbodem ontstaat voor discriminatie op basis van afkomst (Verkerk, 2022). Het laaghangend fruit werd machinaal geplukt vanuit datacenters terwijl allerlei hoge bomen buiten bereik bleven. De politie moet vergelijkbare problematiek voorblijven. Of dat altijd zal lukken is moeilijk te zeggen, maar het kan helpen om je als organisatie steeds te vergewissen van je eigen vooroordelen en ze waar nodig bij te stellen.

De conclusie van deze bijdrage is dan ook niet dat we uit de buurt moeten blijven van big data. Data is beslist nuttig en kan een belangrijke slag leveren in de strijd tegen criminaliteit. Het gebruik ervan is bovendien onontkoombaar. Maar datacollecties zijn in de praktijk weinig meer dan bronnen die ooit door iemand zijn aangelegd. Daarom moeten we er ook voorzichtig mee zijn, want we zijn nog lang niet zover dat we alle antwoorden met een druk op een — al dan niet spreekwoordelijke — knop uit de data kunnen persen. Als we serieus en verantwoord met data aan de slag willen, kan dat alleen als we organisatiebreed aan onze interpretatievaardigheden werken. Dat kan niet door op de automatische piloot een vaste methode af te werken, maar wel door een aantal richtlijnen te internaliseren. We moeten in gedachten houden dat er altijd een esthetisch element in dataonderzoek zit. Dat betekent dat we steeds moeten beseffen dat er altijd persoonlijke keuzes zijn gemaakt die bijdragen aan hoe data tot stand is gekomen, welke

technieken vervolgens zijn gebruikt, welke vragen zijn gesteld tijdens de interpretatie en in welke stijl er vervolgens over is geschreven. Binnen de politie moeten we onthouden dat al die keuzes van invloed zijn op wat voor type opsporingsonderzoek en wat voor soort onderzoeksresultaten die data uitlokt. Dat brengt ook de verplichting met zich mee buiten de data te blijven kijken en om ook zaken te onderzoeken die minder gemakkelijk uit data te herleiden zijn. We moeten, kortom, niet denken dat we alle antwoorden hebben als we alle data hebben. We mogen niet de fout maken van de klei-gedreven kunstenaar.

Dat betekent dat we geen genoeg mogen nemen met een *datagedreven politie*. Wie zich door data laat drijven, dobert uiteindelijk stuurloos rond. We moeten naar een begrijpende, kennisgedreven politie — een politie die durft te onderkennen dat belangrijke inzichten nooit in computers zit, maar altijd in mensen. Die politie beseft bovendien dat maatschappelijke kennis — anders dan wiskundige of technische kennis — altijd van mens tot mens verschilt omdat er een esthetisch aspect in het ontstaan van dat soort kennis zit. Ieder mens heeft andere voorkennis en valt iets anders op in de data. De politie moet vervolgens niet proberen om al die verschillende observaties, opvattingen en inzichten te verbergen of te egaliseren, maar moet ze juist omarmen. Sterker nog: de politie moet actief proberen om zoveel mogelijk verschillende observaties en perspectieven uit te lokken, want alleen dan maximaliseer je het inzicht. En inderdaad, zoals de laatste paragraaf al liet zien, gaat het dan allang niet meer alleen om datagebruik. In feite moeten we bij elke vorm van interactie met elkaar en met de samenleving rekening houden met het hermeneutische basisprincipe: je kan niet anders redeneren dan vanuit je eigen vooroordeel, dus ken dat vooroordeel, zie wat het met je observaties doet, leer ervan en stel het waar nodig bij.⁸

LITERATUUR

- Caputo, J.D. (2018). *Hermeneutics: facts and interpretation in the age of information*. Pelican.
- Gadamer, H.G. (1960). *Wahrheit und Methode. Grundzüge einer philosophischen Hermeneutik*, Tübingen, J.C.B. Mohr, 277-8 p.
- Gadamer, H.G. (1993). "Die Aktualität des Schönen: Kunst als Spiel, Symbol und Fest", in Gadamer, H.G., *Gesammelten Werke, Band 8: Ästhetik und Poetik I. Kunst als Aussage*, Tübingen, J.C.B. Mohr, 103 p.
- Grondin, J. (1994). *Introduction to Philosophical Hermeneutics*. Yale University Press.
- Huizinga, J. (1905). "Het aesthetische bestanddeel van geschiedkundige voorstellingen", in Brummel, L. (Ed.), *Verzamelde werken VII*, Haarlem, H.D. Tjeenk Willink & Zoon (1950), 3-28.

- Inspectie Veiligheid en Justitie. (2014). *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, Ministerie van Veiligheid en Justitie, 34 p.
- Nationale Politie. (2012). *Inrichtingsplan Nationale Politie versie 3.0*, Den Haag, 188 p.
- Rasch, M. (2020). *Frictie: ethiek in tijden van dataïsme*. De Bezige Bij.
- Van Veldhuizen, A.P., & Van 't Woudt, J. (2021). "Die duivelse overheid. Over religieuze praktijken en politiewerk", *Het Tijdschrift voor de Politie*, nr. 4, 38-41.
- Verkerk, J. (2022). "Kabinet erkent institutioneel racisme bij de Belastingdienst", *NRC Handelsblad*.

POLITIEK BESTUURLIJKE OMGEVING

Verander vanuit de kern

Over de Nationale Politie
in een onbesuisd
politiek klimaat

HANS BOUTELLIER

Inleiding

“De vorming van een nationale politie was een vergissing.” Ik hoor het niet vaak meer zeggen, maar sommigen zullen het, mét mij, nog wel eens denken. Ivo Opstelten was als burgemeester van Rotterdam nog fel tegen, maar als minister van Veiligheid en Justitie was hij snel om. Met de rechtse tijdgeest in de rug kon hij de opperburgemeester van heel Nederland worden. In 2010 was de politie immers al ondergebracht bij het Ministerie van Justitie (met oud-officier van Justitie Teeven als staatssecretaris). Alle openbare orde- en strafrechtelijke handhaving lekker in één hand — de droom van iedere machtspoliticus. In 2012 was het zover.

Geen misverstand: die zesentwintig regiokorpsen waren ook geen regelrecht succes. Zoveel korpsen, zoveel baasjes, zoveel systemen, zoveel afstemmingsgedoe — en dat allemaal ook nog eens zonder enige democratische controle. Maar ook dat was het resultaat van een reorganisatie; nog geen twintig jaar eerder was de gemeentepolitie de nek omgedraaid. In twee grote stappen werd het relatief overzichtelijke naoorlogse bestel van een gemeente- en een rijkspolitie niet alleen genationaliseerd, maar ook nog eens gepolitiseerd. De minister kreeg het voor het zeggen, op de hielen gezeten door een Tweede Kamer waarvan een groot deel sinds de jaren negentig ‘veiligheidsobsessief’ is.

Wat ik maar wil zeggen: reorganisaties pakken zelden goed uit. Ze zijn meer ingegeven door het verlangen van machtshebbers en hun managers, dan door wat inhoudelijk nodig is. Dat geldt niet alleen voor de politie, maar voor alle grote reorganisaties als ze niet kunnen rekenen op draagvlak van medewerkers en niet gebaseerd zijn op een doortimmerd inhoudelijk plan (Evers, 2015). Grote bestuurlijke ambities met ook nog eens te weinig geld — het is een garantie voor een mislukking. Een groot deel van de tien jaar dat de Nationale Politie bestaat, is opgegaan aan gesteggel over functies, bevoegdheden, competenties en wat dies meer zij. Gefeliciteerd met het tweede lustrum!

Politieke aansturing

Reorganiseren gaat zelden goed, maar er had nog veel meer fout kunnen gaan. En er zijn wel degelijk ook successen te melden, bijvoorbeeld in de samenwerking tegen de internationale georganiseerde misdaad — hoewel deze dan wel weer regionaal is georganiseerd in de Riec/Liec-structuur. Hoe dat ook zij, ik heb respect voor de medewerkers van het korps die gewoon zijn doorgegaan. De vooraanstaande criminoloog Jan van Dijk vond in 2016 nog dat Nederland een van de best presterende korpsen ter wereld heeft.¹ In Nederland is bovendien het vertrouwen in de politie onverminderd hoog (Kantar, 2022), ook in internationaal perspectief.²

Toch is de politieorganisatie voor de samenleving geen rustig bezit, net zomin als het vertrouwen in haar gegarandeerd is. Dat is internationaal het geval ('defund the police'), maar ook in Nederland is er kritiek op voorgenomenheid en ineffectiviteit. Nu heb ik de Nederlandse politie leren kennen als een moeilijke organisatie, maar wel een die openstaat voor kritiek en nieuwe inzichten. Haar lerende vermogen is in ieder geval qua intentie van oudsher groot. Toch ben ik er voor de komende tien jaar niet gerust op. Niet vanwege een gebrek aan professionaliteit van agenten of welwillendheid van de top. Maar wel vanwege de politisering van de politie in de aansturing.

In 2012 werd — via een motie van de Eerste Kamer — aan de minister rechtstreekse zeggenschap over het beheer van het korps gegeven. Hij kreeg op basis van art. 31 van de Politiewet (2012) directe aanwijzingsbevoegdheid richting de korpschef "met betrekking tot de uitoefening van diens taken en bevoegdheden". Vierjaarlijks legt de minister bovendien de prioriteiten vast — na overleg met het OM en de regioburgemeesters. Maar instemming van de korpschef is niet wettelijk geregeld. "Als dat maar goed gaat", werd door diverse commentatoren geopperd en nadien herhaald (zoals In 't Veld, 2015).³

De verhouding tussen de politiek verantwoordelijke minister en een uitvoeringsorganisatie is altijd precair. Dit geldt eens te meer voor de politie, gezien haar geweldsmonopolie. Een politie zonder politieke controle is in een democratische rechtsstaat ondenkbaar, maar te veel bemoeienis is onwerkbaar. We leven in een turbulente samenleving, met nieuwe uitdagingen en een onbesuisde politiek. Ik noem de ondermijnende georganiseerde misdaad, de internetcriminaliteit, de groeiende polarisatie en de politieke kakafonie daarover. Er is het risico dat de politie louter meebeweegt op ‘signalen’ — zij wordt dan zelf onderdeel van de turbulentie. Het lijkt een onontkoombaar gevolg van de ministeriële verantwoordelijkheid.

De kernfunctie

Democratische controle is wat anders dan incidentenpolitiek in de aansturing. Om die te voorkomen is het van belang de kernfunctie van de politie te bepalen — ongeacht de actuele problematiek. Deze bleef de afgelopen tien jaar nagenoeg hetzelfde en dat zal de komende tien jaar ook nog wel zo blijven, omdat ze — altijd al — in politiepraktijk zelf besloten ligt.⁴ Vanuit de kernfunctie kan besloten worden over de vraagstukken van de dag. Veranderen vanuit de kern, dat dient de politieke sturing te bepalen. Dat geeft richting in de prioritering en de rol van de politie in de complexe veiligheidsvraagstukken van vandaag. Ik draai de gebruikelijke volgorde dus om: eerst ‘de kernfunctie’ vaststellen, dan de actuele uitdagingen beoordelen.

Het woord ‘kernfunctie’ is dus van belang.⁵ Zij ligt als ‘immanente betekenis’ in de praktijk van het werk besloten. Zoals het schaakspel zijn eigen logica kent, ongeacht de *setting*, de spelers en het spelverloop. Het is die immanente betekenis waar spelers het voor doen, het geeft hun richting. Het idee om te kijken naar de kernfunctie van praktijken komt van de filosoof Alisdair MacIntyre (1983), die zich daarvoor beroept op Aristoteles. De wijze waarop praktijken werken, onthult hun kernfunctie. Een actuele variant van dat idee heb ik uitgewerkt in *De improvisatiemaatschappij* (2011). De huidige netwerkmaatschappij (‘complex zonder richting’) is het resultaat van de permanente afstemming op anderen en de omgeving. Maar dan wel vanuit duidelijke identiteiten.

Een gezamenlijk beeld van de kernfunctie kan politisering van de politie voorkomen. In de rijstebrijberg aan *papers*, strategienotities, visiestukken en rapporten over de politie klinkt al gauw de politieke waan van de dag door. Maar door die waan heen schemert ‘het idee’ politie — het is als het ware de noodzakelijke vooronderstelling in haar optreden. Het ‘idee politie’ draait

om ‘de norm’, dat is de pit in de organisatie van de politie. Kort gezegd: *de kernfunctie van politie schuilt in de door haar afdwingbare norm*. ‘De norm’, begrepen als eenheid in het geheel van waarden en normen zoals vastgelegd in wet- en regelgeving en zoals die doorklinkt in regulering en omgangsvormen. De politie heeft met andere woorden moreel gezag.⁶

Ik formuleer het iets preciezer: *de politie opereert met afdwingbaar gezag in de morele ruimte van de samenleving*. Het begrip ‘morele ruimte’ behoeft enige toelichting. Dit is afkomstig van de socioloog Charles Taylor (1989) en verwijst naar het geheel van intuïties over goed en kwaad. De morele ruimte is ingericht met en door mensen, organisaties en instituties. Die maken we met elkaar. Het sociale verkeer tussen al deze entiteiten in de morele ruimte is echter niet vrijblijvend: daar vindt onze zelfbepaling plaats, als individu, als organisatie en uiteindelijk als samenleving. En daar moet zo nodig paal en perk aan kunnen worden gesteld — door de politie.

De kernfunctie in de praktijk

Kenmerkend voor de politie is dat zij haar gezag in deze morele ruimte kan laten gelden; als het erop aankomt met gebruik van geweld. Zij doet dat liever niet, maar als het moet, mag de politie arresteren, slaan, zelfs schieten (en pepperspray gebruiken). Dat mag geen enkele andere organisatie. Alleen het leger is bevoegd om geweld te gebruiken ter bescherming van de nationale soevereiniteit. Dit geweldsmonopolie geeft de politie een unieke positie ten opzichte van andere partijen. Dat bepaalt het specifieke karakter van haar functioneren als morele praktijk. Een praktijk waarin geweldsgebruik mogelijk is maar bij voorkeur wordt vermeden.

De politie geeft met andere partijen vorm aan de morele ruimte en kan daarin de grenzen bewaken.⁷ Ze kan jongeren streng toespreken, ze kan een auto volgen, ze kan een drugslab oprollen, een boete uitschrijven, telefoons tappen, *dark websites* hacken, een demonstratie beëindigen, handboeien aanleggen, opsporen en arresteren. Ook de recherchefunctie is gebaseerd op de mogelijkheid om met gezag op te treden en ‘boeven te vangen’. Het geldt zelfs voor de noodhulp, die een groot deel van het dagelijkse werk bepaalt. De politie kan deze hulp verlenen omdat zij is ingericht op beslissend handelen in alle mogelijke acute situaties. Haar gezag toont zich ook als een geüniformeerde agent een troostende arm om een schouder legt.

De politie heeft moreel gezag, vertegenwoordigt moreel gezag en oefent moreel gezag uit, omdat ze uiteindelijk ‘de norm’ fysiek kan afdwingen. Een waarschuwend woord is hier op zijn plaats. Het woord moraal wekt

wantrouwen. Er wordt al gauw gedacht aan stichtelijke preken, *Gutmenschen* en hypocriet gedoe. Of men is beducht voor personen die hun eigen moraliteit verheven achten boven die van anderen, zeker als die afdwingbaar is — een risico waar Paul Frissen in diverse publicaties op wijst (o.a. Frissen, 2016). Vandaar het belang van de verankering van het morele gezag van de politie in de rechtsstaat. Daarenboven moet haar gezag door de samenleving geaccepteerd worden. De politie beweegt zich tussen wet en volk, tussen de rechtsstaat en haar burgers, tussen de overheid en de gemeenschap: tussen staat en straat.

In het beheer van de morele ruimte speelt de politie een gezaghebbende rol. Dit morele gezag van politie is in Nederland verankerd in de rechtsstaat, of beter: de liberale democratische rechtsstaat: *liberaal* betekent dat iedere burger gelijkwaardig is; *democratisch* dat niemand boven de wet staat en iedereen meebeslist over wie bestuurt en hoe dat gebeurt; *rechtsstaat* wil zeggen dat er *checks and balances* zijn ingebouwd, waardoor geen meerderheidsdictatuur kan ontstaan. Zo een rechtsstaat verzekert individuele rechten en vrijheden, een onafhankelijke journalistiek en vrije wetenschap. Er heerst de *rule of law*, en de daarvan afgeleide rechtsorde. De politie speelt daar een cruciale rol in.⁸

Welke vorm de liberale democratische rechtsstaat aanneemt, is geen uitgemaakte zaak — er bestaan internationaal vele varianten. Hij levert het raamwerk van de morele ruimte. Maar hij is nog wel meer dan dat. “Een democratische rechtstaat dient technisch in orde te zijn, maar ook humaan, moreel, intellectueel en cultureel. Mensen moeten (...) horen en ook zien dat het zin heeft je behoorlijk te gedragen, anderen te helpen, het algemeen belang boven dat van jezelf te stellen”, betoogde Vaclav Havel in 1991 (geciteerd in Thomas, 2019).⁹ Het begrip morele ruimte sluit aan bij die brede betekenis van de rechtsstaat. Het gaat voor de politie om meer dan toepassing van de wet. Maar het is minder dan de vormgeving van de samenleving.

Neem het werk van de wijkagent die contacten onderhoudt in zijn of haar buurt, deelneemt aan overleggen met zorgpartners en huismeesters. Zij spreekt jongeren vriendelijk aan en soms streng toe. Hij opereert met gezag in de buurt en zorgt voor de begrenzing daarvan als dat nodig is. Hij en zij kunnen dit doen omdat ze eventueel fysiek kunnen optreden. Die mogelijkheid gebruiken ze liever niet. Ze opereren in de slagschaduw van hun geweldsmonopolie, dat zij alleen in uiterste situaties inzetten. Ze zijn gericht op het leefbaar houden van de wijk, maar hun rol is desalniettemin beperkt. Zoals ik een politiemans hoorde zeggen: “We zitten bij de scherven en zien wat er misging, maar we kunnen er niets aan doen.”

De politie kan bijvoorbeeld optreden tegen drugspanden of bij huiselijk geweld, maar staat relatief machteloos tegenover de ongelijkheid, armoede en schuldenproblematiek die er vaak aan ten grondslag liggen. De oorzaken van problemen kan de politie alleen verhelpen door anderen erop aan te spreken of met hen de samenwerking te zoeken. Die taak — signalering en attendering — moet niet worden onderschat. Moreel gezag toont zich ook in het aanspreken van andere partijen op hun mogelijkheden en verantwoordelijkheden. In dat verschil tussen wet en samenleving schuilt ‘de tragische kwaliteit’ van de politie (Loader, 2020).¹⁰ Zij reguleert met gezag de morele ruimte, maar zij kan hem niet inrichten. De kernfunctie van de politie is verankerd in de wet, maar wordt daar ook door begrensd.

De kernfunctie digitaal

De digitalisering van de samenleving heeft veel veranderd. Verandert daarmee ook de kernfunctie van de politie? De liberale democratische rechtsstaat is aan geografische grenzen gebonden. Maar *cyberspace* kent geen grenzen — via internet blijkt de morele ruimte onbegrensd. Welten, Van Dijk en Hoogendijk (2019) onderzochten de consequenties daarvan voor de rechtsstaat en de functie van de politie (dienstbaar en waakzaam). Ze onderscheiden vier contexten van rechtsstatelijkheid: de klassieke natiestaat, de internationale rechtsorde, de private orde waarin grote marktpartijen domineren en de context waarin geen hoeder of controleur te vinden is. Dat vraagt om precisie.

Vanuit haar kernfunctie geredeneerd kan de politie alleen een rol hebben als zij de norm op rechtsstatelijke wijze kan afdwingen. Dat is dus niet altijd mogelijk — omdat er soms helemaal geen rechtsstatelijke context is! De politie moet zich echter niet gek laten maken door het onbegrensde karakter van cyberspace. Hier speelt het veel grotere vraagstuk van *internet governance*, waarbij eerst en vooral de (internationale) politiek en het bestuur aan zet zijn. Daarbij zal de rol van de politie dus ook vooral signalerend en adviserend zijn. Zij kan de overheid prikkelen om internet ‘op orde’ te krijgen, maar zij kan deze niet reguleren, behalve als ze haar kernfunctie kan waarmaken.

De digitale Gelegenheidsstructuur faciliteert én genereert delicten. De politie moet hier een rol spelen, wil ze haar geloofwaardigheid niet verliezen. Bovendien faciliteert én genereert internet geweldige mogelijkheden voor handhaving, onderzoek en opsporing. Maar het is duidelijk dat nieuwe partners en competenties zijn vereist om ertegenop te kunnen treden. De

politieorganisatie is volop bezig deze in huis te halen en zelf te ontwikkelen. En zij onderkent ook dat hulptroepen noodzakelijk zijn. Daarbij gaat het om banken, IT-bedrijven, inlichtingendiensten, defensie, onderzoekscollectieven zoals Bellingcat en dergelijke. Principieel verandert er echter niets aan de kernfunctie, met dien verstande dat de politie uiteindelijk *materieel* ook de digitale norm kan afdwingen — op voorwaarde dat die duidelijk is. Dat voegt zij toe aan de samenwerkingsverbanden waarin ze participeert.

In de digitale ruimte zijn andere spelers, nieuwe mogelijkheden en er is een vorm van onbegrensdeheid die het idee ‘morele ruimte’ vergroot. Deze is niet meer te vergelijken met een begrensde plaats, zoals een kamer, een voetbalveld of een natiestaat. De morele ruimte moet eerder worden begrepen als het heelal, ‘de ruimte’ van de sterren en de astronauten die zich daarin bewegen. Niet een ruimte, maar *dé* ruimte. Dat verandert echter niets aan het belang van het kunnen afdwingen van ‘de norm’. De digitalisering van de morele ruimte tast de kernfunctie niet aan, maar dwingt wel tot het steeds opnieuw bepalen van de positie die de politie ten opzichte van anderen inneemt. Deze is sterker naarmate ‘de norm’ duidelijk en afdwingbaar is.

Optreden, aanspreken en zich uitspreken

De politie kan de norm (uiteindelijk) afdwingen — ze kan *optreden*. Zij vertegenwoordigt daarin het gezag van de overheid. Voor een adequate functievervulling is een goede relatie met burgers echter cruciaal. Op die basis geeft zij mede vorm aan de morele ruimte — ze kan *aanspreken*. Maar zij kan de oorzaken van problemen (meestal) niet wegnemen. Burgers moeten begrijpen waarom welke norm wanneer wordt gehandhaafd en wat de beperkingen daarin zijn. De positie tussen staat en straat bepaalt de legitimiteit van de politie. Die positie is precair — beide moeten vertrouwen houden in een adequate functievervulling van de politieagent.

De kernfunctie — het met afdwingbaar gezag reguleren van de morele ruimte — blijkt onverkort relevant voor de complexe vraagstukken van vandaag. Daarin behoeft vooral de positie ten opzichte van andere partijen nadere doordenking. In dat verband vallen termen als netwerken, arrangementen en assemblages. Ik heb eerder de metafoor van een voetbalelftal voorgesteld, waarbij de politieorganisatie de positie van centrale verdediger inneemt (o.a. Boutellier e.a., 2016). De kernfunctie van de politie is alleen waar te maken in *selectieve* samenwerking met anderen. Zij heeft het gezag om op te treden, maar ook of misschien wel juist, in haar signalerende functie. Zij moet zich ook kunnen *uitspreken*.

De ‘tragische’ positie van de politie heeft consequenties: zij moet problematische situaties, risico’s en wantoestanden kunnen aankaarten. De kernfunctie van de politie stijgt in die zin uit boven de directe politieke aansturing. Zij opereert tussen volk en staat, tussen acute problemen en structurele oplossingen. In de vormgeving van de morele ruimte zijn ook anderen — burgers, private en publieke organisaties en de politiek — verantwoordelijk. Om die reden moet de politie niet worden genuilkorfd, zoals nu het geval lijkt te zijn. De korpsleiding moet zich — formeel en goed voorbereid — signalerend kunnen uitspreken over maatschappelijke kwesties. Het kan niet zo zijn dat de woordvoering van de politie — met alle respect — de facto geschiedt door de politiebonden.

Ook in lagere echelons is een recht op aanspreking van andere partijen essentieel. Zij kan in gesprek gaan en zich uitspreken over mogelijkheden en verantwoordelijkheden van andere organisaties. Daarmee bevestigt zij haar functie, ondersteunt zij het bestuur en legitimeert zij haar rol ten opzichte van burgers. Zij beweegt zich in de morele ruimte op basis van optreden, aanspreken en zich uitspreken. Een diep besef van de kernfunctie van de politie geeft een professionele basis, zowel binnen de eigen organisatie als erbuiten.

Veranderen vanuit de kern – wat dan?

Het ontstaan van de Nationale Politie is tien jaar later een gelopen race — het politieke verlangen tot reorganiseren is getemperd. En intern is de rust zo langzamerhand wel weergekeerd. Maar de landelijke politieke aansturing heeft onder andere tot gevolg dat lokaal en regionaal de inzet beperkt blijft, zowel qua capaciteit als qua prioriteitstelling. Niet alles kan gehandhaafd en opgespoord worden. Maar waarom zouden de prioriteiten landelijk vastgesteld moeten worden? Is het mogelijk vanuit de geformuleerde kernfunctie kritisch te kijken naar de taken en de organisatie van de politie in de komende tien jaar? Ik geef wat schoten voor de boeg.

1. Het *gebiedsgebonden werken* sluit nauw aan bij de kernfunctie (zie ook Inspectie J&V, 2020). Daarin reageert de politie op de hulpvraag, onderhoudt ze de relaties en vindt ze de informatie voor de opsporing. Niet alléén daar, maar wel in ieder geval daar. Nederland heeft een sterke traditie in wijkpolitie — deze dient vanuit de geformuleerde kernfunctie gekoesterd te worden.¹¹ Geloofwaardig kunnen afdwingen van de norm vereist aanwezigheid van de politie op de vloer van Nederland. Dat vraagt om discretionaire ruimte in het lokale beheer van de politie.
2. De politie dient echter selectief zijn in de relaties die ze aangaat in het

gebiedsgebonden werk. Alleen in haar kernfunctie is zij verantwoordelijk voor de sociale kwaliteit van de wijk of het gebied. De politie hoeft niet aan te zitten bij elk overleg, maar vooral daar waar ‘de afdwingbare norm’ relevant kan zijn. Het voorkomen van escalatie is essentiële preventie; lessen op de basisschool zijn dat niet. Ze doet er goed aan veel te investeren in de legitimiteit en neutraliteit van haar optreden. De aard en achtergrond van protest en polarisatie zijn tot op zekere hoogte onbelangrijk. Een te grote inhoudelijke betrokkenheid kan zelfs een valkuil zijn. De energie wordt bij voorkeur gestoken in neutraal en professioneel optreden en het onderhouden van de relaties die nodig zijn om escalatie te voorkomen.

3. In het *digitale domein* heeft de politie zonder meer een rol te vervullen, maar wel in relatie met de afdwingbare norm. De onbegrensde van cyberspace is een valkuil. Er kan daar geen digitale agent zijn zoals de wijkagent in de fysieke wereld — dat is een te naïef beeld. Toch investeert de politie terecht — en met succes: encrochat! — in het meegaan met de digitalisering van de samenleving. Die biedt immers ook nieuwe mogelijkheden tot optreden en opsporen.¹² Vanuit haar kernfunctie zal zij zich toeleggen op het afdwingen van de norm; de taken worden bepaald naar de mate waarin handhaving mogelijk is.
4. De verkeershandhaving is daarentegen nauwelijks relevant voor de inrichting van de morele ruimte, tenzij er sprake is van strafrechtelijk relevant gedrag, zoals doorrijden na een ongeval. Het afdwingen van de norm in het verkeer wekt vooral irritatie op (“ga toch boeven vangen”), omdat er in feite geen morele aspecten aan vastzitten: er wordt geen onrecht ervaren. Verkeershandhaving krijgt daarom, begrijpelijkerwijze maar onterecht, weinig prioriteit. Deze kan daarom beter worden uitbesteed, bijvoorbeeld aan een speciale handhavingsorganisatie of aan particuliere organisaties — zoals bij het parkeerbeheer al het geval is. Het zou capaciteit vrij maken voor concentratie op de kernfunctie.
5. Dat geldt ook voor de persoonsbewaking van politici, advocaten en dergelijke. Het betreft hier in feite een technische taak die capaciteit slurpt en heel goed kan worden overgelaten aan een aparte dienst, de marechaussee en/of aan particuliere beveiligers. Gezien de polariserende tendensen in de samenleving valt te verwachten dat de vraag naar persoonsbewaking zal toenemen. Er is allang geen sprake meer van incidenten, maar van een structurele vraag. Het opnieuw vormgeven van het bestel van bewaken en beveiligen lijkt daarom aangewezen, waarbij de rol van de politie sterk kan worden gereduceerd ten gunste van andere

- organisaties (die eventueel wel onder de regie van de politie kunnen werken).
6. Bij hooggespecialiseerde en internationale operaties zou ten slotte intensiever kunnen worden samengewerkt met defensie. Deze samenwerking komt reeds van de grond in het kader van de terreurbestrijding en bij specialismen waarover defensie beschikt. Deze samenwerkingsrelatie kan worden versterkt, met name met betrekking tot internationale *intelligence*, explosieven en militaristische interventies, zoals zwaarbewapende arrestaties. Nederland is terecht terughoudend met de inzet van het leger op nationale bodem. Toch kan haar inzet op geselecteerde taken bijdragen aan versterking van de politie in haar kernfunctie.

Tot besluit

De politie geeft houvast omdat zij in de morele ruimte de norm met gezag kan afdwingen. Op basis van deze kernfunctie kunnen ook de veiligheidsvraagstukken van de toekomst worden benaderd — ik heb enkele suggesties gedaan. De politie ondersteunt de existentiële gevoelens van veiligheid en zekerheid van individuele burgers. Zij herstelt de criminele inbreuken op de morele ruimte door de daders op te pakken. Ze biedt moreel houvast binnen het kader van de rechtsstaat en de daaruit afgeleide rechtsorde. In het virtuele domein van het internet is het ingewikkeld, maar niet principieel verschillend. Het komt erop aan de positie in de samenwerkingsverbanden goed te bepalen.

In een complexe netwerkmaatschappij is de mate waarin de politie in staat is haar identiteit (de kern) uit te dragen cruciaal. Het verschaft haar de gelegenheid de taken af te bakenen, maar ook om politiek en samenleving aan te spreken op hun verantwoordelijkheden en mogelijkheden. Zo zou de bepaling van de capaciteit bij voorkeur geen voorwerp moeten zijn van nationale politieke strijd of van ambtelijk gekrakeel, maar van analyses van de veiligheidsproblemen, de positionering ten opzichte van andere partijen en realistische berekeningen van wat nodig is voor een volwaardige politiefunctie. Op naar de volgende tien jaar!

LITERATUUR

- Bittner, E. (1970). *The Functions of the Police in Modern Society*. Cambridge (mass): Oelgeschlager, Gunn & Hain.
- Boutellier (2020). *Politie! Over de kernfunctie van de politieorganisatie in de 21^{ste} eeuw*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Boutellier, H. (2011). *De improvisatiemaatschappij; over de sociale ordening van een onbegrensde wereld*. Den Haag: Boom.
- Boutellier, J.C.J., van Steden, R., & van Stokkom, B. (2016). *Perspectieven op veiligheid: van burgerschap tot veerkracht*. Vrije Universiteit.
- Commissie Evaluatie Politiewet 2012 (2017). *Doorontwikkelen en verbeteren*, Xerox OBT.
- Evers, G. (2015). *De reorganisatie ontmaskerd. Leiderschap in ingrijpende veranderingsprocessen*. Amsterdam: Boom.
- Frissen, P. (2016). *Het geheim van de laatste staat. Kritiek van de transparantie*. Amsterdam: Boom.
- Garland, D. (1996). *Punishment and Modern Society*. Chicago: University of Chicago Press.
- Inspectie J&V (2020). *Lokale handhaving door de politie. Periodiek beeld handhaving*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Kantar (2022). *Vertrouwen en reputatie politie. Burgeronderzoek*.
- Loader, I. (2020). *Revisiting the Police Mission*. London: The Police Foundation.
- MacIntyre, A. (1981). *After Virtue. A Study in Moral Theory*. London: Duckworth.
- Raad van Hoofdcommissarissen (2005). *Politie in ontwikkeling; visie op de politiefunctie*. Den Haag: NPI.
- Steden, R. van, Anholt, R., & Koetsier, R. (2020). *Kracht van lokaal politiewerk: relaties aangaan, wijkgericht werken, problemen oplossen*. Publicatie in voorbereiding.
- Taylor, Ch. (1989). *Sources of the Self. The making of the Modern Identity*. Cambridge (Mass.): Harvard University Press.
- Thomas, C. (2019). Wie neemt het op voor de democratische rechtsstaat. *De Groene Amsterdammer*, nr. 4.
- Veld, R. in 't (2015). Een bestuurskundige blik op de reorganisatie. *Het Tijdschrift voor de Politie*, nr. 10, 15-17.
- Welten, B., Van Dijk, A., & Hoogewoning, F. (2019). *Politie en rechtsstaat in de gedigitaliseerde samenleving. Advies aan de korpschef*. Den Haag: Nationale Politie.

Vier politiescenario's 2033

BOB HOOGENBOOM

Inleiding

In het rapport 'Politie in Verandering' (1977) denkt de politie na over haar rol in de rechtsstaat. Kleinschaligheid, dicht bij de burger, despecialisatie, kennen-en-gekend-worden, wijkzorg en buurtagenten zijn kernwoorden. Het is een reactie op het instrumentele en autoritaire karakter van het politietoedren in de jaren zestig. De politie had geen antwoord op maatschappelijke onrust. De autoriteit van instituties waaronder de politie zelf was niet meer vanzelfsprekend. Studenten gingen de straat op. Demonstraties. Alom een roep om verandering. De politie formuleert een antwoord. In 'Politie in Verandering' wordt een onderscheid gemaakt tussen "de beschermingsconceptie (de traditionele opvatting), (...) en de welzijnsconceptie (de integratieve opvatting). De beschermingsconceptie stelt de wets- en orde handhavende taak centraal. (...) De welzijnsconceptie stelt de hulpverlenende taak centraal. (...) Het integratie-concept omschrijft de politietaak als verwezenlijking van de materiele democratie (...) de persoonlijke, sociale en economische vrijheid en sociale rechtvaardigheid waarin de politie een actieve rol speelt."

Het rapport heeft vanaf de jaren negentig een stempel gedrukt op de inrichting, de cultuur en het functioneren van de politie. Het gebiedsgebonden en wijkgerichte politiewerk is op grote schaal ingevoerd (Van Vollenhoven & Gunther Moor, 2022). De Britse politieonderzoeker Reiner

(2011; 2020) munt het begrip ‘*democratic policing*’. Een politiezorg die meer is gericht op de samenleving dan de staat. ‘Politie in Verandering’ is een van de meest uitgesproken en uitgewerkte visies van ‘*democratic policing*’ in de wereld.

In 2023 is er opnieuw sprake van maatschappelijke onrust, sociaal protest en polarisatie. Net als in de jaren zestig wordt het gezag van instituties waaronder de Tweede Kamer, de rechtsspraak, de wetenschap en ook de politie niet meer per definitie aanvaard. De legitimiteit van de overheid staat onder druk. De rechtsstaat staat opnieuw op een kruispunt. Omdat de politiefunctie een van de hoekstenen is van de rechtsstaat, is het van belang de politiefunctie te doordenken (WRR, 2021). Uit oogpunt van legitimiteit en continuïteit staan het komende decennium essentiële kenmerken en verworvenheden van de rechtsstaat onder de druk (Hirsch Ballin, 2022; Tjeenk Willink, 2022; Fukuyama, 2022).

Met behulp van vier scenario’s kijk ik naar dit kruispunt. Indachtig *De open samenleving en haar vijanden* (Popper, 2020) kan de geschiedenis noch de veronderstelde wetmatigheden daarin (Wolzenhof, 1918/2018)¹ ons vertellen welke afslag we moeten nemen. “Wijzelf moeten daar doel en zin aan geven. Menselijke instellingen zijn niet rationeel, maar wij kunnen beslissen ons in te zetten om ze rationeler te maken” (Popper, 2020). In een open samenleving kan dat.

Jan Wiarda-scenario²

In het Jan Wiarda-scenario blijft de politie denken. Zij is zich bewust van haar rechtsstatelijke functie: onafhankelijk, boven de partijen en neutraal indachtig artikel 1 van de Grondwet. Zij blijft opereren in de geest van ‘Politie in Verandering’. Er wordt een principiële keuze gemaakt voor behoud van een politie voornamelijk gericht op de burger; lokaal, kleinschalig, buurtregisseurs, wijkteams. De kritiek van de Inspectie Openbare Orde en veiligheid (2021) en de WRR (2021) dat er geen begin van een politievisie is op de veranderende samenleving, wordt ter harte genomen. Zij spreekt zich uit. De politie is primair dienstbaar aan het lokale gezag en waakzaam en dienstbaar aan de waarden van de rechtsstaat (Denkers, 2002). ‘Dichtbij-politie’ blijft de hoeksteen. In de traditie van ‘*democratic policing*’ (Reiner, 2020; South, 1988; Terpstra, 2023). Politiezorg staat met haar gezicht naar de burger zonder belangen van de staat te verwaarlozen.

De functie van politie is ‘er zijn’ (Kuipers, 2014) om als dat nodig is van het ene op het andere moment op te treden om een “einde te maken aan iets dat

beter niet kan gebeuren”. ‘Er zijn’ in het verkeer, de wijk, bij demonstraties, bij risico-voetbalwedstrijden, sportevenementen, het uitgaansleven etc. Dit is de primaire functie van de politie. Strafrechtelijke misdaadbestrijding is een wezenlijk onderdeel maar uitgedrukt in tijd, capaciteit en maatschappelijke effecten is de noodhulp en openbare ordehandhaving de kern. Dit is anders dan politici, de massamedia, films, series en thrillers suggereren (Reiner, 2019; Fijnaut, 1985). De politie, het gezag en de politiek beseffen dit en zijn terughoudend met het uitdragen van repressieve fantasieën. De oorzaken van maatschappelijke onrust, onveiligheid en criminaliteit liggen buiten het bereik van de politie. De politie kan hoogstens begrenzen. Een groot goed. Het bevoegd gezag en de politie richten zich blijvend op lokale ordehandhaving en lokale veiligheidsproblematiek. De uitspraak van Pieter-Jaap Aalbersberg, destijds eenheidschef Amsterdam, in een nationale briefing 2013: “Ik was dus niet bereid om in Den Haag over operationeel politiewerk in mijn eenheid te praten” (Bentvelzen & Postma, 2022) wordt de norm. Die keer op keer intern bevestigd en in de praktijk wordt gebracht.

De dode letter in de Politie 2012 van lokale veiligheidsplannen wordt geactiveerd. Strafrechtelijke bestrijding van criminaliteit blijft belangrijk, maar wordt ontspeend van de morele en politiek-symbolische lading van de *war on crime*. Het gezag en de politie begrijpen het belang van repressie maar zijn zich bewust van de beperkingen. Zij investeren daarom nog meer in preventie, opwerpen van barrières en verder stimuleren en mobiliseren van het maatschappelijk middenveld, het bedrijfsleven en burgers. In de geest van in ’t Veld (2015) en Wallage (2022) wordt breed ingezien dat “de verpolitiekte aansturing van deze voor onze veiligheid cruciale organisatie aan de orde (moet worden) gesteld. Politieke interventies zijn de oplossing niet, ze zijn een deel van het probleem” (Wallage, 2022). De minister van Justitie is het hier hartgrondig mee eens en stopt met departementale hijgerigheid (Schuilenburg, 2021) over ieder incident dat ’s morgens in de kranten wordt opgeblazen. Rechtsstaat en onveiligheid zijn meer dan politiek en ambtelijk blaasvoetbal. De minister beantwoordt keer op keer de veelheid aan onnozele Kamervragen met “Ik weet het niet en U zou het ook niet moeten willen weten”, omdat het over incidenten in de uitvoering gaat. De minister heeft vertrouwen in de uitvoerders. De minister brengt rust, orde en reinheid aan in het politieke debat over de politie. Rolvastheid van de minister zet de *tone at the top* van het nieuwe gesprek over de rechtsstaat.

In de Politiewet 2027 wordt het dualisme in het politiebestedel hersteld: het beheer wordt overgedragen aan het ministerie van Binnenlandse Zaken. De directe invloed van de minister van Justitie op de uitvoerende diensten

van de rechtshandhaving wordt ingeperkt. De rol van de lokale driehoek wordt verder versterkt. Lokale veiligheidsproblematiek die burgers ervaren, staat centraal. In de Politiewet 2012 is daartoe artikel 38a opgenomen: het voorschrijft dat het korps minstens één wijkagent moet aanstellen voor elke vijfduizend inwoners. In de Politiewet 2027 wordt dit verhoogd tot tien politiemensen. Een Politieraad (onafhankelijk voorzitter en vertegenwoordigers van maatschappelijke geledingen) gaat fungeren als buffer tussen de ministeries en de politie. De Politieraad wordt wettelijk verankerd in de Politiewet.

Aan tien jaar lang rolonvastheid van het ‘politieleiderschap’ tussen 2013 en 2023 komt een einde. Dat leiderschap was reactief, voorzichtig, angstig en visieloos. Niet het ‘politieleiderschap’ maar onderzoeksjournalisten, bonden en maatschappelijke organisaties als Control Alt Delete, de Stichting Maatschappij en Veiligheid en Amnesty agendeerden de C2000-problematiek, de modernisering van de opsporing, pleidooien om het wijkteamconcept/gebiedsgebonden politiezorg te behouden, de problemen bij de Landelijke Eenheid, de internationalisering en de interne veenbrand van het onvermogen om discriminatie, inclusiviteit en racisme (o.a. documentaire ‘Blauwe Familie’). De politie-uitspraak ‘als het moeilijk wordt, doen wij een stap naar voren’ is de afgelopen tien jaar andersom ingevuld. Althans intern.

Daarom wordt de verziekte verhouding tussen het leiderschap en de bonden op initiatief van de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie (Veiligheid is geschrapt in de nieuwe Politiewet) met behulp van mediators genormaliseerd. De mediators zetten in op de gemeenschappelijke belangen (behoud van de lokale burgergerichte politiezorg, verdere professionalisering, verbetering van arbeidsomstandigheden en innovatie). Niet alle politieleiders en vakbondsmensen zijn hiertoe in staat. Door natuurlijk verloop, uitkoopregelingen en indringende zelfreflectie (‘ik ben hier niet voor geschikt’) ontstaat ruimte voor een jongere generatie (zie ook verder). Gelijktijdig wordt ook de centrale ondernemingsraad geactiveerd en in stelling gebracht.

De ‘Politie in Verandering’-generatie zorgt voor continuïteit. Het onderwijs wordt ‘bewaakt’. En de eigen opvolging wordt serieus genomen. Het politieleiderschap omarmt de analyse en aanbevelingen van de Commissie-Schneiders (2022) over de Landelijke Eenheid waarin wordt gewezen op de noodzaak aan modern leiderschap. “Traditionele vormen van top-down leiderschap, zo eigen aan de bureaucratische organisatievorm, hebben geen toekomst. Professionals hebben ruimte nodig, maar ook een idee van richting. Een missie-gedreven organisatie biedt de beste kansen. Dat vereist

leiders die een doel duidelijk neer kunnen zetten, een effectieve beleidstheorie kunnen helpen ontwikkelen door experimenten te faciliteren en te sanctioneren, en korte-termijn winst kunnen afzetten tegen lange-termijn risico's voor de legitimiteit van de organisatie" (De Graaf, Boin, 2022). Door carrièreplanning wordt geselecteerd op waarden, ervaringen en professionele moed die noodzakelijk zijn om de politievisie van 'Politie in Verandering Nieuwe Stijl' vorm te geven. Een groot aantal jonge 'Ferrari's-in-de-file' met een diverse achtergrond worden versneld bevorderd. Het slow-motion HRM-beleid van de afgelopen tien jaar wordt bij het oud vuil gezet.

Op zowel Binnenlandse Zaken als Justitie maar ook binnen het Genootschap van Burgemeesters en de VNG gaat tussen 2023 en 2026 het besef toenemen dat de *war on drugs* leidt tot onbeheersbare gevolgen: verharding van de misdaad (liquidaties); kosten die niet meer opwegen tegen de baten; uitblijven van effecten op de consumptie; toenemende corruptie binnen de rechtshandhaving en maatschappelijke kritiek op het onvoldoende of niet reageren door de politie op veel andere vormen van criminaliteit op lokaal niveau (cyber, fraude, kinderporno, mensenhandel, milieucriminaliteit, zorgfraude). De ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie geven richting aan dit omdenken.

Onderdeel van 'Politie in Verandering Nieuwe Stijl' wordt het herdefiniëren van 'dichtbij-politie', 'kennen-en-gekend-worden' en zelfs het topstuk van deze visie: het wijkteam-concept. Dat wordt nu door geïntegreerde teams en samenwerkingsverbanden uitgevoerd. De rol van boa's neemt sterk toe. Multidisciplinaire meldkamers sturen dit proces. Er worden gezamenlijke opleidingen georganiseerd. De Politieacademie gaat integrale opleidingen aanbieden waar leidinggevend en uitvoerders gezamenlijke basisopleidingen volgen. Een multidisciplinair permanent educatiesysteem versterkt dit proces.

'Politie in Verandering Nieuwe Stijl' vindt zichzelf opnieuw uit langs digitale wegen (Schiks, Van 't Hoff & Leukfeldt, 2022) door een combinatie van digitale bereikbaarheid, publiekscampagnes en preventiecampagnes en digitale surveillance (Schuilenburg, 2022; Terpstra, Salet, Van Duijneveldt & Havinga, 2022). De mobiliserende werking van het begrip 'ondermijning' is in de periode 2013-2023 groot. Maar eenzijdig toegepast op drugs. Door kapitaalinjecties komt een groot aantal multidisciplinaire samenwerkingsverbanden van de grond. Het begrip ondermijning wordt in 2021-2022 al geleidelijk omgebogen in de richting van zorgfraude, arbeidsuitbuiting (malafide uitzendbureau), mensenhandel en milieu- en cybercriminaliteit. Dit proces zet zich de komende tien jaar versneld voort.

De afgelopen veertig jaar heeft de politie binnenshuis een morele gemeenschap ontwikkeld waarin voortdurend wordt gepraat over rechtsstatelijke en morele dilemma's. Binnen geen enkele overheidsorganisatie gebeurt dit zo structureel. Dit wordt de komende tien jaar verder uitgebouwd. Rechtsstatelijkheid, moreel kompas, 'ondergeschiktheid aan het gezag met gezag', waardengedrevenheid ('waakzaam en dienstbaar aan de waarden van de rechtsstaat') worden constant uitgelegd en praktisch gemaakt. De politie blijft nog intensiever interne morele beraden organiseren zoals al decennia gebeurt over polarisatie (Brandsma, 2015), Zwarte Piet, discriminatie (Rauw-voorstellen 2021/2022) en inclusie. De politie is — en blijft — een waardengemeenschap (Denkers, 2001; Nap, 2012). Om het belang hiervan te benadrukken wordt de Moreel Beraad-leerstoel van Frans Denkers ingesteld.

Onderdeel van 'Politie in Verandering Nieuwe Stijl' is een nog professionelere (grootschalige) ordehandhavingsorganisatie die snel inzetbaar is op verzoek van de driehoek. En flexibel inzetbaar is voor nationale ordeproblemen. Het sociale protest tussen 2023 en 2033 neemt toe doordat crises op elkaar inwerken en elkaar versterken: energie, milieu, koopkracht, populisme/polarisering, bezuinigingen, dalend vertrouwen in de overheid, immigratie en internationale politieke spanningen. Antidemocratische acties gaan toenemen. Ideologische conflicten raken vermengd met sociaaleconomische conflicten. Er wordt steeds meer een beroep gedaan op de politie om de orde te handhaven. Dit gebeurt zoveel mogelijk (net als tijdens de boerenprotesten in 2022) ingetogen, de-escalierend en waar nodig proportioneel met de inzet van geweld. Neutraliteit is en blijft het uitgangspunt. De maatschappelijke kritiek dat de politie anders reageert op Kick-out-Zwarte-Piet en Rebellion Extinction, wordt door de politie geadresseerd. De legitimiteit van de politie blijft intact omdat de politie erin slaagt om boven de partijen te blijven staan. Ook worden het lidmaatschap en de sympathieën van politiemensen voor populistische partijen en standpunten intern een nog steviger onderdeel van morele beraden en leiderschap dat paal en perk stelt aan niet-neutraal handelen.

Ivo Opstelten-scenario³

In het Ivo Opstelten-scenario denkt de nationale overheid voor de politie. Indachtig de opmerking van minister Opstelten tegen een toenmalige korpschef die pleitte voor een Clingendael van de politie: 'Een denkende politie? Ik denk het niet!' (Welten, 2022). De politie voegt zich en stopt met denken. Het

politieleiderschap vindt het wel goed zo. Gedwee en volgzaam. Het originele idee van het belang van probleemwijken voor de rol van de politie verdwijnt naar de achtergrond. De grootste probleemwijk voor de politie wordt de vierkante kilometer van politiek Den Haag. De politie komt niet meer voor zichzelf noch voor haar professie op. Meer en meer leidinggevend en volgen het voorbeeld van korpschef Akerboom die in het CAO-conflict in 2017 de kant van de werkgever (minister) koos. De *tone at the top* vindt navolging op alle niveaus van de politie. De staat noch de politie heeft een boodschap aan romantisch gepraat over wijkzorg. Die tijd is voorbij. De politie handhaaft de openbare orde. Dat is de voornaamste taak. Neutraliteit in Zwarte Piet-, boeren- en milieuprotesten verdwijnt als sneeuw voor de zon. De politie kiest partij voor conservatieve krachten in de samenleving.

De minister van Justitie praat voor de bühne gloedvol over 'hard optreden tegen de georganiseerde misdaad en onveiligheid'. Maar achter de coulissen is misdaadbestrijding niet belangrijk. Eerder een optelsom van politieke belangen. De Politiewet 2012 is voor de bühne gebracht als een belangrijke — en noodzakelijke — stap voor de veiligheid. En, de bestrijding van de georganiseerde misdaad. Er liggen echter meer machiavellistische motieven aan ten grondslag. Na de crises van 2008 is de nationale overheid fors gaan bezuinigen. Ook op het vlak van veiligheid, rechtshandhaving (AIVD, Openbaar Ministerie, sociale rechtshulp) en defensie. Doel van de politie-reorganisatie na 2013 is om 230 miljoen euro te bezuinigen. De Nationale Politie is het bijproduct van de neoliberale politiek die de afgelopen decennia Nederland richting gaf: efficiëntie, kostenbesparingen, marktwerking. Politieke belangen spelen ook een rol in het behoud van een machtsbasis voor bewindspersonen en politieke partijen. In maatschappelijk onzekere tijden is er behoefte aan daadkrachtig optreden. Populisten steken elkaar naar de kroon in het verheerlijken van sterke mannen/vrouwen. In de Lage Landen hunkert een deel van de bevolking hier ook naar. Minister Opstelten past daarin (Hoogenboom, 2017). De komende tien jaar spiegelen ministers van Justitie zich aan zijn schaduw. Goed voorbeeld doet volgen.

Het politiedossier is altijd risicovol voor bewindslieden. Zij zijn daar diep van doordrongen en handelen daarnaar. Keer op keer zijn er incidenten die leiden tot Kamervragen. Ministers en staatssecretarissen hebben moeten aftreden (parlementaire enquêtecommissie van Traa, bonnetjes-affaire). Het politiedossier is een mijnenveld. Incidenten exploderen regelmatig in het gezicht van bewindslieden. Ook een zekere neerbuigendheid is nooit ver weg. Nadat de 'Politie in Verandering'-generatie de Machiavelli-prijs (1996) had gewonnen, weigerde de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken

direct te praten met hoofdcommissarissen. Dat kon wel via ambtenaren. Het Ivo Opstelten-scenario is een combinatie van politiek opportunisme, disciplineren en instrumentalisering van de politie.

De nationale overheid is al langer bezig met disciplineren van politie. Sinds 1987 (Commissie Politiebeleidsplanning) wordt de politie 'gekneed' met steeds weer nieuwe sturingsinstrumenten: de nationale beleids- en beheerscyclus (rond de eeuwwisseling), prestatieconvenanten (2003-2006), INK-modellen en de invoering van allerlei New Public Management (2000-2009) 'tools'. Wat de Engelsen de '*craft of policing*' noemen, verandert in spreadsheet-management (Tjeenk Willink, 2018) tot achter de komma. Politiezorg als fabriek- en maatwerk. De laatste loot aan de stam is het stimuleren en 'vervolmaken' van *evidence-based policing*.

De Politiewet 2012 versterkt deze disciplineren door politisering van de politie. Volgens de bestuurskundige Roel in 't Veld (2015) is "de politieke principaal op de stoel van de uitvoerder gaan zitten". Een minister kan nimmer, ook niet met behulp van zijn ambtenaren, de expertise van de politie evenaren. In een waarlijk professioneel politiebesteding is dit een lachertje. Alsof de minister van Onderwijs of het bestuur van een universiteit aan een docent tot achter de komma aanwijzingen geeft hoe het college van dinsdag te geven. Een professioneel politiebesteding bouwt zich van onderen op. Niemand binnen de vierkante kilometer van Den Haag neemt dit soort kritiek serieus.

Politisering en disciplineren gaan na 2013 hand in hand met schaalvergroting: bureaus zijn gesloten, de teams zijn groter geworden en de aanrijtijden langer. Lokale zeden-, geweld-achter-de-voordeur-, mensenhandel- en cyberzaken worden niet altijd meer geprioriteerd of verzamelen stof op de planken. De politie wordt de komende tien jaar verder ingericht om opsporing, intelligence, contraterrorisme en het stelsel van bewaken en beveiligen te versterken. Repressie als Heilige Graal.

De door de politie opgebouwde preventie- en weerbaarheidsstrategie richting partners sterft een langzame dood. Een voorbeeld. In 2022 heeft de politie een enorme (inter)nationale informatiepositie wat betreft kinderporno. Door de aanwezigheid op het dark web maar in het bijzonder ook door contacten met ngo's, particuliere onderzoeksbureaus en bijvoorbeeld internetproviders. Het geeft de politie de mogelijkheid om partners te bewegen 'aan de voorkant van problemen te komen': preventief en opwerpen barrières. Het is maar een van de voorbeelden van de waarde van preventie en het weerbaarder maken van de samenleving. Justitie heeft er geen boodschap aan. Het is niet meetbaar! En voor het electoraat (vanwege het behoud van de machtspositie) moeten aanspreekbare strafrechtelijke resultaten

worden geboekt. ‘Aan de voorkant-van-problemen-komen’, preventie, weerbaar maken van de samenleving, flankerend sociaalbeleid (zorg, onderwijs, sport, arbeid) verdwijnen uit de beleidsprogramma’s.

De politiezorg schuift op richting belangen van de staat. De aandacht voor noden van de burger neemt af: meer aangiften van communecriminaliteit worden plankzaken. Basispolitie mensen worden meer ingezet voor groot-schalig optreden en het stelsel bewaken en beveiligen. De zichtbaarheid van de politie in de wijk neemt verder af. ‘Kennen-en-gekend-worden’ en de bereikbaarheid van de politie voor burgers nemen verder af. De basis-politiezorg wordt ‘leeggetrokken’ doordat een fors beroep wordt gedaan om personen en gebouwen te beveiligen. Daarbovenop wordt een steeds groter beroep gedaan op politiemensen uit de basis voor ME-optredens. Wijk- en buurtzorg verpieteren. De bestrijding van georganiseerde drugscriminaliteit en ondermijning blijven topprioriteit. Regulering en legalisering van drugs zijn onbespreekbaar. De oproep van de *éminence grise* van het politie-onderzoek Fijnaut (2019) om de koers te verleggen wordt niet gehoord. De oprichting van LEAP.NL, een internationale organisatie van (ex-)politie mensen om intern het gesprek opgang te brengen over alternatieven voor de repressie van drugscriminaliteit, sterft een langzame dood. Verantwoording wordt blijvend afgelegd in termen van aantallen FIU-meldingen, strafrechtelijke onderzoeken, inbeslagnames van geld, goederen en kilo’s, veroordelingen en buitenlandse rechtshulpverzoeken (Aanbiedingsbrief evaluatierapport Financial Action Task Force over Nederland, 2022). Rijker verantwoord (Scherpenisse, et al., 2022) is — en blijft — een schuttingwoord. Justitie blijft vasthouden aan de huidige werkwijze omdat deze helderheid verschaft (want cijfers). Maatschappelijke effecten worden niet inzichtelijk doorgemaakt. De politieke noodzaak ontbreekt om waardevolle en scherpe gesprekken te voeren over de zin en onzin van de criminele politiek. Beeldvorming is belangrijker dan daadwerkelijke effecten. “Words that succeed, policies that fail” (Edelman, 1977; Miller, 1985).

Het politie-onderwijs wordt bijgesteld en schraler gemaakt. Bijgesteld in termen van duur en diepgang. En schraler doordat vaktechniek veel aandacht krijgt. De opleidingsduur is de afgelopen periode verkort. Dit wordt de komende tien jaar nog korter. De basiskennis wordt oppervlakkiger aangeleerd. Onderwijs kost gewoon te veel.

‘Softere’ vakken als geschiedenis van de politie, moreel-ethische dilemma’s (Denkers, 2001), de trits rechtsstaat-politiek-politie en waarden van de rechtsstaat verdwijnen uit de curricula. Het voorstel aan de minister van Justitie om de Frans Denkers-leerstoel in te stellen aan de Erasmus-universiteit

wordt niet gehonoreerd. Het voorstel van de Politieacademie-lector Guus Meershoek om de casus Van Traa (ontsporing van de opsporing) en het leerstuk van de collaborerende politie (Meershoek, Smeets & van Es, 2015) in de Tweede Wereldoorlog in alle opleidingen onderdeel te maken van de vorming wordt geweigerd. Het strafrecht wordt verder uitgebreid met bevoegdheden om de georganiseerde misdaad hard aan te pakken. Italië wordt als inspiratie genoemd. Ministers van Justitie reizen op en neer. Met journalisten van Wakker Nederland als veiligheidsfluisteraars.

Het uitblijven van tastbare resultaten van het criminaliteitsbeleid (eerder verharding van de misdaad, geen daling georganiseerde misdaad, geen afname consumptie, meer corruptie) worden genegeerd. De symbolische/electorale dimensies van misdaadbestrijding blijven belangrijker dan aantoonbare maatschappelijke effecten. In het Ivo Opstelten-scenario is beeldvorming — en politiek machtsbehoud van opeenvolgende regeringen — ook de komende tien jaar de norm. De politie wordt verder gedisciplineerd. Zelfstandig denken in de vorm van ontwikkelen van toekomstvisies zoals in ‘Politie in Ontwikkeling’ en ‘Politie van Iedereen’ vinden niet meer plaats. De politie is van de staat. Geen discussie.

Jozias Van Aartsen-scenario⁴

Voedselveiligheid, privacy en cyberdreigingen, de betaalbaarheid van de zorg, consumentenbescherming, leefbaarheid in termen van de kwaliteit van lucht, water en bodem maar ook fraude, corruptie en witwassen veroorzaken maatschappelijke schade. Dat is nu zo maar wordt de komende tien jaar manifester en urgenter. “There is now a gathering storm of apocalyptic dangers from climate change, pandemics, antibiotic resistance, and other existential threats” (Reiner, 2020; De Graaf & Boin, 2022). ‘Politie’ is zoveel meer dan de Nationale Politie. (Semi)publieke en private organisaties houden toezicht, handhaven economische wetgeving en doen onderzoeken (bijzondere opsporingsdiensten, cybersecuritybedrijven en particuliere recherche). Er wordt meer onderzoek gedaan naar marktongeregelde zaken en financieel-economische criminaliteit buiten de politie dan door de politie. Hier is betrekkelijk weinig politieke, maatschappelijke en criminologische belangstelling voor. Het criminaliteitsvraagstuk wordt nog altijd verengd tot communecriminaliteit en georganiseerde misdaad. Dit gaat de komende tien jaar veranderen. Structureel. Politiek, operationeel en wetenschappelijk.

Jozias van Aartsen (2021) problematiseert in een rapport over de omgevingsdiensten (2021) het milieutoezicht op bedrijven. Het systeem

functioneert niet. De negentwintig omgevingsdiensten in Nederland zijn niet onafhankelijk. Zij werken allemaal anders, waardoor onnodige milieu- en omgevings schade optreedt. ‘Ik zou handhaven’ is meer van toepassing dan ‘ik zal handhaven’. De regulering van markten en de handhaving van sociaal-economische wetgeving is de afgelopen twintig jaar een stiefkindje van de rechtsstaat geworden. Opeenvolgende kabinetten-Lubbers, -Kok en -Rutte hebben de staat kleiner gemaakt. Marktwerking, de introductie van New Public Management om de staat *leaner&meaner* te maken werden de nieuwe normen. In *Er zijn nog 17 miljoen wachtenden voor u. Dertig jaar marktwerking in Nederland* (Heyne, 2016) worden de grenzen hiervan aangegeven.

Onderdeel van de neoliberale ideologie (Mellink & Ouderampsten, 2022) was het aanbrengen van een scheiding tussen beleid en uitvoering. De parlementaire onderzoekscommissie uitvoeringsorganisaties (2021) concludeert: “Burgers komen te vaak in de problemen door missers bij de uitvoering van wetten en regels (...) en aan de verwaarlozing van de uitvoering ligt een gebrek aan interesse bij Kamer en kabinet ten grondslag.” Ook internationaal wordt geschreven over de schaduwzijden van de koopmans-ideologie: “Vrije markten en belegerde consumenten” (Kutner, 2022). Aan die belegering komt een einde. De rechtsstaat gaat zich revancheren.

Opeenvolgende bezuinigingen en reorganisaties hebben uitvoeringsorganisaties vleugellam gemaakt. De koopman won het van de dominee. Volgens Van Aartsen is het slecht gesteld met het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). Het ontbreekt de omgevingsdiensten aan kennis en doorzettingsmacht. Het rijk voert geen overkoepelende regie. Doordat het stelsel niet functioneert zoals bedoeld, ontstaat vermijdbare schade (Van Aartsen, 2021). De Algemene Rekenkamer (2022) in het rapport ‘Een zorgelijk gebrek aan daadkracht’ constateert dat de bestrijding van zorgfraude niet of nauwelijks werkt.

Tussen 2023 en 2033 neemt de politieke aandacht voor politietaken van de honderden (semi)publieke en private organisaties sterk toe. Omgevingsdiensten, inspecties en financiële toezichthouders (o.a. Bureau Financieel Toezicht en Autoriteit Financiële Markten) zijn er wel. Maar tandoos. Het dringt door dat zij onderbemand en ondergefinancierd zijn (Hoogenboom, 2021). Er komt meer kritiek op de lankmoedige handhavingsstijl: te veel wordt door de vingers gezien, de belangen van te controleren bedrijven lopen te veel door in de prioriteitstelling en in de praktijk wordt te veel laaghangend fruit/kleinbierzaken aangepakt. Grote bedrijven worden ‘gespaard’ (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2015; Van Aartsen, 2021; Inspectieraad, 2021; Parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning, 2002). Politieke en

economische belangen zijn decennialang door de wasstraat van toezicht en handhaving gegaan en er droog uitgekomen.

Dit inzicht wordt mede ingegeven doordat politiek en maatschappelijk vraagtekens worden gezet bij de doorgeschoten neoliberale politiek vanaf het midden van de jaren negentig (Tjeenk Willink, 2018, 2022; Heijne, 2018; Fukuyama, 2022; Hirsch Ballin, 2022). De politieke onvrede over gebrekkige marktregulering, economische machtsconcentraties en structurele vormen van financieel-economische criminaliteit) in de energiesector, de financiële wereld, de farmaceutische industrie, de internet- en telecomproviders, de zorg, de voedselonveiligheid en de maatschappelijke schade aan water, lucht en grond neemt toe. De op elkaar inwerkende crises aan het begin van de jaren twintig van deze eeuw versterken dit inzicht. De rechtsstaat biedt geen bescherming meer aan goedkope arbeidskrachten die via malafide uitzendbureaus onderbetaald worden en via wurgcontracten vastzitten aan slechte behuizing. Consumenten staan in de winter van 2022/2023 letterlijk in de kou. De jaren daarop nog meer. Arbeidsinspecties zijn onderbemand. En de stikstofcrisis legt bloot wat decennialang non-beleid en non-handhaving heeft gedaan voor de leefomgeving.

Er is breed sprake van zelfregulering (privatisering). Maar dit private toezicht — ook in het verlengde van publieke handhaving — brengt potentiële risico's met zich mee die bijvoorbeeld in de praktijk van bouwen voedseltoezicht worden geïdentificeerd: onvoldoende onafhankelijkheid en belangenverstremgeling, beperkte intrinsieke motivatie, kans op papieren werkelijkheid en onvoldoende corrigerende werking van het publieke toezicht (Outhuijse & Havinga, 2021). Dezelfde punten spelen ook in het toezicht op het notariaat, de advocatuur (Weerwind, 2021), de trustwereld en de particuliere veiligheidsindustrie (Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, 2022).

In 2025 wordt een Staatscommissie ingesteld om de organisatie van toezicht en handhaving op markten, de inventarisatie van risico's voor de rechtsstaat en het doordenken van een nieuwe toezicht en handhaving architectuur in kaart te brengen. Dit gaat leiden tot een verdere politieke profilering van (semi)publieke organisaties belast met toezicht en handhaving. Onder politieke profilering versta ik een combinatie van werving van voormalige politiemensen, officieren van Justitie en (criminele) inlichtingenfunctionarissen. Er wordt meer budget vrijgemaakt. De lankmoedige handhavingstijl wordt bijgesteld. Er komt meer cross-sectorale uitwisseling van informatie. De onafhankelijkheid wordt wettelijk geborgd. En marktregulering en financieel-economische criminaliteit gaan structureel

onderdeel uitmaken van onderzoeksagenda's van NWO, het ministerie van Justitie en het onderzoeksprogramma 'Politie en wetenschap'. Hoe belangrijk het functioneren van wijkteams en de verbetering van de opsporing van de politie ook zijn, de rechtsstaat wordt ook ondermijnd door verschillende vormen van *white collar crime* (Huisman & Meerts, 2021).

De ministers van Justitie spelen de komende jaren een belangrijke rol. Zij breiden hun rechtsstatelijke rol uit naar financieel-economische criminaliteit. In het kabinet worden zij rolvaster door medebewindslieden aan te spreken op de niet- of lankmoedige handhaving. Door het kabinet wordt de onafhankelijkheid van inspecties en toezichthouders wettelijk geregeld (Inspectieraad, 2020; Toezine, 2021). Rolvasthoud — wars van politieke belangen — wordt de nieuwe norm voor toezicht en handhaving van economische wetgeving. Het inzicht neemt toe dat de grenzen aan marktwerking en de politieke ideologie van zelfregulering de rechtsstaat aantasten. De rechtsstaat neemt revanche op decennialang horen, zien en zwijgen.

Joest 't Hart-scenario⁵

De rechtsstaat heeft twee kernwaarden: instrumentaliteit en rechtsbescherming (Foque & 't Hart, 1991) die in balans behoren te zijn. In dit scenario is er geen balans. Mensenrechten, privacy, toegang tot het recht en het motto van de politie — en in andere bewoordingen de gehele overheid — 'waakzaam en dienstbaar aan waarden van de rechtsstaat' is verengd tot 'waakzaam en dienstbaar aan het doel dat de middelen heiligt'. Het onzalige idee dat de overheid zich ook aan wet- en regelgeving dient te houden, verdwijnt naar de achtergrond. "Iemand moest Josef K. belasterd hebben, want zonder dat hij iets gedaan had, werd hij op een ochtend gearresteerd" (Kafka, 1925).

Instrumenteel denken wordt dominant in de rechtshandhaving. De (straf) rechtelijke middelen gaan nog meer dan in de afgelopen tien jaar de beleidsdoelen heiligen. Nu heet het 'repressieve druk' (Spronken, 2022). Repressieve druk wordt de norm. De politisering van veiligheid leidt tot verwatering van rechtsstatelijke argumenten. Kritische geluiden van de onafhankelijke adviesorganen van de staat worden genegeerd. In een gezamenlijk interview met de kop 'Naar de drie toezichthouders wordt vaak niet geluisterd: Het is veel waan van de dag' (2021) spreken vicepresident Thom de Graaf (Raad van State), president Arno Visser (Algemene Rekenkamer) en Nationale ombudsman Reinier van Zutphen zich hier kritisch over uit. Er wordt de

komende tien jaar steeds minder geluisterd naar kritische geluiden. De open samenleving (Popper, 2020) sluit ramen en deuren.

Het het-doel-heiligt-de-middelen-denken is de afgelopen jaren al doorgedrongen in de rechtshandhaving. Voor diverse kabinetten staan de volgende zaken — ondanks politiek, juridisch en wetenschappelijk debat — niet langer ter discussie:

- Uitspraken van de Hoge Raad over de onrechtmatigheid van een aantal Damocles-zaken (huisuitzettingen i.v.m. aanwezigheid hennepplanten) hebben geen consequenties voor het staande beleid.
- De Encrochat-berichten zijn geen verboden vruchten in strafzaken (Cour de Cassation, France, 2022; Rechtspraak.nl, 2022; Crimesite, 2022).
- De rechtmatigheid van de inzet van kroongetuigen in strafzaken staat niet ter discussie (Groothof, 2019).
- Het schenden van verschoningsrecht van advocaten door de FIOD en het Openbaar Ministerie (Advocatenblad, 2022; Advocatie, 2022) is geen politieke discussie waard.
- De rechtmatig- en doelmatigheid van de Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (Eerste Kamer, 2022) is onomstreden en dient voortvarend ter hand te worden genomen.
- De inzet van een particulier onderzoeksbureau op voorstel van de NCTV om voor gemeenten onderzoek te doen naar radicalisering in en om gemeenten wordt niet als rechtsstatelijk bezwaarlijk ervaren.
- De activiteiten van de gemeente Rotterdam⁶ om zelfstandig radicalisering in de moslimgemeenschap te onderzoeken wordt niet gezien als ongrondwettelijk.
- De toenemende rol die advocaten spelen in het verrichten van fraudeonderzoeken en het argument dat zij niet onafhankelijk zijn is niet aan de orde.
- De decennialange verwaarlozing door de politie van het controleren van particuliere veiligheidsbedrijven en particuliere recherchebureaus (Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, 2022) is irrelevant.
- Illegale informele uitwisseling van informatie op de werkvloer van multidisciplinaire samenwerkingsverbanden neemt nog meer toe, maar is voor het leiderschap van organisaties noch de politiek een issue. Informatie witwassen is functioneel om ‘de *bad guys* te pakken’.

Het project ‘Gerede twijfel’, waarin strafzaken opnieuw worden geanalyseerd op gerechtelijke dwalingen, wordt nog een aantal jaren geduld

maar dan financieel afgeknepen. Het geeft te veel ‘gedoe.’ De vierde macht van informele gezags- en beheersondermijning door vakbondsmensen die ministers, ambtenaren, parlementariërs en journalisten voor hun karretje spannen, wordt niet ervaren als een rechtsstatelijk deficit.

Onderdeel van dit het-doel-heiligt-de-middelen-denken is de blijvende verwaarlozing van handhaving van sociaaleconomische wetgeving. De koopman in toezicht en handhaving brengt een aantal sluipende crises voort. Hoogstens worden incidenten aangepakt. Laaghangend fruit veelal. Financieel-economische criminaliteit is iets voor *Follow The Money* en niet om serieus over te praten. Het handhavingstekort dat bestaat ten aanzien van sociaaleconomische en financiële wetgeving (Algemene Rekenkamer, 2022), blijft onverminderd in stand. Een verzoek om voor het eerst sinds 2005 een landelijke Fraudemonitor uit te voeren wordt niet gehonoreerd.

Institutioneel racisme (College voor de rechten van de Mens, 2022; SCP, 2021; Rutte, 2021) dat doorwerkt in de rechtshandhaving — Toeslagenaffaire, etnisch profileren, Frauderegistratiesystemen (Amnesty, 2022; Control Alt Delete, 2022) — wordt met symboolmaatregelen keihard aangepakt. In de dagelijkse praktijk wordt institutioneel racisme hardnekkiger. Kafka’s tegenstellingen als weten en onwetendheid, macht en machteloosheid, loyaliteit en verraad, menselijkheid en verontmenselijking zijn aan de orde van de dag. In 2033 is de rechtsstaat een labyrint waarin burgers wanhopig een uitweg zoeken. Maar niet vinden.

LITERATUUR

- Aartsen, J. van (2022). Kamerbrief over aanbeveling van de commissie Van Aartsen over omgevingsdiensten en aanpak milieucriminaliteit. Den Haag. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/06/10/aanbeveling-9-van-de-commissie-van-aartsen-en-aanpak-milieucriminaliteit>
- Advocatenblad (2022). <https://www.advocatenblad.nl/2022/03/31/het-eindeloze-gevecht-om-het-verschoningsrecht/>
- Advocatie (2022). ‘Stibbe vs. de Staat over verschoningsrecht: “Werkwijze OM is fundamenteel fout”’. <https://www.advocatie.nl/nieuws/stibbe-vs-de-staat-over-verschoningsrecht-werkwijze-om-is-fundamenteel-fout/>
- Algemene Rekenkamer (2022). *Een zorgelijk gebrek aan daadkracht. Onderzoek naar de effectiviteit van zorgfraudebestrijding.*
- Amnesty International Nederland (2022). <https://www.amnesty.nl/wat-we-doen/landen/mensenrechten-nederland/etnisch-profileren>
- Bantema, W., Twickler, S.M.A., Munneke, S.A.J., Duchateau, M., & Stol, W.Ph. (2018). *Handhaving van de openbare orde door bestuurlijke maatregelen in een digitale wereld.* Apeldoorn: Politie en wetenschap.

- Barendrecht, M., & Chabot, M. (2020). *Het papieren paleis. De noodzaak van menselijker recht*. Balans.
- Benthuisen, W., & Postma, T. (2022). *Blauwdruk. Kroniek van de nationale Politie*. Balans.
- Bleichrodt, F.W. & Kortten, M.C.P. (2012). 'Het onontgonnen terrein van getuigenbescherming'. Digitale publicatiereeks *Recht en Overheid*. https://rechtenoverheid.nl/files/2013-09/Bleichrodt_Kortten_Het%20ontgonnen%20terrein%20van%20getuigenbescherming.pdf
- Bleichrodt, E., & Moerman, E.M., (2013). 'Enkele vormen van private bijdragen aan de opsporing belicht'. *Ars Aequi* 62(07/08), 566-573.
- Brandsma, B. (2015). *Pharresia Deel I — Inzicht in polarisatie*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Boekhoorn, P. (2020). *Van intake van cybercrime naar opsporing en vervolging*. Apeldoorn: Politie en wetenschap.
- Casello, L., Pernis, W., & Rampertaap, P. (2022). 'Onafhankelijk toezicht' in *Binnenlands Bestuur* 15 mei 2020.
- College voor de rechten van de Mens (2022). Institutioneel racisme. <https://www.mensenrechten.nl/themas/institutioneel-racisme>
- Commissie-Schneiders (2022). *Ruimte voor slagvaardig politiewerk. Eindadvies van de Adviescommissie voor de Landelijke Eenheid*. Den Haag.
- Control Alt delete (2022). <https://controlealtdelete.nl/>
- Cour de Cassation France (2022). <https://www.computerweekly.com/news/252525971/French-Supreme-Court-rejects-EncroChat-evidence-after-lawyers-question-defence-secrecy>
- Crimesite (2022). <https://www.crimesite.nl/belgische-rechtbank-gebruikt-encrochat-bewijs-niet/>
- Denkers, F. (2001). *Moreel kompas van de politie*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Edelman, M.J. (1977). *Political Language: Words that Succeed and Policies that Fail*. Michigan: Academic Press.
- Eerste Kamer (2022). Regels omtrent gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden). https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20220218/voorlopig_verslag/document3/f=/vlqkofs4ipm_opgemaakt.pdf
- Fijnaut, C. (2019). 'Nederlandse drugsaanpak onhoudbaar' in NRC 13 mei 2019. <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/05/13/nederlandse-drugsaanpak-onhoudbaar-a3960117>
- Foque, R., & 't Hart, A.C. (1990). *Instrumentaliteit en rechtsbescherming. Grondslagen van een strafrechtelijke waardendiscussie*. Antwerpen.
- Fukuyama, F. (2022). *Het liberalisme en zijn schaduwzijden. Verdediging van een klassiek ideaal*. Amsterdam/Antwerpen: Atlas Contact.
- Graaf, B., & Boin, A. (2022). 'Trends en uitdagingen voor de landelijke eenheid. Een schets van de benodigde capaciteit'. Bijlage Commissie-Schneider, Ruimte voor slagvaardig politiewerk. Eindadvies van de Adviescommissie voor de Landelijke Eenheid. Den Haag.
- Groothof, B. (2019). 'De Kroongetuigenregeling van de toekomst: een antwoord op drie problemen'. *Tijdschrift Praktijkwijzer Strafrecht* 2019(2).
- Heijne, S. (2018). *Er zijn nog 17 miljoen wachtenden voor u. Dertig jaar marktwerking in Nederland*. De Correspondent boeken.

- Hirsch Ballin, E. (2022). *Waakzaam burgerschap. Vertrouwen in democratie en rechtsstaat herwinnen*. Amsterdam: QueridoFacto.
- Hoogenboom, B. (2001). *'t Neem toe men weet niet hoe. Scenariostudie financieel-economische criminaliteit in 2010*. Den Haag.
- Hoogenboom, B. (2006). *Operationele betrokkenheid*. Apeldoorn: Politie en Wetenschap.
- Hoogenboom, B. (2008). 'Fictional and Factual Policing: The Case of reassurance Policing' in Easton, M., Gunther Moor, L., Hoogenboom, B., Ponsaers, P., & Van Stokkom, B., *Reflections on Reassurance Policing in the Low Countries*. Den Haag: Boom Legal Publishers, pp. 173-193.
- Hoogenboom, B. (S.D.). 'Moreel Kompas politie'. <https://vl-nieuws.nl/het-woord-is-aan-bob-hoogenboom-moreel-kompas-politie/>
- Hoogenboom, B. (2017). *Politie en liefde in tijden van onveiligheid. Functie, cultuur en waarden van de Nationale politie*. Boom.
- Hoogenboom, B. (2021). *Samen. Samenwerking van notarissen, makelaars/taxateurs en overheidsinstellingen om witwassen en fraude bij onroerend goed transacties te voorkomen*. Den Haag.
- Hoogenboom, B. (2022). *Het spiegelabyrint van ondermijning en de Motus-methode*. Zeist: Kerckebosch.
- Huisman, W., & Meerts, C. (2021). *Economic Crime Survey*. Amsterdam.
- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (2022). Toezicht door de politie op particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus.
- Inspectieraad (2020). Vijf concrete voorstellen om onafhankelijkheid inspecties steviger te verankeren. <https://www.rijksinspecties.nl/actueel/nieuws/2020/06/26/vijf-concrete-voorstellen-om-onafhankelijkheid-inspecties-steviger-te-verankeren>
- Inspectieraad (2022). <https://www.rijksinspecties.nl/over-de-inspectieraad/het-inspectielandschap>
- Interview Thom de Graaf (Raad van State), Arno Visser (Algemene Rekenkamer) en Reinier van Zutphen (Nationale Ombudsman), *NRC* (2021).
- In 't Veld, R. (2015). 'Over de reorganisatie van de politie; enige bestuurskundige observaties'. *Tijdschrift voor de Politie*, 77(10/15).
- Jochoms, M.P.C.M., Van der Laan, F., Landman, W., Nijmeijer, P.S., & Sey, A. (2006). *Over gevolgen van prestatie sturing en prestatieconvenanten voor sturing en uitvoering van politiewerk*. Apeldoorn: Politie en wetenschap.
- Kafka, F. (2020). *Het proces*. Athenaeum (oorspronkelijk 1925).
- Kamerstuk 1999-2000, 26345 nr. 34: Beleidsplan Nederlandse Politie 1999-2002; Brief ministers met rapportage over de bevindingen met de landelijke beleids- en beheerscyclus. Den Haag.
- Kuiper, J. (2014). *Rust'loos weekend. Zelfbeschrijving van het korps Amsterdam-Amstelland*. Amsterdam.
- Kuijken, W. (2017). *Commissie Evaluatie Politiewet 2012*. Den Haag.
- Kuttner, R. (2022). 'Free Markets, Besieged Citizens'. *New York Review Of Books*. <https://www.nybooks.com/articles/2022/07/21/free-markets-besieged-citizens-gerstle-kuttner/>
- Mellink, B., & Ouderampsen, M. (2022). *Neoliberalisme. Een Nederlandse Geschiedenis*. Amsterdam: Boom.

- Onderzoeksraad voor Veiligheid (2015). 'Veiligheid geen rol bij gaswinning Groningen'. Den Haag. <https://www.onderzoeksraad.nl/nl/page/6898/veiligheid-geen-rol-bij-gaswinning-groningen>
- Landman, W., & Groothuis, S. (2022). *Een verkennend onderzoek naar online gegevensver-garing door de politie*. Apeldoorn: Politie en wetenschap.
- Meershoek, G., Smeets, J., & Es, T. (s.d.). *In de frontlinie. Tien politiemannen en de Duitse bezetting*. Boom.
- Miller, A. (2001). *On Politics and The Art of Acting*. Viking.
- Outhuijse, A., & Havinga, T. (2021). 'Privaat toezicht als onderdeel van publiek toezicht. Een vergelijking tussen de voedselsector en de bouw'. *Tijdschrift voor Toezicht* 3.
- Parlementaire onderzoekscommissie uitvoeringsorganisaties (2021).
- Popper, K. (2022). *De open samenleving en haar vijanden* (heruitgave van het origineel uit 1945). Rotterdam.
- Politie in verandering (1977). <https://www.politieacademie.nl/kennisonderzoek/kennis/mediatheek/PDF/21462.pdf>
- Rechtspraak.nl (2022). <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Rechtbanken/Rechtbank-Limburg/Nieuws/Paginas/Berichten-via-Encrochat-zijn-toelaatbaar-voor-bewijs.aspx>
- Reiner, R. (2020). *Social Democratic Criminology*. London: Routledge.
- Scherpenisse, J., Vos, J., & Van Twist, M. (2022). *Rijker verantwoord, met [regie]. Verantwoording over politiewerk in een politiek-bestuurlijke context*. Den Haag: NSOB.
- Schiks, J., Van 't Hoff, S., & Leukfeldt, R. (2022). *Op zoek naar de parels bij de lokale aanpak van cybercriminaliteit en gedigitaliseerde criminaliteit. Een verkennend onderzoek*. Apeldoorn: Politie en wetenschap.
- Schuilenburg, M. (2021). *Hysteria. Crime, Media, and Politics*. Routledge.
- Schuilenburg, M. & Soudijn, M. (2021). 'Big data in het veiligheidsdomein: onderzoek naar big data-toepassingen bij de Nederlandse politie en de positieve effecten hiervan voor de politieorganisatie'. *Tijdschrift voor Veiligheid*.
- Sluis, A. van, Cachet, L., de Jong, L., Nieuwenhuyzen, C., & Ringeling, A. (2006). *Pres-tatiesturing en de gevolgen voor de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke relaties van de politie*. Apeldoorn: Politie en wetenschap.
- Spronken, T. (2022). 'Verschoningsrecht en 'repressieve' druk' in *NJB*. <https://www.njb.nl/blogs/verschoningsrecht-en-repressieve-druk/>
- Terpstra, J., Salet, R., Van Duijneveldt, I., & Havinga, T. (2021). *Onderzoek naar basisteams in een digitale en superdiverse samenleving*. Apeldoorn: Politie en wetenschap.
- Tjeenk Willink, H. (2018). *Groter denken, kleiner doen. Een oproep*. Amsterdam: Prometheus.
- Tjeenk Willink, H. (2022). *Tot zover ben ik gekomen. Eerste lezing in de twejaarlijkse cyclus over De democratische rechtsorde in de praktijk*. Den Haag: Raad van State.
- ToeZine (2021). 'Verdieping voor professionals in toezicht en handhaving, 'Versterk het vertrouwen in de onafhankelijkheid van inspecties'. <https://www.toezine.nl/versterk-het-vertrouwen-in-de-onafhankelijkheid-van-inspecties/>
- Veld, R. in 't (2015). 'Over de reorganisatie van de politie; enige bestuurskundige observaties'. *Tijdschrift voor de Politie* 77(10/15).
- Vollenhoven, P. & Gunter Moor, L. (2022). *De Nationale Politie, gezagsdragers en de wijk-agent Discussienotitie*. Den Haag.

- Wallage, J. (2022). 'De Nationale Politie heeft een autonome korpsbeheerder nodig' in *NRC* 9 juni 2022. <https://www.nrc.nl/nieuws/2022/06/09/de-nationale-politie-heeft-een-autonome-korpsbeheerder-nodig-a4132988>
- Weerwind, F. (2022). Kamerbrief Versterking toezicht advocatuur. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/09/26/tk-versterking-toezicht-advocatuur>
- Welten, B. (2022). *Rebel met reden*. Warmond.
- Wolzenorff, K. (1918). *Der Polizeigedanke des Modernen Staats, ein Versuch zur Allgemeinen Verwaltungslehre Unter Besonderer Berücksichtigung der Entwicklung in Preussen*. Breslau, de Classic Reprint 2018.
- WRR (2021). *Politiefunctie in een veranderende omgeving*. Den Haag.

Wij rennen niet weg

Over het gewone politiewerk, dat alles-behalve gewoon is, en de miskennis daarvan

WIL THIJSEN

Inleiding

Zomaar een anekdote bij de koffie in een politiebureau:

“Het leek wel oorlog toen we aankwamen. Molotovcocktails en brandende fakkels vlogen op ons af. Recht voor me stond een man met getrokken zwaard die op mijn schild begon in te hakken. Ik zag hoe een vrouw door de straal uit het waterkanon heel hard met haar hoofd tegen de muur klapte, en hoe vlak voor ons een politiepaard uitgleed en viel. Zijn berijder viel eraf. We sprongen in een reflex opzij omdat het dier anders op ons zou vallen. Dikke rookwolken walmden over het plein. De menigte begon traangaspatronen naar ons terug te gooien waardoor we niks meer zagen. Wij waren in de minderheid. Toen het traangas op was, het waterkanon eruit lag en de paarden waren vertrokken, beseften we: dit kon weleens verkeerd aflopen.”

Deze anekdote is van Christel Rooijackers, hoofdagent en lid van de Mobiele Eenheid. Ze stond in de voorhoede van haar peloton op het 18 Septemberplein in Eindhoven, toen daar eind januari 2021 een coronademonstratie volledig uit de hand liep.

“Ik realiseerde me voor het eerst”, aldus de ME’er, “dat je als politie soms iets moet doen waar je zelf moreel niet achterstaat — ik begreep die demonstranten, ik sta zelf ook niet achter alle coronarestricties. Toch staan wij daar iedere keer weer, en ik zal dat blijven doen, hoe dubbel dat soms ook voelt.”

Christel Rooijackers vertelde het verhaal op haar bureau in het Brabantse Gemert, waar ik haar relaas optekende voor de politieserie *Die ene melding*, die wekelijks in *de Volkskrant* verschijnt. De serie gaat over meldingen die zo heftig, mooi of uitzonderlijk zijn, dat de politiefunctionaris in kwestie daardoor anders naar het politievak is gaan kijken. Het betreffende incident verschafte een nieuw inzicht waardoor de diender bepaalde handelingen sindsdien anders, bewuster, beter of juist niet meer doet.

Aan haar keukentafel in Apeldoorn beschreef wijkagent Vera Kraaijvanger hoe ze tussenbeide sprong toen een psychotische man op straat een willekeurige voorbijganger probeerde te wurgen:

“‘Ga op de grond liggen!’ riep ik. ‘Handen op je hoofd!’ Dat deed hij. Plotseling tilde die man zijn hoofd op, sprong overeind, schreeuwde: ‘Ik ben niet bang voor je!’ en rende met zwaaiende armen op me af. Ik liep achteruit en hoorde een omstander zeggen: ‘Pas op, hij heeft een mes.’ Ik wist: een psychotische man tegen een vrouw, dat verlies ik. Het is hij of ik. In een split-second trok ik mijn wapen, automatisch, zonder tijd om na te denken, en schoot. Ik raakte hem in zijn borst, maar hij stopte niet. Ik schoot nog een keer en raakte hem in zijn gezicht, net onder zijn oog. Hij zakte vlak voor me in elkaar.”

Kraaijvanger “ging helemaal stuk” toen het slachtoffer middels een Artikel 12-procedure vervolging afdwong, en ze in de juridische nasleep door de media werd afgeschilderd als ‘Vera K.’ Tijdens de rechtszaak over het schietincident — die ze won — vroeg de rechter waarom ze niet was omgedraaid en weggerend. “Ik ben politievrouw”, antwoordde ze. “Ik ben er om mensen te helpen en te beschermen. Ik ren niet weg.”

Of deze:

“Dit is het wreedste wat ik ooit heb meegemaakt. Ik werd op de zaak gezet van een onderkoeld, bijna dood, twaalfjarig meisje. Haar nachtjaponnetje zat onder de urine en, net als haar haren, vol zand. ‘Ze gaat het niet redden’, zei de forensisch kinderarts. Mijn team, het TGO, ging die ouders tappen en onderzocht de telefoon van de stiefmoeder. We schrokken ons dood. Daarop stonden filmpjes van pure kindermishandeling. Schreeuwend

werd het meisje gedwongen een vieze substantie te eten uit een hete steelpan die ze met haar blote hand moest vasthouden. Ze kotste het uit en moest vervolgens haar eigen kots opeten. Toen het meisje haar plas niet kon ophouden, liet die stiefmoeder haar d'r broekje uittrekken, wrong dat uit in een glas en dat moest ze opdrinken. Het meisje was doodsbang, maar tijdens ons verhoor toch heel loyaal aan die ouders, hoewel die haar koud douchten en, de nacht voordat ze onderkoeld werd gevonden, op de betonnen vloer in het tuinhuisje lieten slapen bij min zes graden, in dat dunne nachtjaponnetje.”

Deze leider van het Team Grootschalig Optreden (TGO) in Den Haag, René Smulders, kreeg een confrontatie met zijn leidinggevende. “Zodra mijn chef hoorde dat het meisje uit haar coma was gekomen en de mishandeling ging overleven, zei hij: ‘Oké, nu kan TGO eraf en moet Jeugd/Zeden ermee verder.’ Ik antwoordde: ‘Voel je je wel lekker? Dat kind is zo ongeveer vermoord! En jij geeft die zaak aan twee parttimers van zeden?’ Dat werd me niet in dank afgenomen, maar ik mocht doorgaan. De ouders zijn veroordeeld en met het meisje is het goedgekomen. Dat is wat dit incident mij heeft gebracht: knok voor een zaak als je voelt dat dat moet, ook al zeggen je meerderen: ‘Laat het los.’”

Deze en talloze andere politieverhalen tekende ik op in de krant. Voor de politieserie *Die ene melding* reis ik het hele land door om de herinneringen vast te leggen van politiemannen en -vrouwen die gepassioneerd vertellen hoe ze tijdens hun werk met wonderlijke, mooie, ingrijpende en ook gruwelijke situaties worden geconfronteerd. Uiteenlopende incidenten passeerden de afgelopen anderhalf jaar de revue, van de 27-jarige agent die onverwacht een bevalling moest begeleiden en de dankbare buurtbewoners die op het bureau van — ‘destijds nog gewoon chefje’ — Henk van Essen een slagroomtaart kwamen brengen, tot de terroristische aanslag in een Utrechtse tram en de levensreddende actie van een politiehelikopterpiloot die, met gevaar voor eigen leven, zo ijzingwekkend laag met zijn skids door de Waddenzee vloog, dat zijn maat een vijftienjarige, ernstig onderkoelde drenkeling van een boei kon trekken. Op dat moment had de marine al een nacht naar deze jongen gezocht.

De verhalen variëren van eenvoudige burenruzies tot gewelddadige gijzelingen en van noodlottige verkeersongevallen tot doorwrochte rechercheonderzoeken. Allemaal gaan ze over het gewone, dagelijkse politiewerk. Of liever: het ongewone werk. Want aan politiewerk is niets gewoon. De politie opereert bij nood en narigheid, in situaties die vaak schokkend of ronduit bedreigend zijn. Dat vergt daadkracht, goede sociale vaardigheden

en vooral heel veel incasseringsvermogen. Deze uitzonderlijke aspecten van het werk belichtte operationeel leidinggevende Daniëlle de Kloe heel expliciet in haar bureau in Hoofddorp:

“Na die lugubere vondst doorzochten we met getrokken wapens het huis, de ene ruimte na de andere. Aan het einde van een gang duwde mijn chef de laatste deur open. Terwijl hij naar binnen keek, zei hij — ik vergeet het nooit meer — ‘O mijn God’. De manier waarop hij het zei, ik krijg er weer kippenvel van, deed het ergste vermoeden. Ik liep achter hem naar binnen en zag daar in een bed een jonge vrouw liggen van een jaar of twintig, door haar eigen moeder vermoord met een bijl, met haar gezicht naar boven en in haar armen een knuffelbeer. Ik heb nog nooit zoiets gruwelijks gezien, mijn maag draaide om.

Je moet je voorstellen: vlak voor die dubbele moord waren Casper en ik al naar een heel bloedige steekpartij geweest. Die nachtdienst bevestigde weer maar eens: politiewerk is altijd heel onverwacht. Je weet nooit wat je aantreft. Je krijgt een melding, en met de informatie van de meldkamer moet je het doen. Het is altijd gissen in wat voor situatie je terechtkomt. Daar moet je tegen kunnen. Tegen schrik, angst, verdriet en soms vreselijke taferelen. Als politie ben je echt familie. Je deelt met collega’s soms dingen die te gruwelijk zijn om thuis te vertellen, maar collega’s begrijpen dat, die maken zelf ook zulke dingen mee.”

Of, in de woorden van wijkteamleider Joeri Sterringa, die een posttraumatisch stressstoornis (PTSS) opliep na de heilloze reanimatie van een twaalfjarig meisje dat door haar stiefvader met een mes was toegetakeld:

“Veel dingen in ons werk die wij normaal vinden, zijn niet normaal. Ieder mens maakt weleens een aanrijding of een overlijden mee, maar wij worden dagelijks met zulke ellende geconfronteerd. Dat is niet gezond. Ik hoorde dat die kindermoord een wraakactie was van de ex van haar moeder: als ik jou niet kan hebben, pak ik iets moois van je af. Kwáád was ik. Ik sliep niet meer, kreeg nachtmerries en zag haar steeds liggen, dat donkere meisje in een rode plas bloed op die witte tegelvloer. Ik stortte me op het werk maar voelde me steeds slechter, was doodmoe en kreeg een kort lontje. Pas toen de bedrijfsarts het als eerste benoemde: ‘Jij hebt PTSS’, kreeg ik de hulp die ik nodig had. Het is de belangrijkste les die ik leerde en nu overbreng: doe je niet stoerder voor dan je je voelt. Durf je kwetsbaar op te stellen. Praat erover. Huil. Laat het gaan.”

Zoals de politiemensen die ik interview door een bijzondere melding anders naar hun vak gingen kijken, zo ging ik, door hun bijzondere verhalen, anders naar de politie kijken. Zo'n dertien jaar schrijf ik inmiddels als misdaadjournalist over politie en justitie. Ik viel met mijn neus in de boter toen mijn hoofdredactie me begin 2010 vroeg om deze portefeuille op me te nemen: aan de vooravond van de totstandkoming van de Nationale Politie. Ik maakte dat proces vanaf het begin en van dichtbij mee. Ik deed verslag van de liefde tussen oud-korpschef Gerard Bouman en toenmalig Justitieminister Ivo Opstelten, beschreef de scheiding tussen Bouman en de vier politievakbonden — een verhouding die nooit meer goedkwam —, rapporteerde over het fraudeschandaal van toenmalig COR-voorzitter Frank G., wiens inheligheid hem een celstraf van zes maanden opleverde, noteerde alle opmerkelijke CAO-acties, vermeldde de onvrede over de nieuwe top-61 en analyseerde de ogenschijnlijk onmogelijke fusie van zesentwintig korpsen tot één landelijke politie, die uiteindelijk, na veel horten en stoten, is gelukt.

De politie was voor mij een instituut waar ik vakmatig alles en privé niets mee te maken heb. Een abstract orgaan dat de samenleving veilig dient te houden en moet uitrukken als ergens 'gedoe' is. Ik zag en beoordeelde de politie als één geheel van mensen die ergens werken en een goed product moeten afleveren — bekeuringen schrijven en boeven vangen — zoals dat ook bij multinationals als Unilever en Philips het geval is. Maar die vergelijking, weet ik nu, gaat in alle opzichten mank.

De politie is geen bedrijf, geen maakbare organisatie die van bovenaf kan worden aangestuurd. Het werk is atypisch omdat geen enkel optreden standaard of voorspelbaar is. Uit alle verhalen die ik opteken, valt te destilleren dat de hoofdtak van de politie vooral is: ingrijpen in de samenleving wanneer iets misgaat en er geen oplossingen meer voorhanden zijn. De politie probeert niet zozeer overtredingen en misdaad te bestrijden, maar wordt ingeroepen bij angst, onrecht en onvermogen. Of het nou gaat om criminaliteit, een ongeluk, een wanhoopsdaad of domweg een misverstand: waar iets grondig misloopt en burgers er zelf niet meer uitkomen, treedt de politie op. Vaak hulpvaardig, soms hardhandig. Het slagen of falen van politieoptreden hangt in grote mate af van het improviserend en empathisch vermogen van de betreffende dienders. Daarbij spelen intrinsieke motivatie en integriteit een grote rol. Politiewerk is mensenwerk.

Politie mannen en -vrouwen opereren veelal aan de rafelranden van de maatschappij. Zij balanceren op het dunne koord tussen goed en kwaad, stellen morele grenzen en bieden op die manier bescherming en gerechtigheid. Zij doen hun werk soms met gevaar voor eigen leven. Dat vergt moed

en doortastendheid. Slecht politiewerk zet kwaad bloed, goed politiewerk vergroot het gevoel van veiligheid onder burgers en daarmee hun vertrouwen in de overheid. Politiemensen dragen op die manier bij aan een goed functionerende rechtsstaat. Hun werk is stevast maatwerk en is niet, zoals in een bedrijf, te beoordelen aan de hand van een winst- en verliesrekening.

Toch proberen beleidsmakers grip te krijgen op het politiewerk aan de hand van cijfers en streefdoelen, leerde ik van teamchef Yvonne Ketelaars van Avim, de afdeling Vreemdelingen, Identificatie, Migratiecriminaliteit en Mensenhandel. Toen ik haar interviewde op haar werkplek in het Limburgse Heythuysen, had haar team net, na vier maanden intensieve opsporing, een onderzoek afgerond naar een vijftienjarig meisje dat zich seksueel liet uitbuiten. Ze had geen pooier, geen loverboy, niets. Het meisje onderging talloze wrange vernederingen vrijwillig. Ze bleek getraumatiseerd te zijn, wanhopig op zoek naar surrogaatliefde doordat haar vader haar seksueel had misbruikt.

“Haar gedrag reflecteerde haar trauma. Toen we onze bevindingen aan haar moeder en haar hulpverleners lieten weten, viel bij iedereen het kwartje. Niet de boze buitenwereld was het probleem, het kwam van binnenuit. Haar moeder kon hierdoor begripvoller met de situatie omgaan, en de hulpverleners veranderden hun therapie. Wij hebben ze in de goede richting gestuurd.

Dit is een voorbeeld van de vele zaken bij ons waarbij we geen verdachte konden aanleveren. Het gekke is: wij worden beoordeeld op cijfers, op behaalde doelen. In de zomer van 2020 ben ik hier teamchef geworden en later dat jaar kreeg ik mijn eerste verantwoordingsgesprek met de eenheidsleiding van Limburg. Mij werd gevraagd: ‘Yvonne, hoe komt het dat jij het aantal verdachten van mensenhandel niet hebt gehaald?’ Er zit een hele wereld achter die cijfers. Het beleid en de financiën van politie en Openbaar Ministerie wordt erop gebaseerd. We hadden dat jaar twee verdachten te weinig aangeleverd, van in totaal dertien, geloof ik. Cijfers interesseren me niet zo, het gaat mij erom dat we betekenisvol bezig zijn. Ik antwoordde: ‘Willen jullie ook weten wat we het afgelopen jaar allemaal wél hebben gedaan?’ Want wij doen veel meer dan alleen verdachten aanleveren aan het Openbaar Ministerie.”

Nog al te vaak wordt de politie beschouwd als een organisatie met werknemers en leidinggevendenden waarvoor prestatiedoelen gelden waarop verantwoordelijken kunnen worden afgerekend. Zo moet bijvoorbeeld het aantal

verdachten omhoog, het aantal overvallen en inbraken omlaag en moet de handel in drugs worden teruggedrongen. Als dat niet lukt, doet de politie iets niet goed, is de gedachte.

Maar die redenering gaat niet op. Los van de discussie over capaciteit en het eeuwige kat-en-muisspel tussen opsporing en verdachten is mij steeds duidelijker geworden dat de politie vaak juist veel meer doet dan haar taakopdracht voorschrijft. Daar zitten geen grote beleidsafwegingen achter, dat valt nou eenmaal samen met het improviserend en empathisch vermogen van politiemensen. Als een diender vindt dat ingrijpen of nazorg nodig is, dan zal hij of zij dat doen. Dat is niet impulsief of ondoordacht, maar menselijk. Een indrukwekkend voorbeeld daarvan, waarbij het politiewerk veel verder strekte dan haar voorgeschreven taak, illustreert operationeel specialist Elly Wopereis, die in haar werkkamer in bureau Berestein in Den Haag vertelde hoe ze tien dagen lang onafgebroken optrad als leidinggevend Officier van Dienst tijdens en na het schietdrama in winkelcentrum de Ridderhof in 2011 in Alphen aan den Rijn, waarbij zeven doden vielen:

“Ik zag veel hulpdiensten, ontredderde mensen, paniek, schreeuwen, huilen, chaos. Mensen trokken aan me, schreeuwden: ‘Ze gaan daarbinnen allemaal dood!’ Er waren veel gewonden en zeven doden, onder wie de schutter. Ik regelde afzetting van de plek des onheils, het natrekken van verdachten, opschaling, samenwerking met brandweer en ambulance, overleg met de burgemeester en het weghouden van de pers. Ik liet motoragenten ambulances begeleiden, het verkeer regelen en slachtoffers opvangen in het zalencentrum waar Slachtofferhulp en een traumateam klaarstonden, en zorgde dat familierechercheurs uit andere eenheden werden opgetrommeld om gewonden en nabestaanden op te vangen. Voor alle collega’s werd chinees gehaald. Bij toerbeurt ging iedereen eten op het bureau. Rond negen uur ’s avonds at ik de laatste restjes en bereidden we met een team de komende dagen voor: politiebegeleiding bij de stille tocht, politie bij een grote herdenking, begeleiding bij zeven begrafenissen die voortkwamen uit een strafbaar feit, politiemensen bij heropening van de winkels en bij de bloemenzee die werd gelegd. We organiseerden informatiebijeenkomsten voor de winkeliers, nabestaanden en omwonenden. Beatrix kwam op bezoek — ook een veiligheidsvraagstuk. Ondertussen liep het rechercheonderzoek nog dagen door. Ik heb tien dagen achtereen gewerkt. Op de nazorgbijeenkomst voor politiemensen vertelde een agent gedetailleerd hoe hij als eerste de Ridderhof binnenging en wat hij daar allemaal aantrof. Toen brak ik.”

Politiewerk is niet met vastomlijnde voorschriften bij of aan te sturen. Elke confrontatie tussen politie en burger is uniek, en in elk optreden moet de politiemans of -vrouw handelen naar zijn of haar beste oordeelsvermogen en met “de inzet met alles wat we kunnen”, zoals ME’er Christel Rooijackers het verwoordde. Dat is in wezen de essentie van het politiewerk: daadkrachtig optreden als probleemoplosser, hulpverlener of bestrijder van onrecht. Wijkagent Olof de Bekker lichtte dat treffend toe aan zijn keukentafel in Sint-Michielsgestel, waar hij zich had ontfermd over een jonge puber die door zijn ouders zonder enig mededogen op straat was gezet omdat ze zijn homoseksualiteit niet accepteerden:

“Ik nam die jongen apart in de keuken. Hij zei heel geëmotioneerd dat hij al zijn moed bij elkaar had geraapt om zijn ouders te vertellen dat hij homoseksueel is. ‘Ze willen me op straat zetten’, huilde hij. Ik dacht: jeetje, zulke mensen bestaan dus echt. Toen mijn collega en ik zijn ouders vroegen om zijn verhaal ook even aan te horen — ‘hij is pas zestien’ –, kregen wij de volle laag: ‘Jullie zijn partijdig! Jullie snappen er niks van! Je bent niet goed wijs!’ Ik probeerde uit te leggen dat wij nooit partijdig zijn, maar ze waren echt niet voor rede vatbaar. Die moeder smeedt met een tijdschrift en krijste: ‘Hij gedraagt zich normaal, of hij flikkert maar op!’

Er was geen strafbaar feit; geen vernieling, geen schade, niemand gewond. Eigenlijk was dit verder geen politiewerk. Toen leerde ik dat je als wijkagent boevenvanger, scheidsrechter, maatschappelijk werker, relatietherapeut, psycholoog en mediator tegelijk moet zijn.”

Ondanks het unieke, steeds weer incidentele, op improvisatie gebaseerde ad-hoc-karakter van politiewerk, was ik het afgelopen decennium veelvuldig getuige van een overheidsbeleid jegens de politie dat toch sterk doet denken aan dat van het runnen van een bedrijf. Op zulke momenten wordt de organisatie, al helemaal sinds de vorming van de Nationale Politie, beschouwd en behandeld als een orgaan dat geld kost, waarvoor regels gelden, dat toezicht vergt en dat men hoopt te kunnen kneden naar de politieke wensen of behoeften van de samenleving op dat moment: meer blauw op straat. Meer beveiligers. Meer antiterreureenheden. Meer migratiedeskundigen. Meer cyberexperts. Of, als het financieel zo uitkomt: minder blauw op straat, minder politiebureaus, minder loonsverhoging dan verwacht, een kortere opleiding voor de nieuwe aanwas. De wens tot ‘meer’ komt vaak voort uit beleid dat stoelt op irrationele onderbuikgevoelens in de samenleving of politieke scoringsdrang, de zucht naar ‘minder’ wordt vaak ingegeven door mooi omschreven

bezuinigingskeuzes voor kortetermijnoplossingen, waarbij de continuïteit en stabiliteit voor de lange termijn uit het oog worden verloren. Zo'n zigzag-beleid van bezuinigen en uitbreidingen als een trekkharmonica, al naargelang het beleidsmakers behaagt, is met een bedrijf goed mogelijk, maar niet met de rechtsstaat. Hoe ondoelmatig en zelfs onrealistisch zo'n 'op-en-afbeleid' jegens de politie is, onderstreepte voormalig korpschef Erik Akerboom in een interview dat ik in oktober 2019 met hem had:

“Je kunt de rechtsstaat niet overeind houden en leiden als je niet een constante financiering tot je beschikking hebt. Toen ik hier drieënhalft jaar geleden kwam, moest ik drieduizend man wegbezuinigen. Eerder dit jaar werd tegen mij gezegd: we willen over een jaar duizend man politie extra hebben. Nu wordt er weer gezegd: nog eens duizend man erbij; drie- tot vierhonderd man voor dat narcoteam, plus extra beveiligers, en ook nog mensen voor het migratiedossier. Maar dat kán helemaal niet. Dat kost tijd. Je moet mensen opleiden, je moet ze inwerken, je moet ze relaties laten aangaan met de omgeving. Duizend man erbij toveren, dat gáát niet.

Je vroeg me hoe de drugscriminaliteit zo groot kon worden. Dat op-en-afbeleid van opeenvolgende kabinetten maakt dat wij geen goeie positie kunnen opbouwen in de wijk. Dat je geen stabiele, langdurige inlichtingenposities kunt opbouwen omdat er steeds iets anders van je wordt gevraagd. Hierdoor onttrok een belangrijk deel van deze criminele jongeren zich aan ons zicht.

De politiek is te wispelturig. Ik zou Nederland een kabinet toewensen dat een uitspraak doet over de financiering van de rechtsstaat over de jaren heen.”

De politie is geen maakbare, beleidsgestuurde organisatie, maar een groot, noodzakelijk vangnet voor de hele samenleving. Als alles misgaat en er geen oplossingen meer voorhanden zijn, komt de politie. De maatschappij verandert, de criminaliteit evolueert, de politie moderniseert, maar de essentie van het politiewerk — van probleemoplosser, hulpverlener en onrechtbestrijder — zal altijd hetzelfde blijven. Dat werk is onmisbaar. En dat wordt bemoeilijkt sinds vrijwel elke burger een smartphone bezit en die ook gebruikt. Niet alleen om mee te communiceren, maar ook om mee te fotograferen en te filmen. Sindsdien wordt het ingrijpen van de politie veelvuldig vastgelegd door omstanders. Beelden worden niet alleen selectief aangesneden en zonder context op sociale media geplaatst, wat zijn weerslag

heeft op het vertrouwen in de politie; het filmen is soms ook gewoon domweg onbegrijpelijk, zoals brigadier Lieke Peters in Nijmegen ondervond:

“Ik ging op mijn knieën zitten en legde mijn hand op zijn borst en in zijn hals, maar voelde geen hartslag, dus gingen we reanimeren. Het ambulancepersoneel pakte ondertussen een beademingspomp, plaatste een borstcompressie-apparaat op zijn lichaam en legde hem aan een infuus. Het zag er heftig uit. Ondertussen stonden veel omstanders te kijken. Gezinnen, een vader met heel jonge kinderen, mensen gingen het filmen. Overal waar een uniform is, gaan toeschouwers altijd filmen. Daar lag een man te sterven. ‘Loop even door jongens’, riep ik. ‘Je wilt niet dat je kinderen dit zien.’ De reacties — ‘Dat bepaal ik zelf wel’ — waren erg onvriendelijk. Niemand luisterde.”

Politieoptredens zijn vaak in de publieke ruimte en dus zichtbaar en beoordeelbaar door veel omstanders, die hun filmbeelden ook nog eens online delen met een nog veel groter publiek. Dat is een extra complicerende omstandigheid waaronder politiemensen tegenwoordig hun werk moeten doen. Aan politiewerk is niets gewoon. Het werk is geen van-acht-tot-vijfbaan en de politie is geen bedrijf. Het is een missie die onderhevig is aan dreiging, geweld en confrontaties met verschrikkelijke taferelen, onder de voortdurende beoordeling door derden. Dat het belang van het werk nogal eens wordt miskend, extraheerde docent politieprofessie Roland van der Hilst op zijn bureau in Barendrecht:

“De politie komt alleen in het nieuws als er iets misgaat. Er gebeuren ontzettend veel goeie dingen, maar daar hoor je nooit iets over. Politiewerk is tachtig procent mensen helpen en twintig procent boeven vangen, maar de framing is altijd andersom. Als mensen slecht over de politie praten, denk ik bij mezelf: je weet werkelijk niet waarmee wij zoal worden geconfronteerd. Je hebt echt geen idee wat wij allemaal voor jullie doen. Want daar hoor je nooit iets over.”

Hij heeft gelijk.

Het kwam goed met het twaalfjarig meisje dat René Smulders’ team onderkoeld aantrof in haar besmeurde nachtjaponnetje op de betonnen vloer van een tuinhuisje bij zes graden vorst. Zij hebben haar van haar mishandelende stiefmoeder gered.

Het kwam ook goed met het Turkse meisje Gül, slachtoffer in de eerste

moderne slavernij-zaak in Nederland die leidde tot een veroordeling, dankzij de volharding van wijkagent Madelon Ouwerkerk die, ondanks de taalbarrière, met oneindig veel geduld Güls vertrouwen won en de zaak niet losliet, waardoor haar tante kon worden aangehouden.

Het liep goed af met de puber die door zijn ouders zonder enig mededogen op straat werd gezet omdat hij homoseksueel is. Na daadkrachtig ingrijpen en langdurige nazorg van wijkagent Olof de Bekker kreeg de jongen onderdak, boeken, een laptop en sportkleden voor de middelbare school, en daarmee ook een toekomst.

De vijftienjarige jongen die door politiehelikopterpiloot Peter de Kuyper en zijn maat uit de Waddenzee werd geplukt, is dankzij hun levensreddende actie een volwassen man geworden. Hij zocht onlangs contact met mij om de piloot na al die jaren te kunnen bedanken.

Natuurlijk, er gaat veel mis — politiewerk is en blijft, zoals gezegd, mensenwerk. Geweldgebruik is incidenteel buitenproportioneel, politiemensen raken soms opgebrand door te veel stress of verbitterd door te veel confrontaties met onredelijke personen en diepe ellende. Maar ik kan een oneindig lange reeks voorbeelden noemen van geslaagd, probleemoplossend, soms levensreddend politieingrijpen. Het zijn stuk voor stuk voorbeelden van mooie confrontaties en ontroerende, soms heftige taferelen. Ik heb ze vaak gehoord, aan al die keukentafels en koffietafels in politiebureaus, de opmerkingen van dienders over hun vak: ‘Daar doe je het voor’ en: ‘Wij rennen niet weg’.

Terwijl ik dit schrijf en u dit leest, zijn tienduizenden politiemensen direct of indirect bezig met rechtshandhaving, hulpverlening en nazorg. Dat wordt nogal eens miskend. In deze bundel vol toekomstvisies, beleidsadviezen en geopolitieke ontwikkelingen mag dat gewone, dagelijkse politiewerk niet uit het oog worden verloren. Het verdient juist veel aandacht en moet worden gekoesterd. Want dat is waar politiewerk in de kern om gaat: het welzijn van de medemens.

De politie en de burger

Een sluipende crisis?

DORIAN SCHAAP & RENZE SALET

Inleiding

Vijf jaar geleden verscheen de evaluatie van de Politiewet 2012, uitgevoerd door de commissie-Kijken (Commissie Evaluatie Politiewet 2012, 2017). Dat evaluatierapport en de bijbehorende aanbevelingen waren gebaseerd op vijf deelstudies naar het functioneren van verschillende aspecten van de wet. De commissie wilde niet dat dit moment het eindpunt zou zijn van reflectie op de Politiewet en de daarbij horende reorganisatie van regionaal naar nationaal politiebesteding; zij gaf aan idealiter vijf jaar later de PW2012 nogmaals onder het vergrootglas te leggen. Los van de beperkingen van deze evaluatie (zie Terpstra, 2018) is het buitengewoon spijtig dat gedegen onderzoek naar het functioneren van het politiebesteding als geheel sindsdien ontbreekt. Toch is het de moeite waard om voort te bouwen op een aantal inzichten uit deze evaluatie en te kijken waar de Nationale Politie nu staat. Wij richten ons hierbij op een kernaspect van iedere politieorganisatie: haar relatie met burgers. Dit stond immers centraal in de reorganisatieplannen (hoewel dit uit de wettekst zelf nauwelijks valt af te leiden). Zo waren belangrijke doelstellingen van de komst van de Nationale Politie: verbetering en uniformering van de dienstverlening, het vergroten van de veiligheid van burgers, verhoogde bereikbaarheid van de politie, betere democratische

lokale inbedding, en meer vertrouwen van burgers in de politie (Terpstra & Schaap, 2018; Schaap, 2021).

Hoewel de vraag is in hoeverre deze ‘samenleving-georiënteerde’ doelstellingen echt de centrale drijfveren waren om tot de Nationale Politie te komen (Schaap & Terpstra, 2018), zag het er op dit vlak lange tijd in ieder geval niet slecht uit. Zo bleek het vertrouwen van burgers, hoewel de politie in de jaren na de reorganisatie werd geplaagd door tegenvallers, kinderziektes en teleurstellingen, in deze periode in ieder geval niet gedaald (Commissie Evaluatie Politiewet 2012, 2017). Missie geslaagd? Dat valt tot op heden nauwelijks te zeggen; er ligt namelijk een schokkend groot aantal vragen open wanneer we kijken naar ontwikkelingen in de relatie tussen de politie en burgers. Hoe staat het er momenteel voor met het vertrouwen in en de legitimiteit van de politie? Welke andere maten van politieel succes of falen in haar relatie met burgers zijn er en hoe doet de Nationale Politie het daarin? Wat zijn risico's en valkuilen in deze relatie, en wat zijn veelbelovende wegen om deze te versterken of verbeteren? In deze bijdrage bespreken we de voorlopige antwoorden op deze vragen.

Allereerst zullen we een aantal gebruikelijke manieren schetsen om de relatie tussen burgers en politie te duiden en meetbaar te maken. We laten zien hoe de Nationale Politie het volgens deze maatstaven lijkt te doen en concluderen dat er veel positieve signalen zijn. Vervolgens laten we echter zien dat onder de oppervlakte wel degelijk verscheidene ontwikkelingen gaande zijn die diep problematisch zijn, en die de politie al op korte termijn dreigen te overweldigen. In het laatste deel van deze bijdrage bespreken we een aantal oplossingsrichtingen voor deze problemen.

De gangbare maten: het gaat geweldig tussen burgers en de politie!

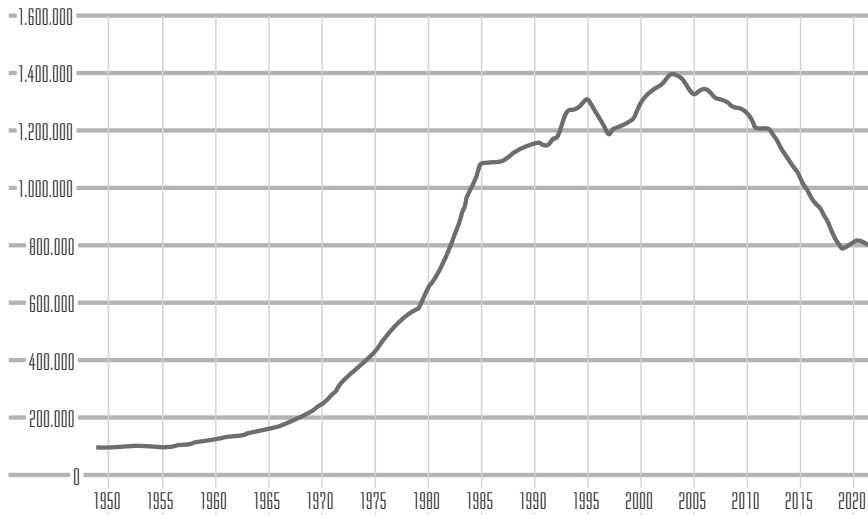
De meest gebruikelijke maat om de relatie tussen burgers en de politie te duiden is die van vertrouwen van burgers in de politie (Schaap, 2018). Rapportages van de Veiligheidsmonitor en andere vertrouwensdata maken het mogelijk om niet alleen te kijken naar *niveaus* van vertrouwen in de politie, die vaak van beperkte analytische waarde zijn, maar ook naar *trends*. Wanneer we de meest recente Veiligheidsmonitor (Akkermans et al., 2022) bekijken, zien we dat in 2021 66,8% van de burgers tevreden of zeer tevreden was met het laatste politiecontact in eigen buurt, en 36,8% (zeer) tevreden met het functioneren van de politie in de buurt. Hoewel er niet letterlijk

naar vertrouwen wordt gevraagd, bieden deze maten van tevredenheid met de politie een benadering. Maar is dit nu veel, of weinig?

Een betere blik op de data in de Veiligheidsmonitor laat zien dat tevredenheid met de politie jaar na jaar wel schommelt, maar dat de trendlijn positief is: in 2012 was nog 62% van de burgers tevreden met het laatste politiecontact, en was 34,7% tevreden met het functioneren van de politie in de buurt (Akkermans et al., 2022). En die resultaten waren dan weer een stuk positiever dan gedurende het grootste deel van de jaren 1990 en de jaren 2000 (Schaap, 2014). Andere cijfers, zoals die uit de Vertrouwens- en Reputatiemonitor Politie¹ en landenvergelijkende bronnen als de European Social Survey (Schaap, 2018; Van der Veer et al., 2013), laten soortgelijke middellange- en langetermijnresultaten zien (zie ook Stals & Van de Walle, 2020). Het vertrouwen van burgers in de politie neemt in Nederland, overigens net als in de meeste andere Europese landen, dus al jarenlang toe. Daarin heeft de komst van de Nationale Politie geen aantoonbaar verschil ten goede of ten kwade gemaakt.

Case closed? Nou nee. Feitelijk geven deze data immers niet meer dan een oppervlakkig beeld van tevredenheid met de politie. Er zijn andere cijfermatige indicatoren denkbaar. Zo kunnen we kijken naar criminaliteit en slachtofferschap; immers, de burger verwacht onder meer van de politie dat zij de criminaliteit effectief bestrijdt. Stijgende criminaliteit zou problemen voor de relatie tussen burgers en de politie kunnen opleveren, zoals bijvoorbeeld in de jaren negentig het geval was (Schaap, 2018). Het lukt de politie dan niet om burgers te beschermen. Daarnaast zegt de meldingsbereidheid iets over de verwachting van burgers dat de politie ook iets aan criminaliteit doet (Schreurs, 2020). Tot slot is het goed om te kijken naar veiligheidsgevoelens: wanneer mensen zich veiliger voelen, kunnen we er vanuit gaan dat ze positiever zijn over (het werk van) de politie (Skogan, 2009) en zit er minder 'spanning' op deze relatie.

Allereerst de geregistreerde misdaad. Er is lange tijd veel te doen geweest rond de toename van criminaliteit in Nederland tussen de jaren zestig en ongeveer de eeuwwisseling. Dat de geregistreerde misdaad sindsdien is afgenomen, is bekend, maar wat is de omvang van deze daling? Figuur 1 geeft de langetermijntrends weer in geregistreerde misdaad.² Wat, naast de stijging tot ongeveer 2000, opvalt, is de 'crime drop' van de afgelopen twee decennia. Inmiddels bevindt het aantal geregistreerde misdrijven zich op het niveau van 1980. Rekening houdend met de bevolkingsgroei, is het niveau van geregistreerde criminaliteit verhoudingsgewijs nog lager.



FIGUUR 1: Trends in door politie geregistreerde criminaliteit in Nederland, 1948-2020. Totaal aantal misdrijven.

Wanneer we beter naar deze trend kijken en uitsplitsen naar type delict, zien we dat de daling in geregistreerde criminaliteit op veel vlakken heeft plaatsgevonden (Meijer et al., 2021). Uiteraard schommelen de jaarlijkse waarden enigszins en bij sommige delicten is de daling groter (en zette eerder in) dan bij andere. Tussen 2005 en 2020 was er sprake van daling in traditionele vermogenscriminaliteit (met 41%), vernielingen (met 54%), verkeersmisdrijven (met 31%), gewelds- en seksuele delicten (met 36%), en drugsmisdrijven (met 34%). Van de traditionele criminaliteit kenden alleen wapenmisdrijven een toename, van 14%³, waarbij het overigens gaat om relatief beperkte aantallen vergeleken met de andere categorieën.

Deze delictscategorieën zijn deels ook, in dezelfde periode, via slachtofferenquêtes gemeten (Akkermans et al., 2022). Waar 41,9% van de burgers in 2005 aangaf slachtoffer van een misdrijf te zijn geweest, was dat in 2021 nog maar 17,1%. Een afwijking vanwege de coronapandemie? Wellicht dat dat een rol speelde, maar in 2019 was 20,9% slachtoffer: de helft van het totale percentage dat in 2005 met criminaliteit te maken had. Het percentage burgers dat in een jaar slachtoffer was van een vermogensdelict, is tussen 2005 en 2021 gedaald met liefst 64% (van 26,2% van de bevolking naar 9%). Voor vernielingen is sprake van een daling van 61%, en voor geweldsdelicten van 41%. Deze gegevens staven dus grotendeels de bevindingen op basis van geregistreerde criminaliteit en lijken zelfs te duiden op een nog grotere daling.

De bekende ‘olifant in de kamer’ is natuurlijk de opkomst van cybercrime, die een (groot) deel van de traditionele delicten inmiddels vervangen zou hebben, maar waarvan de meldingsbereidheid zo laag is dat het op basis van politieregistratie vrijwel onmogelijk is een beeld te schetsen van de omvang (Bijleveld et al., 2019). Ook in slachtofferenquêtes werden deze delicten lange tijd niet bevraagd. Op basis van gegevens uit de Veiligheidsmonitor is tussen 2012 en 2021 sprake van een toename in aantal slachtoffers van cybercrime van 22% (Akkermans et al., 2022: 51). Deze toename wordt vooral veroorzaakt door een aanzienlijke stijging in het aantal gevallen van aankoop- en verkoopfraude.

De politie heeft vaak aangiftes nodig voor zij criminaliteit kan registreren. Aangiftebereidheid van burgers geeft een belangrijke indicatie van het vertrouwen dat burgers hebben in het vermogen van de politie om de samenleving veilig te houden (Schreurs, 2020). Dalende aangiftebereidheid zou dus kunnen wijzen op problemen in de relatie tussen burgers en de politie. Hoewel Van de Weijer en Bernasco (2016) een negatieve trend signaleerden in het percentage slachtoffers dat aangifte deed van een misdrijf tussen 2005 en 2014 (van ongeveer 35% naar 29%), lijkt deze ontwikkeling inmiddels gekeerd: in 2021 was dit 32% (Akkermans et al., 2022). Hierbij moet echter wel de kanttekening geplaatst worden dat het hier gaat om traditionele criminaliteit: voor cybercrime ligt de aangiftebereidheid met 19% aanzienlijk lager (Akkermans et al., 2022: 54), iets wat de latere resultaten van Van de Weijer en Bernasco (2016) kan hebben verklaard. Hiermee komt echter ook de vraag op in hoeverre cybercrime altijd door burgers wordt beschouwd als politiewerk: veel van deze incidenten worden immers eerder ervaren als ongemak dan als crimineel delict (Button et al., 2021).

Hoe zit het dan met onveiligheidsgevoelens? Onveiligheidsgevoelens kennen meer symbolische dan rationele elementen en zijn ook deels een reflectie van maatschappelijk onbehagen (Spithoven, 2018). Is het mogelijk dat feitelijke criminaliteit daalt, maar de vrees om slachtoffer te worden stijgt? Met de voortdurende media-aandacht voor criminaliteit en de grotere zichtbaarheid door opkomst van sociale media valt dit niet uit te sluiten. Maar ook hier zien we eerder trends die wijzen op meer veiligheid (zie ook Eysink Smeets & Foekens, 2018): waar in 2005 de helft van de burgers aangaf zich ‘wel eens’ onveilig te voelen (overigens snel dalend naar 40% in 2007), was dat in 2021 nog maar 33% (Akkermans et al., 2022).

Samenvattend lijkt er voor de politie dus veel om optimistisch over te zijn in haar relatie met burgers: burgers hebben meer vertrouwen in de politie en

voelen zich veiliger dan voorheen; de ervaren en geregistreerde criminaliteit daalt razendsnel (wat de politie in ieder geval deels als succes zou kunnen claimen), en de aangiftebereidheid lijkt vrij constant. In hoeverre iets hiervan met de Politiewet 2012 en de komst van de Nationale Politie te maken heeft, is zeer de vraag, maar deze heeft in ieder geval geen duidelijk negatieve impact op deze indicatoren gehad.

Beleidsmatig lijkt dit goede nieuws ook gevolgen gehad te hebben. Waar de komst van de Nationale Politie nog gepaard ging met een samenhangende vertrouwensstrategie door middel van het zogenoemde ‘dienstverleningsconcept’ (Biemolt et al., 2012), is het op beleidsniveau sindsdien al jaren stil. Ook het model van maatschappelijke integratie van de politie en ‘in de haarvaten van de samenleving zitten’ (Van Duijneveldt, 2018), decennia-lang dominant in het Nederlandse denken over vertrouwen (Schaap, 2018), lijkt langzaam naar de achtergrond te verdwijnen (De Snoo, Wennekes & Smit, 2021). Hoewel er zeker initiatieven zijn om de relatie met burgers te bevorderen en er ook nog wel onderzoek naar plaatsvindt, lijkt op nationaal niveau, vanuit politiek, ministerie en korpsleiding, de discussie over politieke legitimiteit grotendeels verstomd. Zoals het persbericht na publicatie van de ‘Reputatiemonitor 2021’ (Kantar, 2021) stelde: “Het onderzoek geeft geen aanleiding tot grote strategische koerswijzigingen, maar biedt wel de mogelijkheid tot verrijking en verdieping” (Nationale Politie, 02-07-2021).

Dit lijkt typerend voor de houding vanuit de politie tegenover haar relatie met burgers. Geen fundamentele herzieningen of nieuwe strategische benaderingen — over het algemeen zit het immers wel goed — maar een nadruk op het faciliteren van kleinschalige, meestal bottom-up, initiatieven. Van deze initiatieven, zoals de opkomst van ‘Q-teams’ in de opsporing (Van Egmond et al., 2020), of burgerparticipatie in de vorm van (digitale) netwerken en buurtwachten (Lub, 2016; Van Steden & Mehlbaum, 2022), wordt vaak veel verwacht (zie ook Terpstra, Verhage & Van Reemst, 2022). Datzelfde geldt voor initiatieven om digitalisering bij de politie te bevorderen door het stimuleren van digitale expertise en inzet van sociale media (Bijleveld et al., 2021; De Graaf & Meijer, 2018). Het verbeteren van de relatie tussen burgers en politie lijkt daarmee vooral een zaak voor specifieke individuen binnen de politieorganisatie, die anderen zouden moeten enthousiasmeren, en voor burgers zelf. De vraag is of dit voldoet (De Snoo et al., 2021).

Grote uitdagingen onder de motorkap

MAATSCHAPPELIJKE ONTWIKKELINGEN

Op basis van het voorgaande zou de lezer kunnen denken dat er geen vuiltje aan de lucht is voor de politie in haar relatie met burgers. Zo eenvoudig is het echter niet. Want wie wat beter kijkt dan we hiervoor hebben gedaan, ziet dat de politie, juist ook in haar relatie met burgers, voor grote uitdagingen staat. In dit deel van onze bijdrage richten we ons op deze uitdagingen en de achtergronden daarvan.

De twee belangrijkste (maatschappelijke) uitdagingen waar de politie onzes inziens voor staat in haar relatie tot burgers, zijn al enige tijd geleden geschetst door Dijstelbloem en Holtslag (2010). Onder invloed van twee belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen, ‘fragmentering van het publiek’ en ‘bevraging van gezag’, geven zij aan dat publieke organisaties moeten opereren onder voortdurende onzekerheid en hoge maatschappelijke druk. Bij de politie zijn precies die twee ontwikkelingen de afgelopen jaren duidelijk te zien, en haar reactie op die trends tot nu toe baart ons zorgen.

Allereerst verdienen de twee genoemde ontwikkelingen enige aandacht. Met fragmentering van het publiek wordt gewezen op de veranderende aard van pluriformiteit in de Nederlandse samenleving. In plaats van dat de samenleving bestaat uit herkenbare, redelijk continue maatschappelijke groepen, stellen de auteurs: “De samenhang tussen burgers moet tegenwoordig begrepen worden als het gedeeltelijk overlappen van achtergronden en behoeften” (Dijstelbloem & Holtslag, 2010: 39). Ze spreken over steeds wisselende maatschappelijke coalities, waarbij de vraag op welke identiteiten en belangen zo’n coalitie gebaseerd is, afhangt van de tijd en het onderwerp. Dit heeft consequenties voor de manier waarop burgers naar maatschappelijke kwesties kijken: er is sprake van uiteenlopende probleemdefinities van en betekenisgeving aan dergelijke kwesties. Dit verschijnsel wordt versterkt door het feit dat sommige groepen zich afsluiten van andere delen van de samenleving (Dijstelbloem & Holtslag, 2010: 40) in wat we tegenwoordig beschrijven met termen als ‘filterbubbels’ en ‘transoriëntatie’.

Dat deze maatschappelijke ontwikkelingen forse gevolgen hebben voor de politie, mag helder zijn. De politie moet haar werk aanpassen op vele verschillende publieken — die soms conflicterende of zelfs tegenovergestelde belangen hebben (Bottoms & Tankebe, 2012). Aan al die verschillende belangen moet echter, om zowel morele als juridische en pragmatische redenen, recht gedaan worden. Een andere uiting van fragmentering van het publiek is terug te zien in de aanzienlijk lagere vertrouwenscijfers bij een aantal (bevolkings) groepen, zoals leden van niet-westerse etnische minderheidsgroepen — in het

bijzonder jongeren uit deze groepen in wijken met een lage sociaaleconomische status (Duijndam, Kaulingfreks, & Prins, 2019; Schuilenburg, Besseling, & Uitendaal, 2017). Zeker met de opkomst van de Black Lives Matter-beweging in de Verenigde Staten is ook in Nederland in toenemende mate aandacht voor beschuldigingen van discriminatie en etnisch profileren door de politie (Terpstra & Salet, 2020). Maar het gaat ook om mensen die slechte ervaringen hebben na contact met de politie (vooral wanneer geen opvolging wordt gegeven aan een melding of aangifte), en groepen die meer in het algemeen kritisch tegenover de overheid staan (Bemer & Schalker, 2021).

Burgers met weinig tot geen vertrouwen in instituties (waaronder politie) wijzen erop dat dit te maken heeft met onder andere het op afstand staan van overheidsorganisaties en het ontbreken van de menselijke maat; het niet gezien en gehoord worden door overheid; en te maken krijgen met ongelijke behandeling (Peeters et al., 2020). Hoewel het hier betrekkelijk specifieke groepen betreft, maakt dat het probleem niet kleiner: dit zijn immers ook de groepen waar de politie in haar dagelijks werk vaak mee van doen heeft (Schaap & Saarikkomäki, 2022).

Een tweede maatschappelijke trend met grote gevolgen voor de politie wordt door Dijkstra en Holtslag (2010) samengevat onder de noemer ‘bevraging van gezag’. Hiermee bedoelen zij dat legitimiteit aan publieke organisaties niet vanzelf wordt toegekend, maar voortdurend moet worden gewonnen in een proces van legitimatie (zie ook Bottoms & Tankebe, 2012). Bevraging van gezag kan uiting vinden in kritische vragen of boze brieven, maar ook in ongehoorzaamheid, weigering van burgers om mee te werken, eigenrichting, of allerlei vormen van (soms zelfs gewelddadig) protest. Bevraging of non-acceptatie van politieel gezag hebben we de afgelopen jaren meermaals gezien tijdens ‘coronaprotesten’, bij de avondklokrellen, en recenter ook gedurende boerenprotesten (Meershoek, 2021).

Dijkstra en Holtslag (2010) geven aan dat publieke organisaties hun gezag op peil proberen te houden door het inschakelen van externe adviseurs, wetenschappers (guilty as charged!) en adviesorganen, maar ze signaleren dat ook deze externen in toenemende mate aan gezag inboeten. Immers, “burgers doen zelf ‘onderzoek’ op internet en vinden belangengroepen en websites net zo gezaghebbend als wetenschappelijke experts” (Dijkstra & Holtslag, 2010: 42). Zeker gedurende de coronaperiode is het gezag en de kennis van deskundigen voortdurend bevraagd — door grote groepen in de samenleving weggezet als “ook maar een mening” (Terpstra & Salet, 2020: 23). Voor de politie, belast met het handhaven van openbare orde en naleving van de regels, is de bevraging van deze regels uiterst problematisch.

Deze twee verschijnselen doen een heel ander licht schijnen op de mooie vertrouwens- en veiligheidscijfers. Je zou kunnen stellen dat ze eerder een behoefte uitdrukken, dan een positief oordeel (Eysink-Smeets & Baars, 2016) — een behoefte aan veiligheid, geruststelling, stabiliteit en bescherming die de afgelopen decennia sterk is gegroeid (Boutellier, 2002).

GEVOLGEN VOOR DE POLITIE

Hoe verhouden de fraaie vertrouwenscijfers die we beschreven zich tot de zorgelijke maatschappelijke trends die we vervolgens schetsten? Wij vermoeden dat deze twee verschijnselen prima samen kunnen bestaan. Hier zijn ook historische parallellen te trekken. Zo signaleerde een survey uitgevoerd in februari van het tumultueuze jaar 1966 dat liefst 92% van de bevolking aangaf de politie te vertrouwen, en 60% gaf aan ‘veel’ vertrouwen in de politie te hebben (Knibbeler, 1966) — niveaus waar de korpsleiding nu niet van durft te dromen. In maart van dat jaar vonden echter tijdens het huwelijk van prinses Beatrix en prins Claus (het ‘rookbomhuwelijk’) grootschalige rellen plaats, en in juni was het de beurt aan de bouwvakkers tijdens de ‘Telegraafrellen’. Het is zeer de vraag of politiemensen die in deze periode vol in de vuurlinie stonden, enige boodschap hadden aan juichende vertrouwenscijfers. Integendeel, er was in deze periode een breed gepercipieerde ‘gezagscrisis’ rond de overheid in het algemeen en de politie in het bijzonder (Kennedy, 1995; Meershoek, 2007; Schaap, 2018). Het blijkt dus zeer wel mogelijk om als politieorganisatie tegelijkertijd zowel heel positief te scoren op allerlei (prestatie)indicatoren en in hoge mate vertrouwd te worden, als serieus in de problemen te zitten. En wanneer signalen voor zulke problemen zich voordoen, is het van groot belang dat er goed op geanticipeerd wordt — dat politie voorbereid is op bevraging van haar gezag en daar bij voorkeur ook een positieve wending aan kan geven. De vraag is in hoeverre dat het geval is. Dit illustreren we aan de hand van drie actuele voorbeelden.

1. SUPERDIVERSITEIT

Hiervoor is al aan de orde geweest dat in de Nederlandse samenleving sprake is van veranderingen in de aard van pluriformiteit. In dat verband is de groeiende diversiteit van de bevolking naar herkomst van belang, die in haar relatie tot burgers wordt aangeduid als ‘superdiversiteit’ (Blommaert, 2011). Hiermee wordt bedoeld dat in die wijken sprake is van toenemende diversiteit naar herkomst en de situatie bestaat dat geen enkele etnische groepering de meerderheid van de bevolking in die wijk vormt (Terpstra, Salet, Van Duijneldt & Havinga, 2021). Daarnaast wonen hier veel mensen die niet zozeer

georiënteerd zijn op het land, de stad, de wijk of straat waar zij wonen, maar bijvoorbeeld meer op het land van herkomst (ook wel transoriëntatie). Ook hebben overheidsinstanties slechts in beperkte mate zicht op (de mensen in) de wijk. Onderzoek naar de vraag hoe in twee basisteams van de Nationale Politie wordt omgaan met deze superdiversiteit laat zien dat het politiewerk in deze wijken sterk reactief is en gericht is op incidentafhandeling (Terpstra et al., 2021). De cumulatie van problemen in deze wijken zorgt voor een permanente stroom van meldingen, waardoor de werkdruk hoog is en veel medewerkers van de teams worden meegezogen in de ‘waan van de dag’ ofwel de hectiek van de incidentafhandeling. Dit gaat sterk ten koste van de mogelijkheden om ‘verbinding’ te maken met bewoners in de wijk en kan leiden tot averechtse effecten (Staring & Van Stokkom, 2017). Hier liggen grote uitdagingen voor de politie, waar de politie tot op heden slechts in beperkte mate aan tegemoet weet te komen (Gieling, Van der Wal & Stronks, 2021).

2. DIGITALISERING

Voortschrijdende digitalisering van de samenleving roept vragen op voor politiewerk waar basisteams nog maar in beperkte mate antwoorden voor hebben ontwikkeld (Terpstra et al., 2021). Zo betekent digitalisering van de samenleving dat de informatiepositie, rollen, en mogelijkheden van burgers en externe partners van de politie veranderen, wat een aanzienlijke uitdaging voor uitoefening van politiegezag betekent (Bijleveld et al., 2021). Verwachtingen van burgers rond de wijzen waarop zij met de politie kunnen interacteren veranderen, wat een digitale aanwezigheid vereist (Terpstra et al., 2021; Boekhoorn & Tolsma, 2016). Tegelijkertijd hechten veel burgers nog steeds belang aan fysieke aanwezigheid en niet-digitale procedures (Peeters et al., 2020). De werkwijzen van de politie op dit domein komen grotendeels overeen met werkwijzen die worden gebruikt voor ‘analoge problemen’. Proactief informatie verzamelen over problemen en gebeurtenissen die zich digitaal afspelen komt slechts in beperkte mate van de grond en veel mogelijkheden blijven nog onbenut. Basisteams proberen in reactie op de digitalisering wel zichtbaar en actief aanwezig te zijn op sociale media, in de hoop zo de informatiepositie te versterken en vertrouwen te vergroten. De verwachtingen zijn op dit punt binnen de basisteams vaak hoog (Terpstra et al., 2021). Dit is op zijn minst opmerkelijk te noemen, aangezien eerdere onderzoeken laten zien dat socialemediagebruik vaak geen effectieve strategie is voor het opbouwen van relaties met burgers, het vergroten van vertrouwen en het bevorderen van de betrokkenheid van burgers (Grimmelikhuijsen & Meijer, 2015; Bullock, 2018).

3. CORONARELLEN

Recent hadden we te maken met twee voor Nederland ongekend heftige golven van openbare ordeverstoringen — volgens de NPB de heftigste rellen in veertig jaar (NOS, 25-01-2021). Eerst vonden tussen 23 en 26 januari 2021 op verschillende plaatsen in het land de ‘avondklokrellen’ plaats, en vervolgens de ‘Coolsingelrellen’ op 19 november van dat jaar. In beide situaties was een deel van het geweld expliciet tegen de politie gericht, wat de vraag naar het hoe en waarom zeer relevant maakt voor de organisatie. Door sommigen is gesteld dat er geen verklaring te bieden is en dat deze rellen niet te voorspellen waren (COT, 2021; NRC Handelsblad, 27-11-2021). Dit lijkt een weinig vruchtbare analyse. Andere betrokkenen en auteurs wijzen als gedeeltelijke verklaringen op de vergaande digitalisering van de organisatie van openbare ordeverstoringen (De Sauvage Nolting, Mellendijk & Van Dorp, 2021), op het onvermogen van de politie en lokaal bestuur op sommige momenten en plaatsen om hier grip op te krijgen (Westerbeke/De Boer, 17-12-2021; Helsloot & Scholtens, 2021), maar ook op de verzwakte wortels van de politie in de samenleving (Adang/Politieacademie, 25-11-2021; Moors et al., 2022). Deze combinatie van verklaringen laat zien dat bevraging van het gezag en fragmentatie van het publiek voor de politie nieuwe vragen en uitdagingen oproepen, waar zij vooralsnog beperkt antwoord op heeft. Dit fenomeen zagen we ook terug in de soms weifelende reactie van de politie op de ‘boerenprotesten’ en wegblokkades in 2022. Dit is opvallend, aangezien openbare ordeverstoringen in het verleden in binnen- en buitenland vaak voor herijking van de relatie tussen politie en burgers heeft gezorgd (Schaap, 2021).

WAAROM DE POLITIE MOEITE HEEFT MET MAATSCHAPPELIJKE VERANDERING

We hebben laten zien dat de politie voor grote uitdagingen staat. Daarnaast is onze stelling dat de huidige politieorganisatie in veel opzichten tekortschiet om deze uitdagingen succesvol aan te gaan. We noemen een aantal deels met elkaar vervlochten factoren.

Allereerst moet de komst van de Nationale Politie in 2013 besproken worden. Dit was een ingrijpende bestelwijziging waarvan de implicaties fors werden onderschat, wat ervoor zorgde dat de politie sterk intern gericht was (Commissie Evaluatie Politiewet 2012, 2017). De vorming van de Nationale Politie zorgde echter niet alleen voor een (tijdelijke) interne focus, maar droeg op verschillende manieren bij aan de groei van de afstand tussen politie en burgers. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan

schaalvergroting (grotere teams die verantwoordelijk werden voor grotere werkgebieden) en sluiting van politiebureaus. Geheel nieuw waren deze veranderingen overigens niet. De eerdere bestelwijziging in 1993 had ook kenmerken van centralisatie en schaalvergroting (Schaap & Terpstra, 2018) en in de jaren voor de komst van de Nationale Politie werden al regelmatig politiebureaus gesloten en de openingstijden voor de publieksfunctie teruggebracht.

De hervormingen lijken dan ook met name een katalyserende werking te hebben gehad bij al langer lopende processen die zorgden voor een groeiende afstand tussen politie en burgers. In dit verband wordt door Terpstra, Fyfe en Salet (2019) ook wel gesproken van een ‘abstracte politie’, waarbij de ‘menselijke maat’ uit het oog verloren is. Zij wijzen onder meer op een grotere afhankelijkheid van de computer in het werk van de politie waardoor relaties en werkprocessen van karakter zijn veranderd. Dit sluit aan bij de breder gesignaleerde verschuiving van ‘street-level’ bureaucratie naar ‘screen-level’ en zelfs ‘system-level’ bureaucratie (Bovens en Zouridis, 2002). Een voorbeeld hiervan betreft het beleid van de Nationale Politie om in de dienstverlening aan burgers gebruik te maken van een *multichannel*-aanpak (zie ook Terpstra et al., 2016). Met dit dienstverleningsconcept wordt geprobeerd burgers van verschillende contactmogelijkheden in een bepaalde volgorde gebruik te laten maken (Biemolt et al., 2012). Dit houdt in dat burgers gestimuleerd worden eerst contact te leggen via internet of telefoon (bijvoorbeeld door middel van de internetaangifte) en dat pas in laatste instantie persoonlijk contact tussen politie en burgers (thuis of op het werk) tot stand wordt gebracht (Boekhoorn & Tolsma, 2016). Burgers worden hiermee in eerste instantie op afstand zonder persoonlijk contact geholpen, een ontwikkeling die (zowel feitelijk als symbolisch) bijdraagt aan een grotere afstand tussen politie en burgers (Peeters et al., 2020). Het ontnemt bijvoorbeeld de politie de mogelijkheid nieuwe contacten te leggen met burgers of eenvoudig om aanvullende of andere informatie te vragen (Van Steden et al., 2019; Van Caem & Hageman, 2018). Bovendien werpt dit beleid drempels op voor burgers om contact op te nemen met de politie, waardoor burgers er bijvoorbeeld voor kiezen helemaal geen aangifte te doen (Van Steden et al., 2019).

Cijfers bevestigen dit beeld van een politieorganisatie die de burger op afstand houdt ook grotendeels. Ten eerste zien we dat het contact tussen politie en burgers is afgenomen. 24,8% van de burgers had in 2021 contact met de politie (Akkermans et al., 2022). In 2008 was dit nog 31,8% (CBS, 2012), wat daalde naar 27,7% in 2012 en zelfs naar 19% in 2019 (CBS, 2020).

Het is ons vermoeden dat de stijging tussen 2019 en 2021 vooral te maken had met handhaving op straat in verband met de coronapandemie. Ten tweede veranderde ook de wijze van contact: waar in 2012 nog 65,7% van de contacten tussen burgers en politie persoonlijk verliep, was dat in 2019 nog maar 53,1%. Ondertussen steeg het percentage telefonisch contact met een soortgelijke marge (CBS, 2020). Ten derde nam de tevredenheid van burgers die nog wel contact met de politie hadden in de loop der jaren toe (CBS, 2020). Dit suggereert dat het vooral het politie-geïnitieerde contact is dat afnam — hier zijn burgers namelijk meestal aanzienlijk minder tevreden over (Hinds, 2009; Skogan, 2006).

Ook meer kwalitatieve studies laten zien dat het contact tussen politie en burgers vermindert en verandert. Typerend hiervoor is het gebiedsgebonden politiewerk, een van de belangrijkste uitgangspunten van de Nederlandse politie, waar onder meer de nabijheid tot en samenwerking met burgers bij de aanpak van onveiligheid centraal staat. In veel gevallen brengen wijkagenten minder tijd dan in het verleden door in direct contact met burgers en in hun wijk, wat het betrekken van burgers bij de aanpak van onveiligheid in de wijk lastiger maakt en de informatiepositie van de politie aantast. De politie kan daarbij in mindere mate een beroep doen op persoonlijke, informele kennis die politiemensen in contacten met burgers hebben opgedaan, en moet meer leunen op abstractere systeeminformatie (Terpstra & Salet, 2022). Daar komt bij dat door roulatiesystemen en vertrek of pensionering van wijkagenten lokale kennis verloren gaat. Met name op het platteland wordt gevreesd voor de consequenties hiervan (Terpstra, Havinga & Salet, 2022: 38).

Ten slotte dient hier ook te worden gewezen op een langer lopende ontwikkeling waarbij de politie geleidelijk, deels als gevolg van beleid, minder oog heeft voor toezicht en handhaving van wat wordt genoemd ‘de kleine norm’ (Terpstra, 2010). De politie heeft zich van die taak teruggetrokken en zich in toenemende mate gericht op de kerntaken, waarmee in veel gevallen bedoeld wordt het ‘boeven vangen’. Daarnaast is ook de ‘noodhulprioritatie’ dominant geworden, waardoor proactief en preventief werken niet van de grond komt (Ferwerda & Landman, 2021). Boas vervullen in toezicht en handhaving in de publieke ruimte thans een veel grotere rol (Eikenaar, 2017). Een groot deel van de (formele en informele) contacten tussen politiemensen en burgers is hierdoor verloren gegaan.

Uiteenlopende bronnen gebaseerd op een breed scala van zowel kwantitatieve als kwalitatieve data leiden hiermee tot dezelfde constatering: de notie dat de politie ‘in de haarvaten van de samenleving’ zou zitten, is

onhoudbaar. Integendeel, de organisatie opereert op steeds grotere afstand van burgers. Het is om die reden dat de huidige politieorganisatie zich geen raad weet met de voortschrijdende maatschappelijke ontwikkelingen van fragmentatie van de samenleving en bevraging van het gezag, wat terug te zien is in diverse actuele problemen: van de omgang met superdiversiteit en digitalisering tot de aanpak en preventie van openbare ordeproblemen en het in goede banen leiden van protest. Er lijkt geen sprake te zijn van een samenhangende proactieve strategie, hoewel politiemensen zich met hart en ziel inzetten en er tal van individuele en lokale ‘best practices’ te zien zijn. Het strategisch handelen van de politie *als organisatie* rond deze problematiek is dat van een ‘reactor’, in de (niet erg lovende) interpretatie van Miles en Snow (2003: 81): dit “is een instabiel organisatietype omdat ze een set consistente responsmechanismen ontbeert die ze kan toepassen in het geval van een veranderende omgeving”.

De toekomst van de relatie tussen burgers en de politie

Wat betekent het voorgaande voor de Nationale Politie de komende jaren? Hier formuleren we enkele overwegingen en denkrichtingen voor hoe om te gaan met de uitdagingen waar de politieorganisatie voor staat in haar relatie met burgers.

Uit het voorgaande blijkt in ieder geval dat de politie niet moet toegeven aan de verleiding zich blind te staren op mooie (vertrouwens)cijfers. We hebben laten zien dat positieve vertrouwens- en veiligheidscijfers een veel te beperkt beeld schetsen van de werkelijke stand van zaken op het gebied van de relatie tussen burgers en de politie. De conclusie van de politie dat een strategische koerswijziging op het gebied van vertrouwen en legitimiteit achterwege kan blijven, lijkt dan ook te voorbarig. De problemen onder de motorkap die in deze bijdrage aan de orde zijn gekomen, geven in onze optiek wel degelijk aanleiding tot herbezinning rond de relatie met burgers. Dilemma’s zijn hierbij onvermijdelijk en eenvoudig zijn de uitdagingen allerminst.

In de komende jaren zal het van belang zijn dat de Nationale Politie een coherente strategie ontwikkelt om haar relatie met burgers op te bouwen, te onderhouden, en waar nodig te herstellen (Suchman, 1995). Deze strategie moet een heldere beleidslogica kennen en gebaseerd zijn op nationale en internationale wetenschappelijke onderzoeksbevindingen. Op hoofdlijnen zou een dergelijke strategie rekening moeten houden met de volgende noodzakelijke stappen en overwegingen.

De sleuteluitdaging waar de politie voor staat, is om van de eerder genoemde interne focus op inrichting, verhoudingen en functioneren van de politieorganisatie (Commissie Evaluatie Politiewet 2012, 2017) te verleggen naar een externe oriëntatie, gericht op de behoeften en vragen vanuit de samenleving. Maatschappelijke ontwikkelingen en spanningen moeten weer centraal komen te staan binnen het strategisch beleid van de politie. Inrichtings- en organisatievraagstukken zouden hier dienend aan moeten zijn.

Deze externe oriëntatie kan niet louter overgelaten worden aan lokale en individuele initiatieven, bijvoorbeeld op het gebied van wijkgericht werken of digitalisering — hoe belangrijk deze ook zijn. Het idee dat initiatieven ter bevordering van de relatie met burgers niet van boven moeten worden opgelegd is lovenswaardig, maar zulke initiatieven blijven vaak te vrijblijvend, zijn te afhankelijk van individuele betrokkenheid, en komen moeizaam van de grond (Terpstra et al., 2021). Bovendien is maar zeer de vraag in hoeverre lokale ideeën en strategieën op gebalanceerde wijze recht kunnen doen aan de tegenstrijdige eisen die aan de politie worden gesteld. Een verhelderend voorbeeld is de digitalisering van de samenleving. Enerzijds vragen de aard van de problematiek en de uitdagingen waarmee de politie te maken heeft om investeringen in digitale aanwezigheid van de politie en gerichte strategieën om digitale problemen aan te pakken. Echter, voor opbouw, onderhoud en herstel van de relatie met burgers is dit onvoldoende. Online aanwezigheid vervangt de aanwezigheid en betrokkenheid in de fysieke wereld niet. Het vormt een extra voorwaarde waar inmiddels óók aan moet worden voldaan — naast fysieke aanwezigheid. Van basisteams kan niet zomaar verwacht worden dat ze zelf uit dit vraagstuk komen. Hier is prioritering en steun vanuit de Nationale Politie vereist. Voor de wetenschap ligt daarnaast een uitdaging om de politie bij te staan door middel van gericht onderzoek en evaluaties van dergelijke initiatieven.

Een in onderzoeken veel gehoord knelpunt waarom initiatieven om de relatie met burgers te versterken niet van de grond zouden komen, heeft te maken met capaciteitstekorten: personeelsgebrek en roosterproblemen. Onze verwachting is echter dat deze problemen de komende jaren niet minder zullen worden en bovendien inherent zijn aan politiewerk. Er zal altijd meer vraag zijn naar politiewerk dan er middelen zijn om daaraan te voldoen (Bowling, Reiner & Sheptycki, 2019). Het heeft dan ook weinig nut telkens te wijzen op dergelijke problemen. Integendeel, het herhaaldelijk benadrukken van zulke knelpunten kan er zelfs toe leiden dat het vertrouwen van burgers in de politie afneemt. Capaciteitsproblemen zullen dan ook als

gegeven moeten worden beschouwd. Vanuit die situatie zal moeten worden nagegaan hoe probleemgericht werken kan worden versterkt. Het betrekken van burgers hierbij is onvermijdelijk. Daarvoor is het echter wel noodzakelijk te investeren in de relatie met burgers. Dit vraagt dan ook om een gedegen invulling van het gebiedsgebonden politiewerk, waarbij nabijheid tot, betrokkenheid met en samenwerking met burgers centraal staan. Hierbij past een koerswijziging naar het formeren van kleinere teams en deze ook als zodanig te laten functioneren.

In meerdere onderzoeken is geconstateerd dat in de basisteams veel gericht is op de incidentafhandeling. Zo staat het rondmaken van het noodhulprooster telkens bovenaan de prioriteitenlijst, ten koste van onder andere wijkwerk en een probleemgerichte aanpak. Gekeken zal moeten worden hoe de dominantie van de incidentafhandeling kan worden doorbroken. Het reactief ‘blussen van brandjes’ schiet immers tekort om de uitdagingen die hiervoor zijn geschetst het hoofd te bieden. Met name in de teams met een hoge meldingendruk zien we hier de komende jaren de grootste uitdaging. Investeren in ‘verbinding’ maken met bewoners is minstens zo belangrijk als het reageren op incidenten; het op deze manier vertrouwen winnen kan fungeren als ‘reservoir’ van goede wil waar de politie in tijden van nood uit kan putten (Tyler, 2006). Er zal moeten worden gedifferentieerd naar team hoe het beste kan worden omgegaan met de noodzaak om zowel verbinding te maken als adequaat te reageren op meldingen en incidenten. De standaardisatie en uniformering die gepaard gingen met de komst van de Nationale Politie zullen daarom moeten worden losgelaten en het leveren van maatwerk zou hierbij aan belang moeten winnen.

Aan welke voorwaarden moet voldaan worden voor de Nationale Politie om aan voorgaande invulling te kunnen geven? Wij zien drie belangrijke lijnen.

Ten eerste is er behoefte aan een verandering in de verhouding tussen het nationale en het lokale (basisteam)niveau, waarbij van het nationale niveau om strategisch beleid en steun wordt gevraagd, en basisteams de autonomie moeten hebben om eigen keuzes te maken afhankelijk van de eigenschappen en vragen vanuit de omgeving. Maar daarnaast moet ook worden nagedacht over een aantal andere factoren die momenteel het systematisch versterken van de relatie tussen politie en burgers belemmeren.

Daarom is een tweede lijn te vinden in het belang van de politie als afspiegeling van de samenleving. Veel aandacht is de afgelopen decennia uitgegaan naar het vergroten van het aandeel vrouwen en leden van etnische minderheden in de politieorganisatie. Dit moet zeker voortgezet worden.

Maar ook is de vraag in hoeverre de politie als voornamelijk mbo-organisatie op termijn houdbaar is. Een groot deel van de bevolking is inmiddels op hbo- of universitair niveau opgeleid en het is bevreemdend dat politiemensen, die buitengewoon complex werk uitvoeren, deze bagage in meerderheid ontberen. Zeker wanneer het aankomt op samenwerking met lokale partners is het onzes inziens onwenselijk dat de politie zowel de meeste bevoegdheden als de minste jaren onderwijs kent. Dat hoger onderwijs voor politiemensen niet ten koste hoeft te gaan van ‘handen aan het bed’ en een praktische oriëntatie, laten ervaringen in verschillende andere West-Europese landen inmiddels zien (Schaap & Terpstra, 2020).

Een derde factor is de zichtbaarheid van de politie. Op veel plaatsen zijn gemeentelijke handhavers inmiddels meer en zichtbaarder op straat aanwezig dan de politie. Toch weten we dat burgers die aanwezigheid en zichtbaarheid juist van de politie verwachten. Dit heeft te maken met diepgewortelde ideeën bij burgers over wat de politie is en moet zijn (Loader & Mulcahy, 2003), ideeën die niet zomaar met bijvoorbeeld goede communicatie vanuit de politie kunnen worden weggenomen. De politie staat symbool voor een gezamenlijk publiek belang, iets waar mensen in een gefragmenteerde, snel veranderende samenleving naar hunkeren (Bauman, 2000; Dijstelbloem & Holtslag, 2010). Een politieorganisatie die zich terugtrekt betekent daarmee een overheid die zich terugtrekt. Wanneer de politie haar relatie met de burger wil verbeteren, moet zij in dagelijks contact staan met die burger — niet alleen op haar eigen voorwaarden, maar ook op die van de burger.

De relatie tussen de politie en de burger is al sinds het begin van het instituut ‘politie’ een essentieel vraagstuk geweest. Wij hebben laten zien dat hier sinds de invoering van de Nationale Politie onvoldoende aandacht voor is geweest, vanuit een onzes inziens onterechte assumptie dat het wel goed zit met de verhouding tussen politie en burgers. We hebben gesteld dat er verscheidene serieuze uitdagingen zijn op dit vlak en dat de organisatie momenteel niet in staat is om deze adequaat het hoofd te bieden. Na tien jaar Nationale Politie is onzes inziens duidelijk dat het zo niet nog tien jaar verder kan. De trend van een steeds groeiende afstand tussen politie en burgers moet worden gekeerd. Veranderingen in de maatschappij vereisen een politieorganisatie die meer, niet minder, in de haarvaten van de samenleving zit. Dit niet alleen om politieke legitimiteit op te bouwen, te behouden of te herstellen, maar ook om de taak en functie van de politie in de ogen van burgers waar te (blijven) maken.

LITERATUUR

- Adang, O., & Politieacademie (25-11-2021). "Zijn we nog anders? Over de rellen van afgelopen week". <https://www.politieacademie.nl/actueel/Paginas/Zijn-we-nog-anders.aspx>
- Akkermans, M., Kloosterman, R., Moons, E., Reep, C., en Tummers-Van der Aa, M. (2022). "Veiligheidsmonitor 2021", Den Haag: CBS.
- Bauman, Z. (2000). "Liquid modernity", Cambridge: Polity Press.
- Bemer, E. en Schalker, M. (2021). "De Nederlandse politie. Vertrouwen en reputatie. Kwalitatief onderzoek onder burgers met weinig vertrouwen", Amsterdam: Kantar Public.
- Biemolt, J., Doeser, A., Glorioso, A.G., Hoogebeen, H.M., Oost, J., en Wansink, O. (2012). "Dienstverleningsconcept nationale politie", Den Haag: Nationale Politie.
- Bijleveld, C., Salet, R., Damstra, A. en Stefanovic, D. (2021). "Politiefunctie in een veranderende omgeving", Den Haag: WRR.
- Blommaert, J. (2011). "Superdiversiteit", *Sampol*, nr. 9, 24-35.
- Boekhoorn, P., en Tolsma, J. (2016). "De aangifte van delicten bij de multichannelstrategie van de politie", Amsterdam: Reed Business.
- Bottoms, A.E. en Tankebe, J. (2012). Beyond procedural justice: A dialogic approach to legitimacy in criminal justice", *Journal of Criminal Law and Criminology*, nr. 1, 119-170.
- Boutellier, J.C.J. (2002). "De veiligheidsutopie; hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf", Den Haag: Boom.
- Bovens, M., en Zouridis, S. (2002). "From street-level to system-level bureaucracies: how information and communication technology is transforming administrative discretion and constitutional control", *Public Administration Review*, nr. 2, 174-184.
- Bowling, B., Reiner, R., en Sheptycki, J. (2019). "The politics of the police" (5e ed.), Oxford: Oxford University Press.
- Bullock, K. (2018). "The police use of social media: Transformation or normalisation?", *Social Policy and Society*, nr. 2, 245-258.
- Button, M., Blackburn, D., Sugiura, L., Shepherd, D., Kapend, R., en Wang, V. (2021). "Victims of cybercrime: Understanding the impact through accounts", in Weulen Kranenbarg, M. en Leukfeldt, R. (Eds.), *Cybercrime in context. The human factor in victimization, offending, and policing*. Cham: Springer, 137-156.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2012). "Integrale veiligheidsmonitor 2011. Landelijke rapportage", Den Haag: CBS.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2020). "Veiligheidsmonitor 2019", Den Haag: CBS.
- Commissie Evaluatie Politiewet 2012 (2017). "Evaluatie Politiewet 2012. Doorontwikkelen en verbeteren", Den Haag: Commissie Evaluatie Politiewet 2012.
- COT (2021). "Ongekende ongeregelheden. Leerevaluatie naar aanleiding van de ongeregelheden in Eindhoven van 24 januari 2021", Rotterdam: COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement.
- De Graaf, G., en Meijer, A. (2019). "Social media and value conflicts: An explorative study of the Dutch police", *Public Administration Review*, nr. 1, 82-92.
- De Sauvage Nolting, H., Mellendijk, S., en Van Dorp, E. (2021). "Democratie op straat. Omgaan met protest in de digitale samenleving", Den Haag: Ministerie van BZK.
- De Snoo, T., Wennekes, S., en Smit, A. (2021). "De politie een zorg (voor later?)...", in Meershoek, G., Nap, J. en Van Spijk, L. (Eds.), *In naam der wat? Reflecties op politie en politiewerk*, Den Haag: Boom, 97-106.
- Dijstelbloem, H., en Holtslag, J.W. (2010). "De veranderende architectuur van het bestuur", in Dijstelbloem, H., Den Hoed, P., Holtslag, J.W., en Schouten, S. (Eds.), *Het gezicht*

- van de publieke zaak. *Openbaar bestuur onder ogen*, Den Haag/Amsterdam: WRR/Amsterdam University Press, 15-54.
- Duijndam, C., Kaulingfreks, F., en Prins, B. (2019). "Geboren en getuige in de Schilderswijk. Verhalen van jongeren in een Haagse wijk over vertrouwen in de politie", *Cahiers Politiestudies*, nr. 53, 99-122.
- Eikenaar, T. (2017). "*Municipal disorder policing. Dealing with annoyances in public places*", Den Haag: Eleven.
- Eysink Smeets, M., en Baars, J. (2016). "Vertrouwen in de politie: In de functie of in het functioneren?", *Tijdschrift voor de Politie*, nr. 3, 6-10.
- Eysink Smeets, M., en Foekens, P. (2018). "The fear drop", in Lee, M. en Mythen, G. (Eds.), *The international handbook on fear of crime*. London: Routledge, 446-466.
- Ferwerda, H., en Landman, W. (2021). "*Wat nemen we mee? Blauwe vakontwikkeling in de basisteams tijdens Covid-19 en lessen voor de toekomst*", Den Haag/Arnhem/Hengelo: Nationale Politie, Bureau Beke, Bureau Landman.
- Gieling, M., Van der Wal, R., en Stronks, S. (2021). "Divers vakmanschap in het politieonderwijs. Een blijvende uitdaging", in Meershoek, G., Nap, J. en Van Spijk, L. (Eds.), *In naam der wat? Reflecties op politie en politiewerk*, Den Haag: Boom, 129-144.
- Grimmelikhuijsen, S.G., en Meijer, A.J. (2015). "Does Twitter increase perceived police legitimacy?", *Public Administration Review*, nr. 4, 598-607.
- Helsloot, I., en Scholtens, A. (2021). "De verbindende burgemeester", *Burgemeester*, nr. 99, 36-37.
- Hinds, L. (2009). "Public satisfaction with police: The influence of general attitudes and police-citizen encounters", *International Journal of Police Science & Management*, nr. 1, 54-66.
- Kantar (2021). "*De Nederlandse politie. Vertrouwen en reputatie. Burgeronderzoek 2021*", Amsterdam: Kantar.
- Kennedy, J.C. (1995). "*Nieuw Babylon in aanbouw. Nederland in de jaren zestig*", Amsterdam: Boom.
- Knibbeler, J.M.H. (1966). "*De verhouding burgers-politieambtenaren in Nederland in een criminologisch perspectief*", Sittard: Alberts' Drukkerijen.
- Loader, I., en Mulcahy, A. (2003). "*Policing and the condition of England: Memory, politics and culture*", Oxford: Oxford University Press.
- Lub, V. (2016). "Buurtwachten in Nederland: Ontwikkeling, mechanismen en morele implicaties", *Justitiële Verkenningen*, nr. 5, 27-44.
- Meershoek, G. (2007). "*De geschiedenis van de Nederlandse politie. De gemeentepolitie in een veranderende samenleving*", Amsterdam: Boom.
- Meershoek, G. (2021). "Het politievraagstuk anno 2021", in Meershoek, G., Nap, J. en Van Spijk, L. (Eds.), *In naam der wat? Reflecties op politie en politiewerk*, Den Haag: Boom, 179-198.
- Meijer, R.F., Moolenaar, D.E.G., Choenni, R., en Van der Braak, S.W. (2021). "*Criminaliteit en rechtshandhaving 2020. Ontwikkelingen en samenhangen*", Den Haag: WODC.
- Miles, R.E., en Snow, C.C. (2003). "*Organizational strategy, structure, and process*", Stanford: Stanford Business Books.
- Moors, H., Klarenbeek, L., Berger, E., Dückers, M., Van Duin, M., Kist, G., Luesink, M., Schijvenaars, T., en Van den Wijngaart, M. (2022). "*Avondklokrellen: lokale dynamiek in een mondiale crisis. Analyse van de voedingsbodem van de ordeverstoringen in vier Noord-Brabantse steden*", Den Haag: EMMA.

- Nationale Politie (02-07-2021). "Reputatie politie goed, aandacht voor verbinding", <https://www.politie.nl/nieuws/2021/juli/2/reputatie-politie-goed-aandacht-voor-verbinding.html>
- NOS (25-01-2021). "Hoe nu verder na 'heftigste rellen in 40 jaar'?", <https://nos.nl/collectie/13858/artikel/2365953-hoe-nu-verder-na-heftigste-rellen-in-40-jaar>
- NRC Handelsblad (27-11-2021). "Je besluit: vanaf nu schiet ik gericht".
- Peeters, T., Smits van Waesberghe, E., Mesic, A., en Van Wonderen, R. (2020). "Van persoonlijke krenking tot vertrouwensbreuk. Verhalen van burgers met gebrek aan vertrouwen in instituties", Utrecht: Verwey-Jonker Instituut
- Salet, R., Brands, J., Rodermond, E., en Roks, R. (2019). "Cybercrime; een complex en uitdagend fenomeen (Rubriek Criminologie)", *Delikt en Delikwent*, nr. 28, 372-379.
- Schaap, D. (2014). "Een vertrouwenscrisis? Ontwikkelingen in het vertrouwen van burgers in de politie in Nederland en Europa", *Tijdschrift voor de Politie*, nr. 1, 28-31.
- Schaap, D. (2018). "The police, the public, and the pursuit of trust. A cross-national, dynamic study of trust in the police and police trust-building strategies", Den Haag: Eleven.
- Schaap, D., en Terpstra, J. (2018). "Het turbulente politiebestedel. Institutionele verandering en continuïteit (1989-2017)", Den Haag: Boom.
- Schaap, D. (2021). "Police trust-building strategies. A socio-institutional, comparative approach", *Policing and Society*, nr. 3, 304-320.
- Schaap, D., en Saarikkomäki, E. (2022). "Rethinking police procedural justice", *Theoretical Criminology*, nr. 3, 416-433.
- Schaap, D. en Terpstra, J. (2020). "Hoger onderwijs voor de politie. Een onderzoek in Noorwegen, Noordrijn-Westfalen en Finland", Den Haag: Nationale Politie.
- Schreurs, W. (2020). "Waarom melden burgers?" Individuele, sociale en institutionele drijfveren voor meldgedrag in het verleden en toekomstige meldingsbereidheid", *Tijdschrift voor Veiligheid*, nr. 2-3, 8-28.
- Schuilenburg, M.B., Besseling, B., en Uitendaal, F. (2017). "Vertrouwen in de politie. Empirisch onderzoek naar de beleving van vertrouwen in de Rotterdamse wijk Bloemhof", *Justitiële Verkenningen*, nr. 4, 47-63.
- Skogan, W.G. (2006). "Asymmetry in the impact of encounters with police", *Policing & Society*, nr. 2, 99-126.
- Skogan, W.G. (2009). "Concern about crime and confidence in the police: Reassurance or accountability?", *Police Quarterly*, nr. 3, 301-318.
- Spithoven, R. (2018). "Graven naar de wortels van onveiligheidsgevoelens", *Justitiële Verkenningen*, nr. 6, 47-62.
- Stals, L., en Van de Walle, S. (2020). "Het monitoren van publiek vertrouwen in de politie", Leuven: Instituut voor de Overheid.
- Staring, R., en van Stokkom, B. (2017). "Superdiversiteit, wijken van aankomst en conflicten. Een inleiding", *Tijdschrift over Cultuur en Criminaliteit*, nr. 1, 3-20.
- Suchman, M.C. (1995). "Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches", *Academy of Management Review*, nr. 3, 571-610.
- Terpstra, J. (2010). "Het veiligheidscomplex. Ontwikkelingen, strategieën en verantwoordelijkheden in de veiligheidszorg", Den Haag: Boom.
- Terpstra, J. (2018). "Evaluatie Politiewet 2012. Dwaalwegen en misvattingen", *Nederlands Juristenblad*, nr. 3, 189-193.
- Terpstra, J., Fyfe, N. en Salet, R. (2019). "The abstract police: A conceptual exploration of unintended changes of police organisations", *The Police Journal*, nr. 4, 339-359.

- Terpstra, J., Havinga, T. en Salet, R. (2021). "Hoe de politie verdween uit onze dorpen (en wat daarvan over is): Veranderingen in politie en politiewerk op het Nederlandse platteland", *Cahiers Politiestudies*, nr. 61, 19-42.
- Terpstra, J. en Salet, R. (2020). "*Politie in tijden van Corona: Over haar maatschappelijke opdracht in buitengewone omstandigheden*", Den Haag: Nationale Politie.
- Terpstra, J. en Salet, R. (2022). "Community policing in the age of abstract police", in Terpstra, J., Salet, R., en Fyfe, N.R. (Eds.), *The abstract police: Critical reflections on contemporary change in police organisations*. Den Haag: Eleven, 81-102.
- Terpstra, J., Salet, R., Van Duijneveldt, I., en Havinga, T. (2021). "*Gebiedsgebonden politiewerk in ontwikkeling: Onderzoek naar basisteams in een digitale en superdiverse samenleving*", Apeldoorn/Nijmegen: Politie & Wetenschap/Radboud Universiteit.
- Terpstra, J. & Schaap, D. (2018). "When the party's over. Terugblik op vijf jaar (evaluatie) onderzoek naar de Nationale Politie", *Cahiers Politiestudies*, nr. 3, 57-78.
- Terpstra, J., Verhage, A., en Van Reemst, L. (2022). "Relaties tussen politie en burgers in een veranderende context", *Tijdschrift voor Criminologie*, nr. 1, 3-14.
- Terpstra, J., Van Duijneveldt, I., Eikenaar, T., Havinga, T., en Van Stokkom, B. (2016). "*Basisteams in de Nationale Politie. Organisatie, taakuitvoering en gebiedsgebonden werk*", Amsterdam: Reed.
- Tyler, T.R. (2006). "Psychological perspectives on legitimacy and legitimation", *Annual Review of Psychology*, 375-400.
- Van Caem, B., en Hageman, H. (2018). "Dienstverlening en slachtofferzorg: hoe krijgt de politie de basis op orde?", *Cahiers Politiestudies*, nr. 46, 33-48.
- Van der Veer, L., Van Sluis, A., Van de Walle, S., en Ringeling, A. (2013). "*Vertrouwen in de politie. Trends en verklaringen*", Amsterdam: Reed.
- Van de Weijer, S., en Bernasco, W. (2016). "Aangifte- en meldingsbereidheid: Trends en determinanten", Den Haag: WODC.
- Van Duijneveldt, I. (2018). "De maatschappelijke integratie van de politie: Politieleders over de actualiteit van een beladen onderwerp", *Tijdschrift voor Veiligheid*, nr. 3, 19-34.
- Van Egmond, P., Swami-Persaud, S., en Verwest, A. (2020). "*Q-teams. De politie onderweg naar toekomstbestendige opsporing en vervolging?*", Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Van Steden, R., en Mehlbaum, S. (2022). "Do-it-yourself surveillance: The practices and effects of WhatsApp Neighbourhood Crime Prevention groups", *Crime, Media, Culture*, nr. 4, 543-560.
- Van Steden, R., Anholt, R., en Boelens, M. (2019). "*Tussen organisatiebelangen en behoeften van burgers: Een onderzoek naar het aangifteproces en betekenisvolle interventies binnen de politie-eenheid Rotterdam*", Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Westerbeke, F., & De Boer, R. (17-12-2021). "*Politiechef Westerbeke: 'Vierhonderd vacatures voor agenten in de wijk niet in te vullen, coke stroomt de haven binnen'*", Radio Rijnmond <https://www.rijnmond.nl/nieuws/1443921/politiechef-westerbeke-vierhonderd-vacatures-voor-agenten-in-de-wijk-niet-in-te-vullen-coke-stroomt-de-haven-binnen>

Geitenpadjes vinden

Kan de Nederlandse politie uitgroeien tot een publieke institutie?

PAUL T HART

Sterk merk?

Vijfenenzestig jaar geleden publiceerde de Amerikaanse socioloog Philip Selznick (1984, originele editie 1957) zijn destijds obscuur gebleven maar nadien door organisatie- en bestuurskundigen als klassieker geroomde *Leadership in Administration*. Hij maakt daarin een onderscheid tussen doorsnee-organisaties en organisaties die in het publieke domein uitgroeien tot ‘instituties’. Een organisatie is en blijft in deze opvatting een transactionele aangelegenheid: een collectie van mensen die tot taak heeft samen bepaalde doelen te helpen verwezenlijken. Dat kan goed of minder goed gaan. Als dat laatste het geval is, grijpen haar eigenaren of opdrachtgevers in en slaan aan het boetseren, verplatten, verkleinen, vergroten, opdelen, of zelfs opheffen. De doorsnee-organisatie is zo veilig als haar laatste prestaties op haar kerntaken haar maken.

Een institutie daarentegen ontstaat wanneer een organisatie in Selznicks beroemd geworden formulering “*infused with value beyond the requirements of the task at hand*” is geraakt. Vrij vertaald betekent dat zoveel als: wanneer haar bestaan, haar doelen en haar werkwijzen doordeesemd zijn met maatschappelijk belangrijk geachte waarden. Het grote voordeel van het bereiken van de sociale status van institutie is dat je je bestaansrecht

niet steeds opnieuw hoeft te beargumenteren en de maatschappelijke waardering voor je optreden en impact minder kwetsbaar is voor tegenvallers, incidenten en uitglijders. Een institutie is een ‘sterk merk’ en dat wekt in haar omgeving een zekere vergevingsgezindheid op voor onvolkomenheden die gewone organisaties ontberen. Een institutie heeft met andere woorden een Teflonlaag.

Wat is daarvan het grote voordeel? Volgens Selznick betekent dit dat instituties een grotere mate van autonomie wordt gegund dan doorsneeorganisaties toebemeten krijgen. Ze worden niet onderworpen aan micro-management van nerveuze eigenaren en opdrachtgevers, toezichthouders geven hen eerder het voordeel van de twijfel. Omdat het *buiten* brede steun is voor het ‘wat’ en ‘waarom’ niet intens en onveilig is, kan er *binnen* robuust worden gediscussieerd en vrijer worden geëxperimenteerd rond het ‘hoe’. In die relatieve luwte ontstaan betere condities om een cultuur en bijbehorende praktijken van hoog presteren door permanent leren en verbeteren te vestigen.

Misschien had Thorbecke wel een versie van Selznicks institutiebegrip in gedachten toen hij opmerkte dat hij een politie wilde waarvan zo weinig mogelijk wordt gezien en gehoord. *Out of sight, out of mind* — en dus kennelijk een goede balans gevonden hebbend tussen verwachtingen en mogelijkheden, idealen en realiteiten, presteren en teleurstellen.

Selznick doorzag echter ook dat het zijn van een institutie veel weg heeft van balanceren op een slap koord. Een organisatie zonder sociaal kapitaal krediet verwordt vroeg of laat tot een speelbal van min of meer toevallige coalities van belangen en tijdelijk dominante sentimenten. Koersloos, defensief-reactief, timide. Daar staat tegenover dat een autonoom opererende institutie zich voor je het weet onttrekt aan basisspelregels en *checks and balances* die zowel in corporate governance als in het publieke domein essentieel worden geacht om organisaties bij de les en onder controle te houden. Het is een gevaar dat in de economie ook op de loer ligt voor monopolisten: interne zelfgenoegzaamheid die een verstikkend en uiteindelijk zelfondermijnend conservatisme uitlokt; externe arrogantie die leidt tot verminderde samenwerking binnen ketens en netwerken en tot ongevoeligheid voor belangen en signalen van klanten, toeleveranciers en andere partijen die je beter niet kunt negeren.

Zo gezien kan een organisatie door de tijd heen *institutionaliseren*, haar institutionele status consolideren — maar ook *deinstitutionaliseren*. Denk aan de op- en neergang van de FBI onder Hoover en diens onmiddellijke opvolgers (Weiner, 2012). Denk, in Nederland, aan het gevangeniswezen dat in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw in de greep was van

machtsstrijd tussen de beleidsmakers in Den Haag en de directeuren. Splijtzwam was een conflict over de penitentiaire filosofie: retributie en *safety first* versus resocialisatie en zachtere regimes. Een aantal spectaculaire ont-snappingen zetten de zaak publicitair en politiek op scherp, en de sector raakte in een institutionele crisis (Boin, 2001; Resodihardjo, 2020a).

Denk ook aan de saga van het openbaar ministerie tussen pakweg 1985 en 2010: van trots en onaantastbaar magistratenbolwerk tot de openbare uitkleding door de Enquêtecommissie Opsporingsmethoden (1996), die sprak van een ‘drievoudige crisis in de opsporing’ en daarvoor de commissie-Donner, die al had geconcludeerd dat het OM organisatorisch als los zand aan elkaar hing (Commissie Openbaar Ministerie, 1994). Tijdens de zogenoemde PG-affaire werden de bestuurlijke vleugels van het College van Procureurs-Generaal in het openbaar geknipt door premier Kok, en toen een jaar later was de daarna in gang gezette sluipende inkapseling tot quasi-uitvoeringsorganisatie van het ministerie van JenV een eind gevorderd.

Denk, ten slotte, aan de Belastingdienst die niettegenstaande haar fundamenteel schurende taakstelling — geld onttrekken aan burgers om de overheid te financieren — dankzij IT-innovaties en vereenvoudiging van procedures groot krediet opbouwde omdat ze leverde op wat ze in haar reclamespotjes beloofde, namelijk “leuker kunnen we het niet maken, wel makkelijker”; en die vervolgens ten onder ging aan de al dan niet door de politiek aan haar opgedrongen *mission creep* die haar opzadelde met nieuwe taken die niet pasten bij haar klassieke waardepropositie en die een operationele capaciteit vereisten die zij eenvoudigweg onvoldoende in huis had. ‘Geld brengen’ — fiscale toeslagen tijdig, gericht, fair én (dat moest opeens van de politiek ook terstond geborgd worden) fraudebestendig uitkeren — bleek een heel ander vak dan het ‘geld ophalen’ waarin ze uitblonk. Nu is ze opgeknipt, durven burgers die daar wel recht op hebben geen toeslagen aan te vragen, en heeft bij velen het beeld postgevat dat er van de hele Belastingdienst niets deugt.

Een vicieuze cirkel van conflicten over missie, prioriteiten en middeleninzet, zichtbaar falen op de taakuitvoering, publiek reputatieverlies, Haagse spierballentaal, (verdere) beteugeling van autonomie, en constant debat over de koers. Staat de politie ook een dergelijk lot te wachten?

Institutioneel leiderschap

Zo ver hoeft het niet te komen. Een *responsieve institutie* benut en onderhoudt het sociale kapitaal dat zij geniet. Zij combineert zelfvertrouwen met zelfonderzoek. Zij is assertief maar ook receptief in haar relaties met haar

stakeholders. Zij koestert haar relatieve autonomie maar blijft trouw aan systeemwaarden en kent haar plaats. In een dynamische omgeving waarin steeds nieuwe opgaven, eisen, verwachtingen, spelers en spelregels op de organisatie afkomen, is het hard werken om een institutie te worden en te blijven. Het vergt een vorm van *institutioneel leiderschap*, dat: (a) niet in dagkoersen maar in lange lijnen denkt en handelt, (b) interne en externe stakeholders weet te verbinden op gezamenlijke waarden, normen en doelen, (c) de integriteit van de institutie — haar kernwaarden en werkwijzen — assertief waarborgt en waar nodig aanpast aan veranderende omstandigheden.

Institutioneel leiderschap moet niet — zoals Van Reenen (2016) doet in zijn kritiek op het perspectief op politieleiderschap van Boin et al. (2003) — worden verward met ‘management’. Het vergt bovendien een heel andere rolomvatting en repertoire dan het heroïsche script van charismatisch en transformationeel leiderschap dat in nogal wat studies en leergangen over politieleiderschap impliciet of expliciet het dominante object van verlangen is. Institutioneel leiderschap is geen bestuurskundig fantasietje. Het is broodnodig — zo laten stapels van Selznickiaans onderzoek naar grote publieke dienstverleningsorganisaties, inclusief ‘sterke arm’-organisaties, zien (Goodsell, 2011; Moore, 2013; Boin et al., 2021) — om ervoor te zorgen dat een organisatie de best mogelijke randvoorwaarden krijgt om waarde(n) vol de publieke zaak te dienen, en om daarin door de tijd heen lerend en wendbaar te blijven. Het is een onmisbare evenknie voor het ‘operationeel’ leiderschap dat de bouwheren en eerste korpschef van de Nederlandse Politie in haar beginjaren als de nieuwe norm poneerden.

Zonder een op **sel**znickiaanse institutie-bouw en -adaptatie gericht strategisch leiderschap kan een publieke taakorganisatie niet. Dat geldt des te sterker voor een vers opgerichte taakorganisatie als de Nationale Politie, wier kernfuncties zo vitaal maar ook ingewikkeld en omstreden zijn en wier zichtbare optreden zich makkelijk laat emotionaliseren, politiseren en bekritisieren.

Tussenbalans van tien jaar (ver)bouwen aan de Nationale Politie

Wat zien we als we door het prisma van (de-)institutionalisering naar de ontwikkeling van de Nationale Politie in de tien jaar sinds de inwerking-treding van de Politiewet 2012 kijken? Vijf jaar geleden mocht ik meeschrijven aan het rapport van de Commissie Evaluatie Politiewet 2012 (2017). Wij worstelden toen ook al met die vraag. Ik opperde nog — en meer

dan half-serieus — om het rapport te beperken tot één A4-tje met daarop het beroemde citaat van Mao's premier Zhou Enlai die, door een westerse journalist gevraagd naar de betekenis van de Franse Revolutie (uit 1789), antwoordde dat “*it is too early to tell*”. De na een turbulent wetgevingstraject (Naeyé, 2014) uiteindelijk opgeleverde Politiewet 2012 riep een fundamentele bestelwijziging in het leven, die de grootste reorganisatie in de geschiedenis van de publieke sector met zich meebracht. Voor veranderkundigen is het een *no-brainer* dat er minstens tien jaar moet verstrijken voor je redelijkerwijs een (tussen)balans kunt opmaken.

Mijn suggestie redde het uiteraard niet, maar wij bevalen wel nadrukkelijk aan om de evaluatie vijf jaar later — in 2022 — te herhalen. Dat advies werd wel overgenomen, maar de herhaalevaluatie is uitgesteld omdat men jaren bezig is geweest met het invoeren van enkele door de commissie Evaluatie Politiewet aanbevolen wijzigingen in de governance van de politie, zoals versterking van de beheersrol van de korpschef. Bij ontstentenis van een actuele evaluatie zult u het daarom moeten doen met mijn ‘door de oogbaren’ impressies. Zoals ik het duid, staat de politie er gemengd op (vergelijk Landman, 2017).

Laat ik beginnen met het goede nieuws. Ondanks het door de hoeven zakken van het regionale bestel en de intense, onzekere en conflictenrijke reorganisatieperiode die erop volgde, staat de politie niet met grote regelmaat op de voorpagina. De Nationale Politie begint zich te nestelen in het publieke bewustzijn. De waarden van de Nederlandse Politie — waarop al in *Politie in Ontwikkeling* (2005) werd gepreludeerd — wordt breed herkend en gesteund. De switch van ‘de politie is je beste vriend’ naar een iets robuustere uitstraling is goed ontvangen. De formeel als afgesloten beschouwde reorganisatie kent eufemistisch gezegd nog vele losse eindjes, maar toch wil niemand meer dat het politiebestedel terugkeert op zijn pre-2012 schreden. Een aantal van de beoogde schaal- en uniformiteitsvoordelen zijn bovendien inmiddels steeds zichtbaarder geworden.

De maatschappelijke reputatie van de politie staat er — zeker in vergelijking met enkele decennia geleden (Cachet & Versteegh, 2007) — inmiddels niet slecht bij (vergelijk Van der Veer et al., 2013; Bemer & Schalker, 2021). Dat is wat mij betreft niet toevallig. Sinds *Politie in Verandering* (1977) en herbevestigd in *Politie in Ontwikkeling* (2005) hebben politiechefs zich consequent sterk gemaakt voor een responsieve en maatschappij sensitieve politie die burgers nabij is. Het sociaal contract dat deze filosofie op de vormgeving van de politiefunctie aan burgers voorhoudt, is ook in het eerste decennium van de Nationale Politie — robuust gebleken.¹ Het is ook wel

weer opmerkelijk, omdat in de beleidsretoriek en institutionele architectuur van de Politiewet 2012 veel elementen zitten van een afstandelijkere, repressievere politieorganisatie, die meer op *crime-fighting* dan op *keeping the peace* moet worden afgerekend.

Het is daarnaast belangrijk te markeren dat er sinds de invoering van het nieuwe bestel ook allerlei angsten en doemscenario's niet zijn bewaardheid. Tijdens de toch behoorlijk heftige reorganisatieperiode is de primaire dienstverlening niet ingestort. Er heeft geen explosie van klachten over politietoedren plaatsgevonden. En tijdens de coronacrisis raakte de politie niet gevangen in een door haar leiders aanvankelijk gevreesde reputationele gehaktmolen als de eerstelijns handhaver van steeds controversiëlere en rechtsstatelijk op het randje balancerende pandemiemaatregelen. Er is geen parlementaire enquête naar een vermeend fiasco dat Nationale Politie heet in zicht.

Maar er is ook slecht nieuws. De capaciteit van de politie staat onder hoogspanning door hoge, tijdige voorziene maar desondanks niet tijdig ingetoomde personeelstekorten. De decentralisaties in het sociaal domein hebben het op veel plekken eerder moeilijk dan makkelijker gemaakt om bij situaties van multiproblematiek effectief samen te werken met gemeenten en zorgaanbieders. Binnen sommige eenheden van de nieuwe organisatie — in het bijzonder de Landelijke Eenheid — deden zich heftige en lang voortdurende conflicten voor. Het vergroten van representativiteit, diversiteit en inclusie blijkt een taaie opgave waar successen vooralsnog schaars zijn.

De in de ratio van de Politiewet 2012 ingebakken notie van een nationale politie die desondanks *beter* lokaal zou zijn ingebed dan haar regionale voorgangers, bleek een Haags luchtkasteel (Terpstra e.a., 2016; Van Sluis & Devroe, 2019; Terpstra, 2021). Niet alleen staan vele burgemeesters en gemeenteraden voor hun gevoel met nóg legere handen dan ze in het oude bestel al stonden, in perifere regio's nam onder meer vanwege bureausluitingen de *local presence* van de politie af. Dat droeg ongetwijfeld bij aan de groei van wat politicologen inmiddels 'regionaal ressentiment' noemen (en dat in de dossiers als Groningen en stikstof explosief tot uitdrukking kwam, vergelijk Van den Berg & Kok, 2021). Lees *De Heilige Rita* van Tommy Wieringa voor een prachtige sfeertekening. Lokale en provinciale bestuurders moesten het kabinet onder hoge druk zetten om de aanpak van ondermijnende criminaliteit in hun regio's te intensiveren. Dat leidde er vervolgens toe dat de politie door 'Den Haag' werd opgezadeld met een organisatorische interventie die in ieder geval op korte termijn eerder verwarring en bureaupolitiek dan vergrote slagkracht opleverde.

Is het glas nu halfvol of halfleeg? Dat is niet wetenschappelijk vast te stellen. De Politiewet 2012 maakte een ‘veiliger Nederland’ tot centrale inzet van het nieuwe nationale bestel zonder erbij te zeggen welk veiligheidsbegrip de wetgever daarbij voor ogen stond. Bovendien kan de politie in zijn eentje niet of nauwelijks het maatschappelijk effect bewerkstelligen waarop zij wel door media en politiek wordt afgerekend, of dat nu de door de Haagse beleidsmakers beloofde grotere veiligheid is of andere wezenlijke politietaken zoals de bescherming van rechts- en openbare orde en het ‘er zijn’ voor mensen die hulp behoeven. Haar operationele capaciteit staat al langere tijd onder hoge druk en schiet op onderdelen voelbaar tekort — nog los van de kwetsbaarheid van de vele keten- en netwerkconstructen die de productiviteit en operationele effectiviteit van de politie in hoge mate bepalen.

Wat we wel kunnen zeggen, is dat gemeten naar Selznicks maatstaven er anno 2022 op zijn best sprake is van partiële en kwetsbare institutionalisering. De relatieve autonomie die de politie geniet is in tien jaar Nationale Politie eerder af- dan toegenomen. Je zou bijvoorbeeld verwachten dat het gemiddeld genomen hoge maatschappelijke vertrouwen dat de politie geniet zich zou doorvertalen in de stand van het sociaal kapitaal van de politieleiding in haar politiek-bestuurlijke omgeving — het ministerie, de Kamer, bestuurlijk Nederland en het om. Dat is echter niet het geval. Mijn indruk is dat zij juist aanmerkelijk minder krediet krijgt dan de generaties politieleiders in de twee voorgaande politiebesteden meestal ten deel viel (Rosenthal et al., 1987; Boin et al., 1993; Van Reenen, 2016).

Precaire institutionalisering: achtergronden

Er is dus nog een lange weg te gaan voordat de Nederlandse Politie kan worden bijgezet in het rijtje ‘sterke merken’ binnen de publieke sector. Van het samen met bevoegd gezag en partners in enige luwte het nieuwe bestel ‘doorontwikkelen’, zoals de commissie-Kuijken in 2017 aanbeval, is vooralsnog niet bijster veel terecht gekomen. Hoe komt dat? Dat kent zowel politie-specifieke als bredere oorzaken.

Het heeft allereerst te maken met de wordingsgeschiedenis en de architectuur van de beide bestelveranderingen: de regionalisering van de politie gebeurde mede op instigatie van toen toonaangevende politiechefs. Zij maakte hen tot spinnen in het web van hun regionale driehoeken, waar zij grote invloed konden uitoefenen op zowel gezags- als beheersbeslissingen. Hoewel er in de naughties ook zeker politiemensen waren die de

nationalisering van het politiestel bepleitten, was de komst van dat bestel in 2010 toch voor een belangrijk deel iets dat de politietop werd aangedaan. Het was een politieke interventie in een situatie waarin financieel beheer, informatiehuishouding en interregionale en landelijke samenwerking stuk voor stuk tot gênante hoofdpijndossiers waren uitgegroeid. In het ontwerp-proces van het nieuwe bestel werd de politie op afstand gehouden. In de blauwdruk die daaruit kwam, bleek de korpschef geen greep op het eigen beheer gegund. En vanaf de invoering in 2013 vond de nieuwe korpsleiding directieve, hands-on bewindspersonen en een geharnast politieministerie tegenover zich, die met ronkende retoriek en een gammele beleidstheorie onrealistische verwachtingen hadden gewekt, en al snel zelf de hete adem van een politieceptische en op *law and order* gerichte media en politiek in de nek voelden.

Daarnaast kampt de politie met het feit dat verschillende partijen in haar autoriserende omgeving op heel verschillende manieren tot hun oordelen over haar functioneren komen. Burgers gaan vooral af op eigen waarneming, verhalen uit hun directe sociale omgeving en persoonlijke ervaringen met politiecontacten. Die draaien vooral om het surveillance-, hulpverlenings- en ordehandhavingsoptreden van de politie. Daar staat tegenover dat het luidruchtigste en invloedrijkste deel van de autoriserende omgeving (volksvertegenwoordigers, bestuurders en opiniemakers) de politie overwegend beoordeelt op het brisantste deel van haar takenpakket, namelijk criminaliteitsbestrijding, en in het bijzonder de aanpak van zware en ondermijnende criminaliteit. Zij laten zich daarbij meer voeden door incidentgedreven mediaberichtgeving dan door politie-informatie, trendrapportages en wetenschappelijk onderzoek. Op die manier bepalen journalistieke frames en biases in belangrijke mate hoe er in de Kamer en gemeenteraden over de politie wordt gedacht en gedebatteerd. Daarmee sta je als politie bij voorbaat op 3-0 achterstand in dat cruciale deel van je autoriserende omgeving, en bovendien kun je je eigen stem er niet laten horen, de nuance niet aanbrenge, het beeld niet doen kantelen.

De precare institutionalisering van de Nationale Politie kan bovendien niet los worden gezien van de bredere ontwikkelingen in de sturing van de publieke dienstverlening in Nederland vanaf de jaren tachtig. Hun sporen zijn zichtbaar in de manier waarop de relatie tussen 'beleid' (gezag en beheer) en 'uitvoering' (de politieorganisatie) is bedacht in de wet van 2012, maar ook in de informele spelregels voor het verkeer tussen minister/departement en korpschef/uitvoeringsorganisatie. Het is een complex verhaal, dat hier niet volledig recht kan worden gedaan. Maar de grote lijn is als volgt. In de jaren

zeventig groeiden de zorgen over de omvang, kosten en inefficiënties van de op klassiek-bureaucratische leest geschoeide rijksoverheid. In de jaren tachtig volgden daarop forse bezuinigingen op apparaatsbudgetten en pogingen tot efficiëncyvergroting via ‘bedrijfsmatig werken’, ‘zelfbeheer’ en de bloei van agentschappen (ook wel interne verzelfstandiging genoemd). Uitvoerende departementsonderdelen kregen meer greep op de eigen bedrijfsvoering, maar voor hun uitvoeringsbeleid en -resultaten bleef de minister onverkort verantwoordelijk. Aan het einde van de jaren tachtig werd de lijn doorgetrokken naar externe verzelfstandiging, waarbij taakorganisaties werden losgeweekt uit departementale structuren en werden omgevormd tot zelfstandige bestuursorganen met geattribueerde of gedelegeerde bestuursbevoegdheden. Tegelijkertijd was er ook sprake van volledige privatiseringen (zoals van de PTT en de NS). Op veel plaatsen werd marktwerking ingevoerd, waarbij de overheid via uitbestedingsprocedures probeerde de ‘tucht van de markt’ te benutten om tot cliëntgerichtere, innovatievere en goedkopere publieke dienstverlening te komen.

In de jaren van de Paarse coalitie (1994-2002) groeide het Haagse wantrouwen tegen de zich allengs onafhankelijk gedragende (en uiterst goed betaalde) ZBO-bazen. Het ‘primaat van de politiek’ zou in gevaar zijn; de bewindspersonen waren nog wel politiek verantwoordelijk, maar waren hun greep op de uitvoering in belangrijke mate verloren. En dus werd een commissie-Kohnstam opgetuigd die prompt aanbeval de pendule terug te doen slaan en de kersverse ZBO’s zoveel mogelijk weer om te vormen tot agentschappen. Dat advies werd gretig overgenomen.

Ondertussen wilde het met de gehoopte zegeningen van de deregulering, privatisering en marktwerking — in de zorg, in de publieke infrastructuur, in de volkshuisvesting — maar niet vlotten. Chaotiserende fusiegolven, bestuurders in Maserati’s, uitholling van de kennispositie en sturingsinstrumenten van de ministeries, ontzieling en versjofeling van de dienstverlening, gemakzuchtige assumpties over het doenvermogen van de burger-alsklant in, bijvoorbeeld, het sociaal domein. Geen wonder dat kort na de millenniumwisseling Pim Fortuijn met zijn vlammende kritieken op de ‘puinhopen van Paars’ een snaar wist te raken (overigens kwam zijn grote sprong voorwaarts in de peilingen pas toen hij in de schaduw van 9/11 de Islamkaart speelde).

Tijdens de kabinetten-Balkenende werd geprobeerd de ingezette lijn beter te laten werken via onder meer beter marktmeesterschap, versterking van intern en extern toezicht, prestatiecontracten voor bestuurders en topmanagers, beteugeling van publieke topinkomens. Ook onder Rutte werd

de filosofie van wat inmiddels wijd en zijd bekend stond als Nieuw Publiek Management (NPM) — een uit de vs en Thatchers Engeland overgewaaide economendroom over hoe marktprikkels en bedrijfsmatig werken het publieke domein zouden bevrijden uit de verstikkende greep van bureaucratistische overheidsmonopolies — te redden (Trommel, 2017; Veraart, 2019).

De dominante waardepropositie van NPM was ambitieus: grotere doeltreffendheid én doelmatigheid (*‘doing more with less’*). Daarbovenop werd er onder druk van de recessie die het gevolg was van de financiële crisis van 2008-2009 fors bezuinigd op de overheid. ‘Efficiencykortingen’ en ‘taakstellingen’ werden de norm en zetten de operationele capaciteit bij zowel beleid als uitvoering onder druk. Productiviteitswinst via digitalisering moest een uitweg uit de impasse bieden, maar de transitie zorgde op haar beurt voor een reeks missers die publiekelijk gehekeld werden in een parlementaire enquête.

Het was een *perfect storm* en de gevolgen bleven niet uit: verschraling van dienstverlening, dominantie van markt- boven publieke waarden in bestuurskamers, een reeks pijnlijke bedrijfsongevallen en in den brede een publieke sector die niet langer dempend werkte op sociale verschillen tussen burgers (en regio’s) maar deze juist onbedoeld accentueerde. Ondertussen werd *en passant* een drievoudige decentralisatie van de uitvoering van belangrijke sociale wetten (jeugd, participatie, wmo) doorgevoerd, die de gemeenten in staat moest stellen om het zo vurig gewenste ‘maatwerk’ te leveren. Mede doordat in de veranderoperatie — net als het geval was bij de vorming van de Nationale Politie — tegelijkertijd een forse bezuinigingstaakstelling was ingebouwd, ontbrak het veel gemeenten aan de bestuurskracht om effectief sturing te geven aan de wirwar van megagrote tot ultrakleine private zorgaanbieders in deze domeinen. Voeg daarbij de morele paniek in media en Kamer over getalsmatig futiele maar symbolisch krachtige gevallen van fraude en misbruik van sociale regelingen, en je komt uiteindelijk uit bij uitvoeringsdrama’s als de PGB- en kindertoelagenaffaire.

Het is al met al een tamelijk ontluisterend verhaal van paradigmawisselingen, pendules en problemencumulatie in de manier waarop in Nederland politieke wilsvorming wordt omgezet in publieke dienstverlening. De relatie tussen beleid en uitvoering werd een gevaarlijk thema, niet alleen op de frontstages van het publieke en parlementaire debat, maar ook op de backstage van bestuurskamers en ambtelijke burelen. De ‘greep’ moest worden hersteld. De onduidelijkheden over wie waarvoor verantwoordelijk was, en wie wie waarop kon aanspreken, moesten worden gereduceerd. Men zocht in het in aanscherping van de governance. Er kwam een ‘besturingsdriehoek’

waarin het verkeer tussen ‘eigenaren’, ‘opdrachtgevers’ en ‘opdrachtnemers’ gestalte moest worden gegeven. Het werd soms met enthousiasme en soms met lange tanden ter hand genomen.

De nieuwe systematiek moest zijn beslag krijgen onder een ongunstig gesternte: de lange reeks kinderziekten, suboptimaliteiten, tegenvallers en vooral de pijnlijke fiasco’s die aan de oppervlakte kwamen, zorgden voor een onveilig klimaat. Er moest blaam worden vermeden en gemanaged. Het onderwerp escaleerde tot in het Torentje. Stoelen van bewindslieden, reputaties van topambtenaren en departementen stonden op het spel. Het spel dat zich ontvouwde — een nederige kabinetsreactie vol vurige beloften op het vlammende rapport van de Parlementaire Ondervragingscommissie Kindertoelagenaffaire, een ministeriële commissie voor de uitvoering, een interbestuurlijk programma Werken aan Uitvoering — wekte bij velen indruk eerder in het teken te staan van risicobezwering en lijfsbehoud dan van het voor een duurzame verbetering benodigde tweede orde leren.

Het belang van dit bredere decor waartegen de *Werdegang* van de Nationale Politie en haar leiders zich heeft voltrokken, kan niet worden onderschat. Situeer de beruchte foto bij de uitreiking van de Machiavelliprijs aan de hoofcommissarissen (in 1993) en de daaropvolgende hardhandige beknottening van hun assertieve gedrag, nadat de crisis in de opsporing hen onderling verdeeld en dus kwetsbaar had gemaakt, maar eens in de eerder beschreven brede dynamiek van de terugslaan- pendule van de externe verzelfstandiging. De uit die tijd stammende ‘oekaze-Kok’ — ambtenaren mogen geen contact met media of Kamerleden hebben behalve na voorafgaande toestemming van de bewindspersoon — gold voor alle Rijksambtenaren, maar was mede een uiting van hoog opgelopen frustraties over de assertiviteit van het zeer publieke ondernemerschap van korpschefs en magistraten. Bedenk verder dat NPM niet alleen een exogeen construct was dat vanuit Den Haag over een nietsvermoedende politie werd uitgestort, maar — zoals elke managementmode — op veel plaatsen juist enthousiast werd omarmd en energiek werd uitgedragen (Terpstra & Trommel, 2006).

Uitvoering is in afgelopen twee decennia een politiek brisant dossier geworden en het soort van dingen die de politie uitvoert, ligt bij uitstek onder het journalistieke en dus politieke vergrootglas. De spanningen tussen politiek en uitvoering vertalen zich in de praktijk in bureaupolitieke spanningen tussen toppen van bestuursdepartementen (in hun eigenaars- en opdrachtgeversrol) en hun counterparts bij agentschappen, ZBO’s en geprivatiseerde publieke ondernemingen (zoals Pro-Rail, waar oud-hoofddirectie Pier Eringa het aan den lijve ondervond). Meer doen met minder — zonder

dat de politieke opdrachtgever verantwoordelijkheid neemt voor wat onder continue efficiencydruk dan even niet, minder of later ter hand kan worden genomen — het is ook voor de politie *gefundenes Fressen* geworden.

De deconfiture van de publieke dienstverlening werd ook pijnlijk zichtbaar in diverse geledingen van het mega-uitvoeringsdepartement van Veiligheid en Justitie. Gevangeniswezen, asiel, TBS, opsporing, terreurbestrijding: het kwam allemaal samen op die ene plek. De Nationale Politie evolueerde voor minister en departement al snel van politiek wapenfeit naar hoofd-pijndossier, waarop het in de jaren 2014-2016 vrij schieten was voor media en Kamer. Er was altijd wel wat aan de hand rond de reorganisatie, de vakbonden hadden hun lijntjes naar de media, en er was een permanente parade aan luidruchtige politiewetenschappers die riepen dat ze er nog zo voor hadden gewaarschuwd (bijvoorbeeld Fijnaut, 2012). Kinderziekten — door sommigen voortvarend opgevaardigd tot inherente ‘plagen’ (De Koning, 2015) — werden breed uitgemeten. Van de positieve *green shoots* die er ook waren, wilde men niet weten. Genuanceerde karakterisering (zoals Landman, 2017) van de pros en cons van de mega-operatie werden genegeerd of weggehoond.

De bouwheer en eerste korpschef, Gerard Bouwman, liep zich na een begin vol bravoure en strakke top-down sturing stuk op de reorganisatie. Hij en zijn korpsleiding raakten gemangeld tussen ‘Den Haag’ (waar minister Opstelten zijn lot had verbonden aan een snelle en daadkrachtige implementatie van de reorganisatie, die onmiddellijk voelbaar zou moeten worden in een grotere operationele professionaliteit en slagkracht), de bonden en een belangrijk deel van de ruim zestigduizend medewerkers, die zich grote zorgen maakten over de lang ongewis blijvende personele reorganisatie. Ministerie en korpsleiding hadden de complexiteit van het veranderproces schromelijk onderschat, en Bouwman werd de *fall guy*: hij verloor uiteindelijk zowel intern als extern zoveel draagvlak dat hij opstapte voor hij geduwd zou worden. De tweede korpschef, Erik Akerboom (2016-2020), wist de onrust rond de reorganisatie enigszins te smoren door met meer diplomatie en tact te werk te gaan in het doorvoeren van een door het ministerie opgelegde ‘herijking’ (een *reset* van een aantal onwerkbaar gebleven uitgangspunten van het reorganisatieproces). Hij wist de reorganisatie in formele zin relatief snel af te ronden. Tegelijkertijd kwam de politietop in diezelfde periode en ook onder zijn opvolger Henk van Essen (2020-heden) regelmatig onder vuur te liggen van bonden, interne critici, media, externe onderzoekers en politiek, onder meer over vermeend institutioneel racisme, falend diversiteits- en inclusiebeleid, het verlies van greep op de ondermijnende criminaliteit, en

de slepende organisatieproblemen binnen de Landelijke Eenheid (Adviescommissie voor de Landelijke Eenheid, 2022).

Institutioneel leiderschap gevraagd

Het belangrijkste obstakel voor verdere institutionalisering van de Nationale Politie zit niet in haar sociale maar in haar politieke legitimiteit. De politieke en ambtelijke lontjes jegens de politie en haar leiders zijn sinds medio jaren negentig structureel korter geworden en dat is na de komst van de Nationale Politie allerm minst veranderd. Het gebrek aan krediet vertaalde zich in micro-management vanuit het beleidsdepartement en bureaupolitiek geharrewar tussen departement en de staf korpsleiding. En, in geval van slechte cijfers of negatieve verhalen, in weinig verheffende openbare *blame games* (Resodihardjo, 2020b).

Zie in zo'n context maar eens een 'institutie' te worden. Gegeven die realiteit is het helemaal van essentieel belang dat de politietop strategisch leiderschap vertoont. Want als zij er niet in slaagt om als publieke schatbewaarder op te treden van de missie en werkwijzen van de politie, wie dan wel?

Hoe doe je dat, institutioneel leiderschap vertonen? Daarvoor gaan we te rade bij Harvard-hoogleraar Mark Moore (1997) — geen onbekende in het Amerikaanse politieonderzoek. Hij bouwde voort op Selznicks notie dat een institutie drie kernkwaliteiten verenigt, namelijk: een maatschappelijk relevant geachte missie, een voor haar unieke en bewezen effectieve werkwijze, en brede interne en externe steun voor deze missie en werkwijzen. Hij vormde dit om tot een driehoek van strategische overwegingen waarbinnen publieke leiders werkbare evenwichten tot stand moeten brengen tussen een maatschappelijke waardepropositie — het wat en waarom; de voor realisatie van de waardepropositie benodigde operationele capaciteit — het hoe en met wie; en goedkeuring en ruimte vanuit wat hij de autoriserende omgeving noemt — al die partijen wier steun of instemming onontbeerlijk zijn: het namens wie. De door Moore bepleite kunst van het evenwichten vinden tussen beloven, kunnen en mogen vereist strategisch leiderschapswerk, langs drie onderling nauw met elkaar te verbinden lijnen:

1. SLIJPEN AAN DE WAARDEPROPOSITIE VAN DE POLITIE

De politie zucht en steunt al heel lang dat de politiek haar steeds weer met nieuwe prioriteiten opzadelt en nooit posterioriteiten benoemt. De politie kent vanouds een driedelige wettelijke taakopdracht (rechtsorde, openbare orde, hulpverlening). De politieke discussie en oordeelsvorming over de

politie richten zich dominant op die eerste taak, maar tegelijkertijd wordt verwacht dat intensivering en innovatie op het gebied van criminaliteitsbestrijding (waarin de Nederlandse politie internationaal-vergelijkend gezien niet uitblinkt) niet ten koste gaan van de beide andere taakvelden (waarop zij haar sporen ruimschoots heeft verdiend, maar die een *local presence* veronderstellen die op sommige plaatsen merkbaar verminderd is sinds de reorganisatie). Een politiek responsieve politietop die categorisch omgaat met haar formele onderschikking aan de minister, berust in structurele onevenwichtigheid in de mix van prioriteiten die ze krijgt aangereikt en in chronisch politiek-bestuurlijke overvraging van haar presterend vermogen. Dat lijkt mij geen gezonde basis voor strategievorming. De politietop moet autonoom een visie ontwikkelen op wat de politie moet, wil en kan leveren, nu en in de voorzienbare toekomst. Dit moet worden gevoed door een scherpe blik op ontwikkelingen in wereld, land en wijk ('van buiten naar binnen') én op de realiteiten van het werk aan de frontlijn en aan de ondersteunende processen in het korps ('van binnen naar buiten'). Een visie die consequent wordt uitgedragen — in een jaarlijkse 'Staat van de Politie', een jaarlijkse openbare rede van de korpschef, een jaarlijkse strategische briefing van de vaste Kamercommissie, een jaarlijks opinieartikel in bijvoorbeeld het *Nederlands Juristenblad*. Natuurlijk wordt de minister hier keurig van tevoren over geïnformeerd, zodat zij inhoud kan geven aan haar ministeriële verantwoordelijkheid en desgewenst gepaste afstand kan houden. Het ligt allemaal gevoelig in 'Den Haag', dat weet ik. Maar als Haagse ambtelijke matadores zoals de secretaris-generaal van Economische Zaken en de bazen van planbureaus zich publiekelijk normatief mogen uiten, mag de leiding van de grootste publieke organisatie van Nederland dat ook. We leven in tijden van een nieuw reveil: de 'emancipatie' van de uitvoering is geen vies woord meer, maar een tandenknarsend onderkende noodzaak. Dat momentum moet de politie benutten. Laat ik het scherp stellen: een korpsleiding die niet de ruimte claimt om haar eigen visie uit te dragen op het 'waarom, waartoe en hoe' van de politie en daarmee het politiek-bestuurlijke debat te voeden, laat zich wat mij betreft gewoon in het pak naaien.

2. VERTELLEN VAN OVERTUIGENDE VERHALEN OVER WAAR DE ORGANISATIE OP MOET, WIL EN KAN LEVEREN (EN WAAROP NIET)


Zoals Boin en De Graaf (2022, p. 33) het stellen: "Sturen op visie vereist het vermogen om te overtuigen. Binnen de organisatie, maar ook daarbuiten. Niets overtuigt beter dan een goed verhaal. En een goed verhaal moet worden verteld. Met overtuiging en met gevoel voor de leefwereld van het

beoogde publiek.” Dit gaat dus nog een paar stappen verder dan de mij zeer sympathieke beweging van ‘rijker verantwoorden’ (vergelijk Nap & Vos, 2018). Het gaat ook verder dan in de publiciteit stevig naar voren stappen als de organisatie onder vuur ligt en je als leiders in de wind komt te staan, zoals in de afgelopen jaren bijvoorbeeld korpschef Akerboom en de Haagse eenheidschef Van Musschert deden. Zulke defensief-reactieve pogingen om het eigen verhaal toe te voegen aan een zich al driftig ontwikkelend publiek discours over (vermeend) falen van de politie kunnen noodzakelijk zijn. Maar het betekent wel dat je, zoals De Bruin (2014) het mooi zegt, al in het frame van de ander stapt. Bij duurzaam succesvolle publieke instituties zie je vaak dat leiders erop gespitt zijn om *proactief* vorm te geven aan het prisma — verwachtingen, verantwoordingskaders — waarmee anderen naar de organisatie kijken en haar optreden interpreteren en beoordelen. Wil je in de hedendaagse ‘inquisitiedemocratie’ (‘t Hart, 2002) niet steeds weer in het defensief gedrongen worden, dan zul je je overtuigingskracht moeten vergroten. Eerder, zichtbaarder en consequenter je eigen frame neerzetten rond dingen die gebeuren en je eigen verantwoording orkestreren. Maar ook: benoemen waar en waarom de organisatie nog tekortschiet — eerder en indringender dan waakhonden en critici dat doen — maar daarbij voor je mensen blijven staan, zodat ook als de tijden guur en de vraagstukken taai zijn de kramp er niet in sluipt en een door Goodsell (2011) als essentiële voorwaarde voor institutionalisering geïdentificeerde lerende organisatiecultuur gewaarborgd blijft.

3. BOUWEN VAN COALITIES DIE DE DOELEN, MIDDELEN EN WERKWIJZEN VAN DE POLITIE WILLEN DRAGEN

Ervoor zorgen dat je gezien en gedragen wordt voor wat je laat zien, en — cruciaal — voor hoe je samenwerkt. Na het te pas en te onpas claimen van regisseursrollen in de jaren tachtig en negentig en de al snel in schoonheid gestorven notie van *nodal policing*, heeft de politie zichzelf weinig tools verschaft om zich strategisch te positioneren in en buiten de publiek-private, hybride veiligheidscomplexen waar zij deel van uitmaakt (Hoogenboom, 2017). Het is een tragische misvatting dat politieleiderschap op alle niveaus doordrenkt moet zijn van operationeel, ‘blauw’ denken, en dat ‘bestuurskundige constructen’ daarbij alleen maar in de weg lopen (cf. Van Reenen, 2016). De politie is gesitueerd in een politiek-bestuurlijk systeem. Dat systeem kent partijen, wetten en mores die mede het speelveld bepalen waarop de politie actief is. De publieke waarde die de politie met haar optreden probeert te leveren, wordt in de praktijk pas optimaal gecreëerd als zij daarbij

op alle niveaus nauw samenwerkt met burgers, andere schakels in de strafrechtketen en een heel tableau aan partijen en netwerken buiten die keten. Politiewerk en de sturing van politiewerk krijgen vorm in “een wereld met een smörgåsbord van verantwoordelijkheden die moet worden doorsneden om iets gedaan te krijgen” (Boin & De Graaf, 2022, p. 32). Snappen en beïnvloeden hoe het op het grensvlak tussen de eigen logica en die van de vele andere partijen werkt en kan werken, is geen franje, maar juist de kern van institutioneel politieleiderschap.

e moeten realistisch blijven. De Nationale Politie zal in het huidige tijdsgewricht van technologische, geopolitieke en sociaaleconomische turbulentie altijd wel een in zekere mate onrustig bezit vormen. Een semiautonome ‘staat in de staat’ kan en moet zij niet worden. Maar haar institutionele integriteit — interne cohesie, maatschappelijke *brand* en politiek-bestuurlijke *standing* — kan en moet groter dan zij in het eerste decennium van haar nog prille bestaan is geweest.

We moeten daarbij ook over iets anders realistisch blijven. De vervulling van de voorgaande strategische leiderschapstaken die daarvoor nodig is, kan en mag niet afhangen van de persoon en kwaliteiten van een alwetende, alomtegenwoordige, alleskunnende, heldhaftig-charismatische korpschef. Het vereist collectief en gedistribueerd strategisch leiderschap, dat moet worden georkestreerd maar niet gemonopoliseerd door een zichtbaar als team opererende korpsleiding. Het vereist strategievorming en leiderschapsrepertoires die worden geschraagd door kennis en inzicht in *publiek* leiderschap voor *publieke* dienstverlening, en die erop gericht zijn de fundamenteel politieke wereld van ‘beleid’ en de fundamenteel professionele wereld van ‘uitvoering’ beter met elkaar te verbinden dan de afgelopen dertig jaar in Nederland het geval is geweest. Dergelijke kennis en inzicht zijn sinds de wording van de Nationale Politie in politiewetenschap, -onderwijs en -praktijk grotendeels naar de zijlijn verbannen. Er is nog een wereld te winnen als de politiewereld dit zelfgekozen parochialisme (dat onbedoeld tot zelf-marginalisering leidt) achter zich weet te laten.

LITERATUUR

Adviescommissie voor de Landelijke Eenheid (2022). *Naar een toekomstbestendige landelijke eenheid*. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Bemer, E., & Schalker, M. (2021). “De Nederlandse politie: Vertrouwen en reputatie, burgeronderzoek 2021.” April 2021. https://www.politie.nl/binaries/content/assets/politie/nieuws/2022/april/rapportage-burgers-weinig-vertrouwen_-politie_kantar-public_9-december-2021.pdf.

- Berg, C. van den, & Kok, A. (2021). *Regionaal maatschappelijk onbehagen: Naar een rechtsstatelijk antwoord op perifeer ressentiment*. Groningen: Universiteit Groningen. <https://www.rug.nl/cf/pdfs/03092021-vdberg-en-kok-regmaatschonbehagen.pdf>
- Boin, A. (2001). *Crafting public institutions: Leadership in two prison systems*. Boulder: Lynne Rienner.
- Boin, A., Van der Torre, E., & 't Hart, P. (2003). *Blauwe bazen: Het leiderschap van korpschefs*. Den Haag: Sdu.
- Boin, A., Fahy, L., & 't Hart, P. (red.) (2021). *Guardians of public value: How public organizations become and fremian institutions*. London: Palgrave.
- Boin, A., & De Graaf, B. (2022). "Trends en uitdagingen voor de landelijke eenheid: Een schets van de benodigde capaciteiten." In: Adviescommissie voor de Landelijke Eenheid, *Naar een toekomstbestendige landelijke eenheid*, Den Haag, Ministerie van Justitie en Veiligheid, pp. 32-80 (Bijlage).
- Bruijn, H. de (2014). *Framing: Over de macht van taal in de politiek*. Amsterdam: Business Contact.
- Cachet, A., & Versteegh, P. (2007). "Politie en samenleving." In: C. Fijnaut, E. Muller, U. Rosenthal, & E.J. van der Torre (red.), *Politie: Studies over haar werking en organisatie*. Dordrecht: Kluwer, pp. 1043-1078.
- Commissie Evaluatie Politiewet 2012 (2017). *Evaluatie Politiewet 2012: Doorontwikkelen en verbeteren*. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- Duijndam, C., Kaulingfreks, F., & Prins, B. (2019). "Geboren en getuige in de Schilderswijk." In: Noppe, J., A. Verhage, K. van der Vijver, & E. Kolthoff (red.), *Politie en legitimiteit. Cahiers Politiestudies*, nr. 53, pp. 99-122.
- Enquêtecommissie Opsporingsmethoden (1996). *Inzake opsporing*. Den Haag: Sdu.
- Fijnaut, C. (2012). *Het nationale politiekorps: Achtergronden, controverses en toekomstplannen*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Goodsell, C. (2011). *Mission mystique: Belief systems in public agencies*. Washington: CQ Press.
- Hart, P. 't (2002). *Verbroken verbindingen: Over de politisering van het verleden en de dreiging van een inquisitiedemocratie*. Amsterdam: De Balie.
- Hoogenboom, B. (2017). *Politie en liefde in tijden van onveiligheid: Functie, cultuur en waarden van de Nationale Politie*. Den Haag: Boom Criminologie.
- Kapel, M. van, J. Broekhuizen, & M. Steketeer (2019). "Vertrouwen van jongeren in een rechtvaardige behandeling door de politie." In: Noppe, J., A. Verhage, K. van der Vijver, & E. Kolthoff (red.), *Politie en legitimiteit. Cahiers Politiestudies*, nr. 53, pp. 73-98.
- Koning, B. de (2015). "De zeven plagen van de Nationale Politie." *De Correspondent*, 10 juni, <https://decorrespondent.nl/2926/de-zeven-plagen-van-de-nationale-politie/400359658468-9ac0252b>.
- Landman, W. (2017). "Tussen zorg en hoop: De ontwikkeling van de nationale politieorganisatie." *Justitiële Verkenningen*, 43, 4, pp. 9-25.
- Moore, M. (1997). *Creating public value*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Moore, M. (2013). *Recognizing public value*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Naeyé, J. (2014). *De organisatie van de Nationale Politie*. Dordrecht: Kluwer.
- Nap, J., & Vos, J. (2018). "Rijker verantwoord: Wat is de bedoeling?" *Tijdschrift voor de Politie* 80(4), pp. 6-11.
- Reenen, P. van (2016). *Politiechefs*. Den Haag: Boom Criminologie.

- Resodihardjo, S.L. (2020a). *Crisis and change in the British and Dutch prison systems: Understanding crisis-reform processes*. London: Routledge.
- Resodihardjo, S.L. (2020b). *Crises, inquiries and the politics of blame*. London: Palgrave.
- Rosenthal, U., 't Hart, P., & Cachet, A. (1987). *Politiemanagement: Een politiek-bestuurlijke visie*. Arnhem: Gouda Quint.
- Selznick, P. (1984). *Leadership in administration*. Berkeley: University of California Press.
- Terpstra, J. (2021). "Local policing in a nationalized police force: A study on the local teams of The Netherlands' national police". *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 15(1), pp. 251-262.
- Terpstra, J. & Trommel, W. (2006). *Het nieuwe bedrijfsmatig denken bij de politie*. Apeldoorn: Politiewetenschap nr. 33.
- Terpstra, J., Van Duijvenveldt, I., Eikenaar, T., Havinga, T., & Van Stokkom, B. (2016). *Basis-teams in de Nationale Politie: Organisatie, taakuitvoering en gebiedsgebonden werk*. Apeldoorn: Politie en Wetenschap.
- Trommel, W. (2017). *Veerkrachtig bestuur: Voorbij neoliberale drift en populistische kramp*. Den Haag: Boom Bestuurskunde.
- Sluis, A. van & Devroe, E. (2019). "Checks and balances in democratic control of public police. A case study of the Dutch national police after the reform", *Police Practice and Research*, DOI: 10.1080/15614263.2019.1699410
- Veer, L. van der, Van Sluis, A., Van de Walle, S., & Ringeling, A. (2013). *Vertrouwen in de politie: Trends en verklaringen*. Apeldoorn: Politie en Wetenschap.
- Veraart, M. (2019). *Martkwerking in de pubieke sector: Vloek of zegen? Utrecht: Andersson Elffers Felix*.
- Weiner, T. (2012). *Enemies: A history of the FBI*. New York: Barnes and Noble.

Nationale Politie, Nederlandse politie

Zeven suggesties
voor een
waardevolle
doorontwikkeling¹

JAN NAP

“In den beginne is de relatie.”

(Martin Buber)

Inleiding

De Nederlandse politie is sinds tien jaar een nationale politie. Over de keuze voor organiseren op nationale schaal valt veel te zeggen. In mijn lectorale rede heb ik daar enkele gedachten aan gewijd (Nap, 2014). De kern was dat ik de wording van de Nationale Politie zag als een politiek onvermijdelijk maar weinig doordacht antwoord op de vraag van de samenleving. In de wording van de Nationale Politie is hard gewerkt aan de vormgeving, de zingeving bleef goeddeels buiten beeld. De politiefunctie voor deze tijd (zin) werd niet of nauwelijks doordacht. Schaalvergroting en centralisatie van de macht werden als onvermijdelijk gezien. TINA, there is no alternative. De politieorganisatie (vorm) werd met stoom en kokend water langs klassieke lijnen vormgegeven; top-down, eenheid in denken en doen, centralisatie van de macht. De koninkrijkes (de voormalige regiokorpsen) moesten worden ontmanteld, gebroken. De systeembreuk als voorwaarde voor de opbouw van iets nieuws. De kritiek op aanpak en ontwerp werd goed bedoeld maar

vooral retorisch gepareerd met termen als robuuste basisteams, de wijkagent als spil, verbeterde opsporing etc. In de interessante kroniek van Bentvelzen en Postma (2022) is de ontwikkeling van binnenuit op de voet te volgen. Mijn stelling is dat de weinig doordachte start (in ontwerp en stijl) nog steeds belemmerend doorwerkt op de ontwikkeling van de Nationale Politie. En dat er behoefte is aan een samenhangende heroriëntatie op zin, vorm en ontwikkelingswijze.

Die heroriëntatie is niet een proces dat ‘from scratch’ ingezet hoeft te worden. In de afgelopen jaren is de Nationale Politie voortdurend aan het zoeken hoe antwoord gegeven kan worden op het appel dat het complexe en gespannen samenleven op de politie doet. Daarbij speelt ook telkens de vraag hoe je als nationale politie de kenmerken van de Nederlandse politie behoudt; een politie in verbinding met de samenleving (Adang e.a. 2010). Hoe verbind je de voordelen van de schaalvergroting met de behoefte aan fijnmazigheid? Makkelijk is dat niet. Dat zoeken — je kan het ook leren noemen — zal doorgaan. In wat volgt, doe ik zeven suggesties die bij dat zoeken (leren) betrokken kunnen worden. Ik verwoord ze in hoofdlijnen, als opstap voor een verder gesprek over een waardevolle doorontwikkeling van de politie.

1. Verwerk en bewerk de startperiode

In de kroniek van Bentvelzen en Postma word je gezogen in de onmogelijke opgave waar de kwartiermaker van de Nationale Politie voor werd gesteld. Het is niet moeilijk om waardering te hebben voor de moed, tomeloze inzet en strijd lust van Gerard Bouman en zijn getrouwen van het eerste uur. Niettemin meen ik dat dat begin de toon heeft gezet voor een ontwikkeling met stevige schaduwkanten. Die schaduwkanten hebben te maken met de weinig doordachte inzet van dat uiterst ingewikkelde proces. Ik beschouw het als een echte politiebenadering; daadkrachtig handelen naar bevind van zaken; weinig reflectief.

Ik herinner me nog goed de eerste SPL²-bijeenkomst met kwartiermaker (en later eerste korpschef) Gerard Bouman in Zeist. Er werd hem door deelnemers gevraagd: “Wat is uw visie op de Nationale Politie; waarom is het een goed antwoord op de vragen waar de politie mee geconfronteerd wordt?” Zijn antwoord was tekenend: “Ik heb geen behoefte aan visie, we gaan het gewoon doen.” Er was een opdracht, nu restte de vormgeving. In die vormgeving werd al snel een begrip leidend. Dat was ‘de systeembreuk’. Primair moest voor alle betrokkenen duidelijk worden dat ‘het oude’ had

afgedaan. Het oude werd gesymboliseerd in het beeld van de ‘kikkers en de kruiwagen’. Er werd dan verteld (en het was ook regelmatig de praktijk) dat na een vergadering van de Raad van Hoofdcommissarissen de leden van de raad “nog voor ze de brug van Warnsveld over waren” al geheel eigen en onderling afwijkende interpretaties hadden van genomen besluiten. Die eigenzinnigheid, ook geduid als vrijblijvendheid, moest gebroken worden. De nieuwe symboliek werd verwoord in de frase ‘alles is voor Bassie’; de voormalige politiechefs hadden niets meer te vertellen en moesten zich hoe dan ook voegen in de nieuwe orde. Op allerlei manieren werd stevig ingezet op ontmanteling van de oude machtsstructuur om die te vervangen door centrale macht en sturing; zowel in de bedrijfsvoering als in de operatie. Eenheid in denken en doen, afgedwongen door de nieuwe top. De vrijblijvendheid verdween. Er werden knopen doorgehakt. Dat werd bekritiseerd maar ook gewaardeerd. Velen herinneren zich het moment dat Gerard Bouman een discussie beslechtte over wel of niet een districtsniveau. Hij besloot van wel... en daarna was er applaus: “We hebben een baas!” In de vorming van de Nationale Politie was de centrale sturing heel krachtig; de deadlines waren onmogelijk, de werkdruk was enorm. Voor bezinning weinig ruimte.

Ook in de nationale briefings werd duidelijk hoe de nieuwe verhoudingen waren. Indien daar volgens de nieuwe korpsleiding aanleiding voor was, werden politiechefs met ongebruikelijke en ook wel schofferende bothed gedisciplineerd. In de organisatie gingen de verhalen over dergelijk optreden rond. Er waaide een nieuwe wind. Een stevig macho-management. Dat leidde tot een soort angstigheid in de organisatie, ook in de top. Er werd — buiten de vergaderingen — wel kritisch over die leiderschapsstijl gesproken, maar die stijl werd in de vergaderingen zelf niet vrijmoedig besproken, laat staan weersproken. Er was ook wel trots dat er nu eindelijk en effectief gestuurd werd. Het terugbellen na aangifte (met code i281) werd als voorbeeld opgevoerd; er werd een 100% score afgedwongen. Vaak kon je daarover horen: “Tja, het is wel bot, maar dat moet nu even zo.” Je zou kunnen zeggen dat het idee was dat “als je in de Champions League wilt spelen, je moet accepteren dat dit erbij hoort”. Ik deel en deelde die opvatting niet. In mijn lectorale rede heb ik gesteld dat “we niet alleen de hark, maar ook de hork voorbij moeten”³ Die ongepolijste stijl werd ook ingezet bij de selectie van de nieuwe top. Ook daarover gingen vele verhalen; over hoe mensen die niet in het gewenste profiel pasten, in een paar minuten werden ‘bedankt’. Dat werd beschamend gevonden.

De versterking van de centrale sturing zette ook de verhoudingen met lokale gezagsdragers onder druk. Politiechefs werden vanuit centraal niveau toch vooral benaderd als uitvoerders van centraal beleid; niet als primair

ondergeschikt aan het lokaal gezag. Daarmee kwam ook de lokale verankering, als kenmerk van de Nederlandse politie feitelijk onder druk.

In mijn ogen leidde die disciplinerende leiderschapsstijl, het piramidale van het ontwerp, gericht op gehoorzame vormgeving door decentrale leiders tot vermoeidheid aan de top, tot afnemende betrokkenheid van ‘de rest’, tot spanning met het lokaal gezag en tot grote aarzeling om vrijmoedig te spreken over wat mensen bezighield. Het idee ‘alles is voor Bassie’, de systeembreuk werd met goede bedoelingen ingezet, maar had ook negatieve bijwerkingen. De stuwkracht vanuit de top werd weliswaar vergroot — en daarmee de druk op ‘Bassie’ ook — maar de totale stuwkracht van de organisatie werd verzwakt. De centralisatie van de macht en disciplinerende stijl werkte eerder verlamdend dan versterkend. De gehoorzaamheid nam toe, de vitaliteit nam af.⁴ Het accent op verticale sturing en eenheid maakte dat openheid voor ‘buiten’ afnam. De aansluiting van de politie (organisatie) op de ontwikkeling van een horizontalere veelvormige netwerksamenleving waar het in het rapport ‘Politie in Ontwikkeling’ uit 2005 nog wel over ging, bleef goeddeels buiten beeld. Eenheid in denken en doen, domineerde het idee van ‘variety beats variety’.

Het verdient aanbeveling om die eerste fase met de betrokkenen nog eens goed te doordenken en te verwerken. Niet als mosterd na de maaltijd, maar met het oog op de toekomst. Waar hadden we andere keuzes kunnen of moeten maken? Hoe kan het dat we de vormgeving zonder doordinking van ‘de why’ zo centraal hebben gezet? Wat in de stijl van werken heeft ons geholpen, wat heeft het gekost? Welke stemmen klonken luid, welke werden niet gehoord? Waren we wel goed gezelschap voor elkaar en voor de collega’s die buiten de boot vielen?⁵ Had ik niet meer ... had ik niet eerder? Zijn er dingen waarover je je nog schaamt? Had het anders gekund of gemoeten? En wat leert ons dat voor nu?

Dat gaat niet over de plintjes, maar over het fundament.⁶

2. Voeg verdieping toe aan daadkracht; durf te denken... en waardeer denkwerk!

Het verhaal wil dat minister Opstelten in reactie op een suggestie van Bernard Welten om een kennisfunctie te ontwikkelen zei: “Een politie die denkt; ik dacht het niet.” De politie is ‘domweg’ een uitvoerder van politiek-bestuurlijk beleid. Ik zou zeggen: “Ik dacht het niet.”

Zonder enige twijfel is daadkracht een belangrijke kwaliteit van de politie. In onzekere, ingewikkelde zaken handelen naar bevind van zaken; daadwerkelijk orde en rust brengen in concrete, onzekere situaties. Klassiek is dat

de kern van het politiewerk. De noodhulp (incidentafhandeling) is politiemensen op het lijf geschreven. Niets mooiers dan ‘de waan van de dag’. Maar inmiddels en in toenemende mate wordt iets anders ook gevraagd. De politie kan het denken over de functie niet meer uitbesteden. Je moet als politie je weg vinden in complexe, taaie vragen. Je moet doordacht tegen spel kunnen bieden aan politiek-bestuurlijke wensen (soms grillen) vanuit een goed verstaan van wat zich in de samenleving ontwikkelt. Je moet ook een geloofwaardig idee hebben over de manier waarop je als sterke arm zinvol kunt bijdragen aan ‘het goede samenleven’. Dat vraagt grondige bezinning op de functie van de politie in de complexe samenleving. Het vraagt ook een grondig doordenken van de wijze waarop politiewerk in deze tijden georganiseerd en bestuurd kan worden. De politie is weliswaar een uitvoeringsorganisatie, maar het denken over de functie, organisatie, besturing en ontwikkeling van het vak kan niet worden uitbesteed.

In samenwerking met de Politieacademie, universiteiten en hogescholen wordt aan het ontwikkelen van een kennisfunctie voor de politie gewerkt, maar dat is niet voldoende. Politie mensen, politieleiders zelf zullen het ‘improviserend handelen naar bevind van zaken’ steeds nadrukkelijker moeten leren verbinden met het denken over de betekenis van de politie, over de legitimiteit van de politie in een gespannen samenleving, over morele vragen met betrekking tot de missie ‘hoe vanuit de functie positie te kiezen in maatschappelijke ontwikkelingen?’; over hoe de keuze voor (technologische) middelen de werking en positie van de politie beïnvloedt, etc. Van politieleiders wordt gevraagd om een doordachte visie op functie, organisatie en vakontwikkeling⁷ te vormen; een eigen verhaal als fundament voor een geloofwaardige en gezaghebbende positionering in het maatschappelijk gesprek over politie en veiligheid. Daarvoor is herwaardering van denkwerk nodig. Politie mensen, politieleiders zijn niet alleen doeners, ze zijn — als het goed is — *reflective practitioners*; geen ‘studeerkamergeleerden’ maar doen-denkers. Vakmensen die in het denken over functie, organisatie en ontwikkeling niet ‘de theorie’ maar de weerbarstige en moeilijk te beheersen praktijkontwikkeling als aangrijpingspunt zien. Dat is een doorgaand proces.⁸

3. Neem je positie in het bestel in; van loyale uitvoerder naar zelfbewuste diender

In het rapport ‘Politie in Ontwikkeling’ (2005) werd gesproken over “ondergeschiktheid met gezag”. Dat leidde bij (een aantal) burgemeesters tot ergernis. Wat denkt die politie wel; wij zijn het gezag en de politie voert

uit. Dat was een enigszins krampachtige reactie op wat bedoeld werd, maar het liet wel zien dat er nog steeds grote gevoeligheid is voor politiechefs die menen dat ze uit zichzelf gezaghebbend zouden kunnen spreken. De herinnering aan (en voor sommigen de ergernis over) de Machiavelliprijs voor korpschefs is nooit ver weg in dit soort situaties. Natuurlijk is de ondergeschiktheid van de politie aan politiek gezag een groot goed in een democratische samenleving en in een rechtsstaat, maar dat neemt niet weg dat de politie vanuit de institutionele opgave die ze heeft zich kan — en ik zou zeggen behoort te — mengen in maatschappelijke ontwikkelingen. Op microniveau gebeurt dat natuurlijk al elke dag. Politiewerk is immers een eindeloze reeks morele micropraktijken waarin politiemensen zich gevraagd en ongevraagd bemoeien met alledaagse ontwikkelingen en verstoringen. Klassiekers als ‘Justice without Trial’ (Skolnik, 2011) beschreven dat al halverwege de vorige eeuw. Maar het innemen van positie kan ook in het gesprek met de samenleving en politiek.

Het innemen van een positie vergt een doordenking van het fundament; van waaruit spreekt de politie; waar verwijst het spreken van de politie naar? ‘In naam der wat?’ (2021). Het spreken van de politie(leider) wordt gezaghebbender naarmate duidelijk is dat dat spreken niet naar het belang van de politie(organisatie) zelf verwijst, maar dat het is verbonden met de institutionele opgave. Dat is niet een technische opgave, maar vooral een morele opgave. De inzet voor ‘het goede samenleven.’ Voor de politie gaat het daarbij om het verkleinen van de kans op ontsporend maatschappelijk geweld; om het waarborgen van het vrije samenleven met soms ongemakkelijke verschillen; om het staan voor de waarden van de rechtsstaat. Vanuit die positie kan de politie vrijmoedig spreken en ook tegenspel bieden aan een overvragende of wispelturige ‘politiek’.

De eigenstandige positie van de politie is sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw aangeduid met ‘tussen straat en staat’. Daarvoor werd de politie vooral gezien als instrument in handen van de overheid. De laatste tijd valt op dat de politieleiding zich vooral positioneert als ‘politie van de samenleving; niet van de staat’. Dat is te begrijpen als wens om een politie te zijn die midden in de samenleving staat, maar het lijkt mij toch een discutabele en wat riskante formulering. De politie is hoe dan ook onderdeel van de overheid; als ze zich in het publieke gesprek afzet, wordt de legitimiteit van de overheid onder druk gezet. Dat kan de basis van het geweldsmonopolie verzwakken.

De stelling ‘wij zijn een politie van de samenleving’ is op zich ook niet onproblematisch. De samenleving is bepaald geen homogeen geheel; de

zorgen van fragmentatie en polarisatie nemen toe. Mensen en groepen kunnen scherp tegenover elkaar staan. Van wie ben je dan als je van de samenleving bent? Wat bedoelen we als we zeggen ‘neutraal’ zijn? Kan de politie verwijzen naar ‘moral common ground’; kan de politie in haar handelen en positiekiezen verwijzen naar wat nodig is voor het ‘goede samenleven’? Wat is goed politiewerk en wie mag daarover meepraten?

Het vergt nog nader denkwerk (zie vorig punt) om hierin een steviger verhaal te ontwikkelen; een verhaal dat recht doet aan de institutionele opgave van de politie in een complexe samenleving (zie ook punt 5).

Tot slot: de kans op zinvolle positionering in het bestel hangt niet alleen af van de visie die je op de functie hebt, of de stijl of kwaliteit van de leiders, maar ook van de structuur waarin er gewerkt wordt. De structuur is niet allesbeslissend, maar is wel een uitnodiging tot een bepaald gedrag, de structuur ‘formateert het gedrag’: ‘we shape our buildings and thereafter they shape us’. De keuze van Opstelten en Bouman voor een structuur waarin er ‘niemand tussen de minister en de korpschef staat’, heeft het kortetermijndenken, de incidentgerichtheid en het ‘omhoog kijken’ enorm aangejaagd. Veel denkkracht lekt nu weg in het hanteren van (politieke en media)onrust rond incidenten.⁹ Ook dringt de politiek op onvruchtbare wijze door in de interne organisatie. Mij lijkt de aanpak van de reële problematiek bij de Landelijke Eenheid daarvan een illustratie. Daar is de kwaliteit van (het organiseren van) politiewerk niet bij gebaat. Het zou zinvol zijn om ook het ontwerp te heroverwegen en een manier te vinden waarop de politie meer ruimte kan krijgen voor langetermijnontwikkeling en er erkenning is voor de complexiteit van het werk en de wijze waarop daar zinvol leiding aan kan worden gegeven. De politie zou minder belast moeten worden met de noodzaak te reageren op incidenten die (politiek) worden uitvergroet.¹⁰ Uiteraard hoort daar een passende wijze van verantwoording bij.

4. Probeer niet het tekort op te heffen, voeg waarde toe in complexiteit vanuit de missie

Een opmerking van een raadslid in Leiden ben ik nooit vergeten: “De politie is heel goed in het vertellen waarom het niet gelukt is.” Het was een grapje maar zoals dat vaak gaat, wel een betekenisvol grapje. Iedereen snapt dat de vraag naar politiewerk eindeloos is. De politie is onvermijdelijk overvraagd. Dat kan gezien worden als probleem, maar het is ook vaak de oplossing in de verantwoording van het ‘tekort’. Wie dat tekort wil opheffen, raakt onvermijdelijk teleurgesteld. Natuurlijk is ‘meer capaciteit’ prettig, zeker als

het gaat om het kunnen waarborgen van een ondergrens in beschikbaarheid en zeker als er nieuwe ‘capaciteitsvretende’ taken (als bijvoorbeeld Bewaken en Beveiligen) worden toegevoegd, maar er zal nooit voldoende capaciteit zijn om aan de eindeloze vraag te voldoen. Het probleem is misschien niet zozeer het tekort, maar de suggestie dat dat opgeheven kan worden.

Datzelfde lijkt te gelden voor het ervaren tekort in de informatiepositie. De neiging is te suggereren dat het mogelijk is een totaalbeeld te krijgen, het liefst real time. Door nieuwe, snellere technologie, door samenwerking, door uitwisseling van informatie moeten we een omvattend beeld kunnen krijgen, op basis waarvan we heldere keuzes kunnen maken. Dat zijn almachtsfantasieën die de principiële onkenbaarheid van de ontwikkeling ontkennen. Die fantasieën zullen telkens achteraf leiden tot de conclusie dat er ‘ergens’ toch bekend was (of had kunnen zijn) dat ... etc., en dat dus de informatiepositie en de samenwerking moeten worden verbeterd. Nieuwe ronde, nieuwe kansen... De cultuur moet zus en het leiderschap moet zo. Het is een naïeve, onvruchtbare en wellicht zelfs ondermijnende manier van denken over politiewerk.¹¹ In de termen van Schön (1984) is het een denken vanaf de ‘high grounds’ van het zeker weten, terwijl politie werk is in de ‘swampy lowlands’, waarin je op de tast je weg moet zien te vinden; met vallen en opstaan.

De vraagstukken waar de politie mee te maken heeft, zijn complexe, trage vragen. Het zijn vragen die te maken hebben met geweld, verlies, kwetsbaarheid, strijd, onvermogen. Vragen die voortkomen uit het voortgaande samenleven zelf; uit economische, sociaal-culturele, (geo)politieke ontwikkelingen; vragen die horen bij het menselijk samenleven. In en vanuit dat samenleven ontwikkelt zich een eindeloze reeks verstoringen of bedreigingen van het vrije, veilige, gelijkwaardige leven die zich in telkens nieuwe gedaanten aandienen. In de vorm van meer of minder ingrijpende incidenten, in de vorm van onderlinge strijd tussen (groepen) mensen en in de vorm van sluipende, ongrijpbare, ondermijnende ontwikkelingen. Het is de tragiek van politiewerk dat de politie betrokken wordt bij die verstoringen, maar geen invloed heeft op de bron van die verstoringen; hooguit kan er tijdelijk rust, orde, bemoediging worden geboden zodat mensen weer verder kunnen. Politiewerk is Sisyphuswerk. Politiewerk lost de problemen niet op, maar kan voor concrete mensen en voor het samenleven wel veel betekenen. Politiewerk kan ook bemoedigend en mobiliserend werken, de kans vergroten dat mensen bij willen (blijven) dragen aan het goede samenleven. Heel belangrijk hierbij is dat mensen ervaren gezien te worden en merken dat de politie artikel 1 van de grondwet ‘leeft’. Dat wil zeggen dat mensen

aan het politiehandelen moeten kunnen zien dat voor ‘de sterke arm van de overheid’ iedereen — ook de mensen die gedrag vertonen dat als onaangepast wordt gepercipieerd — op gelijke wijze deel uitmaakt van de morele gemeenschap. Politie voor iedereen is niet zomaar één van de programma’s naast vele andere; het is de kern. Zoals Maxim Februari dat onlangs in een *NRC*-column verwoordde: “Artikel 1 is de kurk waar het politiewerk op drijft.” Waar dat niet blijkt, verzaakt de politie haar taak. Dan is er, zo lijkt mij, met recht sprake van een tekort.

Uit het voorgaande volgt dat de politie weg zou moeten blijven bij het idee dat ze gegarandeerde resultaten kan boeken. De politie(leiding) zou nadrukkelijker kunnen tonen hoe er zo goed en zo kwaad als dat gaat in het licht van artikel 1 van de grondwet met (dreigende) verstoringen wordt omgegaan ten dienste van het vrije en veilige samenleven. En dat dat gedaan wordt in een zeer complex samenspel met vele betrokkenen; een samenspel dat in zichzelf ook ‘moerassig’ is. Ook dat moet op de tast, lerend vanuit de praktijk, ontwikkeld worden. Daar zijn zeker richtingwijzers bij mogelijk, maar heldere mijlpalen en de belofte dat die mijlpalen op vooraf vastgestelde momenten bereikt zullen worden, passen daar niet bij. Dat leidt tot onvruchtbare en ontmoedigende schijnvertoningen.

Die erkenning van de ‘moerassigheid’ en de relatieve onmacht (Ian Loader spreekt van de ‘tragic quality of policing’) is niet een zwaktebod maar kan juist een bron van trots zijn. De politie laat op een niet-naïeve wijze zien hoe ze als ‘volwassen idealisten’ (Neiman, 2014) zich soms tegen de klippen op inspannt voor een rechtvaardige, vrije samenleving en daarin voor concrete mensen, in concrete situaties heel betekenisvol en bemoedigend is. En leert dat steeds beter te doen. Daarover gaat immers de missie van de politie.

5. Ontwikkel een nieuwe, passende besturingsfilosofie; politie als voorbeeld?

Als je erkent dat de politietaak complex en moerassig is, moet je daar in de besturing en verantwoording rekening mee willen houden. Dat blijkt makkelijker gezegd dan gedaan. Tot nu toe is de besturingsfilosofie van de politie nog geënt op de ideeën van het New Public Management. De overheid wordt in dat denken benaderd als een bedrijf dat zich zinvol kan laten sturen op heldere, meetbare doelen. Dat kan SMART zijn, maar wijs is het niet. Inmiddels is het gemeengoed om dat simplistische ‘high ground’-denken als illusoir te bestempelen, maar daarmee is de manier van sturen nog niet veranderd. De illusie van beheersbaarheid wordt als illusie herkend, maar

blijft onverminderd van kracht. De ‘politiek’ die in eigen kring met enige regelmaat toont dat beheersing (zelfs van het eigen gedrag) niet eenvoudig is, neemt anderen vrijmoedig de maat en eist in complexe processen planbare ontwikkeling. Ook vanuit de media wordt vaak simplificerend gesproken over tekortschietende bestuurders als blijkt dat de werkelijkheid zich niet voegt naar de plannen. Het ligt aan zwak leiderschap, een foute cultuur en anders is er wel iets met ‘de communicatie’. Doorgaans kan de uitkomst van evaluatierapporten, anders dan de zich ontwikkelende werkelijkheid, vrij eenvoudig voorspeld worden. Natuurlijk hebben ‘de bestuurders’ daar ook een eigen rol als zij stoere en zinloze beloftes doen — denk bijvoorbeeld aan beloftes op het gebied van beheersing van de criminaliteit en de werking van nieuwe eenheden — maar in plaats van kritiek op het niet nakomen van beloftes zouden ook de bluf en het overvragen (van de overheid) zelf geanalyseerd kunnen worden.¹²

Hoe het zij, het vasthouden aan het op het NPM gebaseerde gedachtenoed, dat in wezen een ‘high ground’-denken weerspiegelt, is onvruchtbaar en doet geen recht aan de complexiteit van de praktijkontwikkeling. Het is ook ontmoedigend voor de professionals die werken in de ‘swampy lowlands’ en ervaren dat ze daar waardevolle dingen doen die buiten het zicht van de NPM-verantwoording blijven. Deze besturings- en verantwoordingspraktijk betreft niet alleen de politie of het veiligheidsdomein. De Raad van Openbaar Bestuur (ROB) heeft datzelfde opgemerkt voor andere sectoren en meent dat dat komt omdat er nog geen alternatieve besturingsfilosofie is; zo makkelijk is het kennelijk niet om voorbij het beheersingsdenken te komen. En toch is dat de opgave. Ook hier is denkwerk vanuit de praktijk vereist. Waar het precies op uitkomt is nog onzeker, maar er zijn wel richtingwijzers; we weten wel in welke hoek we het moeten zoeken. Zo’n nieuwe besturingsfilosofie zou erkennen dat het bevorderen van goed en waardevol werk niet vanop afstand of uit de hoogte kan. Goed werk ontwikkelen kan alleen vanuit de praktijk zelf; de besturing bestaat dan niet in het voorschrijven wat ‘Soll sein’, maar in het belang-stellend bevragen van de praktijkontwikkeling in het licht van morele horizon van de professie, de missie (welke waarden willen wij tonen in ons werk; hoe vergroten we de kans dat dat ook kan lukken, wat heb je in de uitvoering van mij — bestuurder — nodig?). Het is een proces waarin geprobeerd wordt te werken vanuit de bedoeling, zelfs zonder dat die bedoeling op voorhand al glashelder verwoord kan worden. Het is immers vaak zo dat pas vanuit de zich ontwikkelende praktijk een steeds beter zicht verkregen wordt — ook voor de bestuurders zelf — op wat ‘eigenlijk’ die bedoeling is. Besturing in complexiteit is niet een disciplineren

van de uitvoering met het oog op het behalen van vooraf bepaalde resultaten, maar het uitdagen en bemoedigen van betrokkenen om in de eigen context ‘op de tast’ en in samenspel met iedereen die kan bijdragen, te zoeken naar de best denkbare manieren om de functie waar te maken; om waar te maken dat de politie een ‘macht ten goede’ is. Schein spreekt van “humble inquiry, the gentle art of asking instead of telling”. Het is een wijze van besturen, van leidinggeven die op onzeker durf te spelen; met vertrouwen. Een manier van besturen die aanspoort tot leren, niet tot gehoorzaamheid.

Op diverse plekken — en in het bijzonder in de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit — wordt met dit soort denken geëxperimenteerd; plekken waar vaak jongere leiders ruimte maken voor ontwikkeling, inzetten op samenwerken in netwerken met interne en externe partners en innovaties stimuleren. Hierin past ook een ontwikkeling als ‘rijker verantwoordwoorden’.¹³ Verticale directieve sturing gaat naar de achtergrond; inzetten op horizontaal samenwerken en leren komt meer op de voorgrond. Maar die vernieuwingen blijven marginaal, raken nog niet de kern van de besturings- en verantwoordingspraktijk. De klassieke ‘high ground governance’ blijft vooralsnog dominant. De leiders in de top lijken aarzelder dan de leiders daaronder. Dat is wellicht te begrijpen vanuit de door hun ervaren externe druk en door hun ‘opvoeding’ in een klassieke stijl. Maar als de politie verder wil komen, moeten er nieuwe wegen gezocht worden. Hierbij zou overwogen kunnen worden om de gezochte ontwikkeling te ondersteunen met het nadrukkelijk ruimte maken voor een nieuwe generatie topmanagement; voor een in allerlei opzichten kleurrijker leiderschap. De beoogde ontwikkeling kan ook zichtbaar gemaakt worden door het aanstellen van mensen die in hun handelen die gewenste ontwikkeling al ‘leven’.

Het is de uitdaging voor de politie om zo’n nieuwe besturingsfilosofie en -praktijk tot ontwikkeling te brengen. Daarmee kan de politie ook anderen een dienst bewijzen. De politie zou ‘voorbeeldig’ kunnen zijn voor andere sectoren die, zoals de ROB laat zien, met vergelijkbare sturings- en verantwoordingsvragen zitten.

6. Durf jezelf te vertrouwen en te wantrouwen; een rijker zelfbeeld ontwikkelen?

Wie wil denken over de ontwikkeling of nieuwe besturingsfilosofie van de politie, moet inzien dat de ontwikkelopgave niet (alleen) een instrumenteel-technische opgave is, maar in de eerste plaats een professionele-morele opgave.

Dat ligt in de aard van het politiewerk. Volgens de filosoof Frans Geraedts is de politie ‘by far’ de gevaarlijkste organisatie van ons land.¹⁴ Dat heeft te maken met de bevoegdheden van de politie; met het geweldsmonopolie. De politie mag de burger geweld aandoen. Dat is inderdaad ‘linke soep’. De kernvraag is dan ook: is het geweldsmonopolie bij deze politie in goede handen? Is deze politie het vertrouwen waard? Die vraag geldt voor de politie als geheel, maar ook voor het handelen van elk afzonderlijk politiemens. Is het geweldsmonopolie bij jou in goede handen? Die vraag raakt de bron van de legitimiteit van de politie; zijn jullie te vertrouwen, ben jij te vertrouwen?

En wie mag dat eigenlijk zeggen, of de politie te vertrouwen is, of de politie vertrouwenswaardig is? Wie zit er aan tafel als het gaat om de vraag of het politiewerk deugt en deugd doet? Wie laat je als politie toe in dat gesprek? Welke stemmen worden gehoord en welke stemmen (liever) niet? Klopt het dat de politie moeilijk luistert naar kritische stemmen? Klopt het dat de politie defensief is? Binnen de politie zelf zijn velen die mening toegedaan, maar daarmee is het niet veranderd.

Een teamleider in de eenheid Oost zegt altijd: “Het blauwe volkje deugt.”¹⁵ Hij bedoelt daarmee dat veruit de meeste politiemensen hun best doen om het goede te doen voor de samenleving. Ze willen mensen in nood helpen, iedereen fair en zonder aanzien des persoons behandelen, beleven geen plezier aan geweldgebruik, werken — soms met gevaar voor eigen leven — aan de veiligheid voor anderen, zetten zich in voor het ‘vangen van boeven’ om slachtoffers recht te doen etc. Politiemensen zijn waarde-gedreven mensen. Frans Denkers, politiefilosof uit Amsterdam, heeft veel aandacht geschonken aan het ‘goud’ bij de politie. Hij zag — en mij lijkt dat een juiste waarneming — veel moreel kapitaal bij de politie. In het postuum uitgegeven boek ‘Moreel kompas’ (2001) illustreert Denkers aan de hand van grondige interviews met politiemensen dat er veel redenen zijn om in te stemmen met de teamchef die zegt dat het “blauwe volkje deugt”. Wie rondloopt in de uitvoering en ziet wat politiemensen doen, waar ze mee te maken krijgen en hoe ze zich redden in vaak zeer ingewikkelde zaken, raakt daar gemakkelijk van onder de indruk. Er is veel reden om politiemensen te waarderen en te vertrouwen. Wie wil werken aan het vergroten van de kans op goed politiewerk, kan dat als uitgangspunt nemen. Politiemensen staan voor ‘de goede zaak’.

Maar daarmee zijn we er niet. Politiemensen zien ook zichzelf als integer en lijken zo overtuigd van hun goede bedoelingen, dat vragen over de inzet van dwangmiddelen en geweld al snel gewantrouwd worden, unfair gevonden worden. De kritiek doet pijn; het zelfbeeld wordt gekrenkt. Wij zijn toch

goede dienders? Snapt de burger wel voor welke onmogelijke klus wij staan, hoe de samenleving ons opzadelt met een onmogelijke opgave, ziet de burger dan niet onze goede intenties, onze beperkte mogelijkheden? De politie doet ‘het voor de burger’, maar kan de burger ook als bedreiging ervaren. Denk aan de openingsscène van de klassieke politierserie ‘Hill Street Blues’. Bij aanvang van de dienst roept de adjudant die de briefing doet altijd: “Be careful out there. Do it to them before they do it to us.” Buiten is de dreiging, binnen moet het veilig zijn. Juist dat idee maakt het zo ongemakkelijk dat via allerlei incidenten duidelijk wordt dat het voor collega’s die niet naadloos in de geworden politiecultuur lijken te passen, vanwege kleur, geloof of andere ‘diversiteitskenmerken’ het binnen onveilig is. Dat zet het positieve zelfbeeld onder druk... en net als de kritiek van ‘buiten’ roept de kritiek van binnen ongemak op. Soms ontkenning, defensief gedrag, soms schaamte. *All cops are...?*

Het zou waardevol zijn als in de volle erkenning dat het blauwe volkje deugt, ook gezegd kan worden dat dat natuurlijk niet betekent dat politiemensen heiligen zijn. Het gezonde vertrouwen zou verrijkt moeten worden met gezond wantrouwen; er schuilt natuurlijk ook kwaad in de organisatie, in politiemensen. Wij mensen van goede wil kunnen uit de bocht vliegen, de gegunde macht misbruiken, elkaar pijn doen — binnen en buiten. Dat is onvermijdelijk. Als we willen dat de politiemens centraal staat in de ontwikkeling van het werk, dan moet dat wel de hele politiemens zijn; de schaduwkant, het lelijke stuk hoort daarbij. Dat gaat over de schaduwkant van de ‘daders’ bij incidenten, maar ook over de schaduwkanten van de politiecultuur. Het is te gemakkelijk om bij incidenten het beeld van de rotte appel als verklaring op te roepen (of beter: in stelling te brengen). Zouden de missers ook paddenstoelen kunnen zijn, die gedragen worden door een humuslaag waarop ze de kop op kunnen steken?. Wat in ons werk, in onze politiecultuur, onze organisatie maakt deze incidenten mogelijk? De politiecultuur heeft naast waardevolle zaken ook onvermijdelijk schaduwkanten. *All cops are... humans.* Toch?

Het zelfbeeld van de politie zou met dat inzicht verrijkt kunnen worden. De schaduwkant kan onder ogen worden gezien en ‘in bewerking worden genomen’. Dat dat gebeurt, spreekt niet vanzelf; er zijn ook niet veel organisaties die dat ter hand durven nemen. De defensieve route van ontkenning en rotte appel blijft aantrekkelijk. Maar gegeven het moreel kapitaal dat beschikbaar is, zou de politie dat pad met vertrouwen kunnen inslaan. Dan zou er ook met meer ontspanning geluisterd kunnen worden naar ongemakkelijke geluiden. Een zelfbewuste politie durft zichzelf te

wantrouwen, te begrijpen dat ondanks goede bedoelingen er altijd zwarte kanten zullen zijn die samenhangen met de machtspositie, met de aard van het werk, met de schaduwkanten van politiemensen zelf, met de riskante werking van ongelijke machtsposities in de relatie met ‘de ander’. En ook de wijze van organiseren en sturen heeft zijn schaduwkanten. De schaal, de gelaagdheid, de fragmentatie, de verantwoordingsmethodiek kunnen leiden tot een ‘georganiseerd wegstijgen’ van wat zich buiten het eigen blikveld ontwikkelt. Daarom moet er, mogelijk tandenknarsend, steeds ruimte geboden worden aan lastige ‘buitenstaanders’: burgers, journalisten, wetenschappers, activisten. Niet omdat die altijd zuiver op de graat zijn en alleen oog hebben voor het algemeen belang, maar omdat ze kunnen onthullen waar de politie de eigen ambitie, het eigen verlangen nog niet waarmaakt. Dat aangegeven ‘tekort’ moet je ‘waar’ durven hebben. De ‘ander’ kan helpen bij de eigen ontwikkeling. Daar moet ruimte voor gemaakt worden.

Dat zou ook de relatie met de burger kunnen verrijken en de kans op goed politiewerk vergroten, voor eenieder. Ook voor de politiemensen zelf.

7. Zie leiderschap als het voorgaan in (morele) leerprocessen; macht ten goede?

In het licht van het voorgaande dient zich hier voor het politieleiderschap een belangrijk ontwikkelingsperspectief aan. Al eerder noemde ik de noodzaak van het herwaarderen van ‘denkwerk’ voor politieleiders (zie punt 2), maar hier wil ik wijzen op een verder reikende opgave. Leiderschap als het voorgaan in en het ruimte maken vóór professionele en morele leerprocessen vanuit de zich ontwikkelende praktijk. Ik probeer dat toe te lichten.

Die opgave begint met de erkenning van de complexiteit van het politiewerk; niet als excuus of intellectueel pirouetje, maar als uitgangspunt. Als dat uitgangspunt inderdaad omarmd wordt, dient zich al meteen een stevige opgave aan. Namelijk weerstand bieden aan simplistische eisen ‘van buiten’ of ‘boven’ om de praktijk naar je hand te zetten; je bent toch ‘de baas’? Dat vraagt al heel wat; je moet immers ook je eigen onzekerheid en ervaren onmacht kunnen verdragen. De verleiding om toe te geven aan de eisen of verwachtingen van buiten of boven (of van binnen, van jezelf) kan groot zijn. Het pareren daarvan is al een hele klus. Politieleiders zouden elkaar daarin kunnen bijstaan. Het ontwikkelen van een nieuwe besturingsfilosofie kan ook in dit licht begrepen worden; een beter, realistischer bod aan ‘de politiek’ kan helpen bij het weerstaan van de druk van het simplisme. Dat

is al een niet-geringe opgave. Je verlaat de ‘high grounds’ en begeeft je in de ‘swampy lowlands’. En dan?

Zoals eerder gezegd gaat het in de ‘swampy lowlands’ niet om een reis met een heldere routekaart langs uitgezette paden, maar om het ontwikkelen van richtinggevoel en het op de tast vinden van de weg. Wat is in deze situatie goed politiewerk, goed organiseren? Waaraan kunnen we ons oriënteren; wat geeft houvast in die moerassigheid?

Als eerste lijkt het me daarbij van belang dat politieleiders de ontwikkeling inzetten vanuit het niet naïeve vertrouwen in het beschikbare moreel kapitaal. Het blauwe volkje is niet feilloos, maar deugt wel. Dat is een waardevolle vaststelling maar daar kan het niet bij blijven. Natuurlijk is er veel goed en waardevol werk, maar op allerlei manieren en vaak via allerlei incidenten blijkt dat de legitimiteit van de politie niet als een gegeven beschouwd kan worden. De rauwe werkelijkheid ziet er soms anders uit dan we hopen. Telkens opnieuw kan er vanuit de praktijk iets aan het licht komen waardoor de vraag opkomt of de politie op haar taak berekend is; of de politie het vertrouwen waard is. Het kan gaan om de wijze waarop de politie de zware georganiseerde criminaliteit aanpakt, het kan gaan om de wijze waarop de politie de orde handhaaft bij demonstraties, het kan gaan om de aanwezigheid in de wijken, het kan gaan om de inzet van moderne technologie, het kan gaan om de wijze waarop de politie proactieve controles uitvoert, het kan gaan om de bejegening van mensen, het kan gaan over de kwaliteit van het samenleven binnen de politie zelf; het functioneren van de ‘blauwe familie’. Dat houdt niet op. De vraag of ‘de politietaak’, met alle daarbij behorende bevoegdheden bij deze politie, bij deze politieleiding in goede handen is, is niet definitief te beantwoorden. Het geschonken vertrouwen moet steeds opnieuw worden waargemaakt. Hoe doen we dat? Hoe vindt de politie daarin zijn weg?

Politleiders kunnen daar in voorgaan. Dat voorgaan kan niet zijn een ‘managerial beleggen’ van thema’s en vragen, of een denkbeeldige stip op de horizon plaatsen, of een van afstand voorschrijven hoe het (niet) hoort, of een juridisch of ‘spinnend’ pareren van incidenten, of zeggen dat we ‘gewoon het goede gesprek’ moeten voeren. De noodzakelijke en voortgaande ontwikkeling kan — gegeven de moerassigheid — niet langs verticale lijnen bepaald of verzekerd worden. De kunst is om horizontale leerprocessen te ontwikkelen, vanuit de praktijk. Leerprocessen waarin de leider niet vanop afstand, vanaf de veilige ‘high grounds’ zijn of haar macht gebruikt om de ander te modelleren, maar processen waarin de leider zelf mee leert en koers zoekt. De leider moet zichzelf op het spel durven zetten en persoonlijk

aanwezig zijn in de ontwikkeling. Niet alleen in beeld komen rond bijzondere zaken maar juist oog hebben voor de gewone praktijk; zoeken naar manieren om in verbinding te zijn met het alledaagse werk. Hoe gaat het eigenlijk in die alledaagse praktijk? Hoe werkt de wijze van organiseren en sturen daar door? Uit eerder onderzoek blijkt dat de mensen in de uitvoering geen moeite hebben met belangstellende aanwezigheid van leidinggevenden, maar juist de afwezigheid van leiding ontmoedigend vinden (Nap, 2012). Hoe maak je daar ruimte voor? Eenvoudig is dat niet. Het is — zeker in deze ingewikkelde gespannen tijd — veel gevraagd. Het is ook niet zo makkelijk te zeggen hoe je dat in die grote politieorganisatie goed doet. Dat het gaat lukken, is niet zeker. En toch is het de moeite waard om dat pad op te gaan.

Het helpt de organisatie verder om als politieleiders te laten zien dat ze de reële en niet rafelloze praktijk onder ogen willen zien en in het eigen gedrag tonen hoe je — met erkenning van de moerassigheid en dus met vallen en opstaan — werkt aan een integere politie, aan een politie die luistert naar het appel dat de samenleving doet, aan een politie die eraan werkt een politie te zijn die deugt en deugd doet; voor eenieder. Een politie die ook intern de opgave van ‘het goede samenleven met verschillen’ wil waarmaken. Dat is geen zoetsappig romantisch streven. Bij morele leerprocessen draait het niet om ‘lief zijn voor elkaar’. De moeite hoort erbij, conflicten ook. Niet om de ander aan jezelf gelijk te maken, maar vanuit het besef dat we het met elkaar toch beter zouden kunnen doen. In het leren moeten de (eigen) schaduwkanten onder ogen worden gezien. Er moet oog zijn voor wie of wat (soms in jezelf, soms in de ander) begrensd moet worden. Waar schieten we tekort? Waar hebben we de ander geen recht of zelfs onrecht gedaan? Wat kan of moet er nog gedaan of geleerd worden om onze functie waar te maken. Hoe kunnen we het beter doen met elkaar? Hoe geven we ‘ons betere deel’ de ruimte?

Aandacht voor de alledaagse praktijk is belangrijk; wat lukt daar wel, wat lukt daar niet? Maar ook incidenten die intern of extern tot ongemak leiden, kunnen een waardevolle ingang bieden voor dat leren. Nu is het antwoord nog vaak juridisch. Bij veronderstelde misstappen wordt al snel naar een vik-achtige benadering gegrepen; ook de triage hoort daarbij. Een (objectiverend) onderzoek, een beoordeling, al dan niet gevolgd door een goed gesprek of een sanctie. De ‘daders’ als object van onderzoek, de ‘slachtoffers’ en ‘by standers’ als getuigen, de leiding en het gezag als opdrachtgever en beslisser, als buitenstaander. Onafhankelijke onderzoekers, objectieve oordelen, objectieve beslissers. De vraag is of dat de ontwikkeling helpt. Is het niet te veel een ‘high ground’-benadering? Zeker als de incidenten ook

in de media worden opgepikt, is het aantrekkelijk om de onrust te pareren met heldere beslissingen, waarin ‘daders’ worden gedetecteerd en bestraft. Maar overschatten we niet de waarde van zo’n juridische benadering? Is dat niet ook iets te makkelijk? Vergroten we zo de kans dat ieder zijn bijdrage onder ogen ziet en bewerkt? Wordt de moerassigheid voldoende erkend? Lopen we niet het risico dat we rotte appels zoeken en over het hoofd zien dat er sprake is van giftige paddenstoelen? Met andere woorden, brengt dat het beste deel in ons boven? Ik denk dat de aanpak verrijkt kan worden.

Hoe benutten we incidenten? Hoe zien leiders hun rol in het hanteren van incidenten?¹⁶ Wat is hier voorgaan in morele leerprocessen? Het helpt als politieleiders de moed hebben ‘voorbeeldig’ te willen zijn en zichzelf daarbij ook ‘in bewerking’ durven nemen, zelf ook leren. En ook hier kan gezegd worden dat het moreel kapitaal bij de politieleiding zodanig groot is dat zo’n ontwikkeling vol vertrouwen ingezet kan worden.

Mooie woorden allemaal. En ondertussen moet het werk doorgaan. De ‘waan van de dag’, het tekort aan capaciteit zit dat alles stevig in de weg. Droom verder. En toch. We weten dat het moet. De waan van de dag kan niet ontweken worden, maar kan juist als aangrijppingspunt voor leren gezien worden. Hoe kiezen we in de waan? Wat stuurt ons handelen? Wat is de waan-zin?

De kunst zal dan ook zijn om het leren niet slechts voor *the happy few* op eilandjes van rust en ruimte te situeren — al kan het helpen om af en toe te kunnen uitstappen — maar echt te verbinden met wat zich in de reële praktijk ontwikkelt. De praktijk van alledag als werk- en leerplek te zien. Ook hierin kan leiderschap zijn waarde tonen. Door in die weerbarstige praktijk te stappen en met goed organiseren te proberen mogelijkheden te ontwikkelen om het leren in de praktijk te brengen. Energielekken te dichten. De moerassigheid van de organisatie zelf is onderdeel van het vraagstuk. Het is niet anders.

En er komt nog wat bij. Iets dat wellicht lastig lijkt, maar dat toch vooral als een kans op zinvolle ontwikkeling gezien kan worden. Namelijk het inzicht dat al het politiewerk radicaal verknoopt is met de inzet, het gedrag van een eindeloos netwerk. Politiewerk is onvermijdelijk — zelfs als je je daar niet bewust van bent — ingebed in een ‘veiligheids-ecosysteem’ en wordt daardoor gedragen. De klassieke politiewetenschapper Egon Bittner verwees naar psalm 127: 1 voor een soortgelijke gedachte: “Als de Here de stad niet bewaart, tevergeefs waakt de wachter.” De vraag of je als politie een macht ten goede bent, is dus ook een vraag naar de werking in dat ‘ecosysteem’ en kan bijvoorbeeld aan partners en burgers gesteld worden: is de manier waarop

wij als politie bijdragen aan de ontwikkeling helpend? Voeden wij het ecosysteem dat het goede samenleven met verschillen draagt of onttrekken wij er vooral voeding en energie aan? Een ingewikkelde formulering voor de vraag of de politie in het samenspel ervaren wordt als een positieve, bemoedigende kracht of als een verstorende kracht. Eerder hebben we gesteld dat goed politiewerk de kans op moreel handelen, te weten handelen dat recht doet aan de ander, vergroot. Lukt dat? Waar zijn we helpend, waar ondermijnend?

Met die vragen gaan dus ook anderen mee spreken over de vraag of de politie een macht ten goede is en hoe het samenspel van ‘de soorten’ in het ecosysteem verbeterd kan worden. Het gaat dan niet om het inschakelen van anderen om eigen doelen te realiseren, maar om te ontdekken en te ontwikkelen wat gedaan kan worden om in samenspel, elk vanuit de eigen mogelijkheden, dienstbaar te zijn aan de gezondheid van het gehele systeem. Hierbij is niet alleen de vraag aan de orde of er in de samenleving voldoende vertrouwen is in de politie. Het gaat ook om de vraag of de politie de samenleving vertrouwt. Heeft de politie voldoende oog voor de waarden die anderen inbrengen, voor alle andere positieve krachten die de samenleving dragen? Er is wel een dreigingsbeeld, maar geen veerkrachtbeeld.¹⁷ Ook aan deze ‘ecologische ontwikkeling’ kunnen politieleiders bijdragen. Door de praktijkontwikkeling te bevragen en waar mogelijk waarde toe te voegen. Leiderschap krijgt dan vorm in ‘the gentle art of asking instead of telling’. In die ‘gentle art’ wordt in de praktijk de aandacht gericht op de morele horizon van de politie; de waarden van de rechtstaat; artikel 1 van de grondwet. Is de politie zo een macht ten goede? Voedt het handelen van de politie het ecosysteem zodanig dat de vitaliteit, de levensvatbaarheid, de kwaliteit van het samenleven met verschillen toenemen?

Ten slotte: de sterke arm als goed gezelschap in en voor de samenleving

De Nationale Politie wil een politie zijn die midden in de samenleving staat. Korpschef Henk van Essen formuleert dat in een eindejaarsinterview in *Trouw* (17/12/22) ook weer eens: “We willen tussen de burgers staan, niet er tegenover.” Nog steeds is de wijkagent van die wens het symbool. Maar die nabijheid staat onder druk. Het kennen en gekend worden wringt met hoe de nu nationaal georganiseerde politie zich ontwikkelt. Schaalvergroting heeft de interventiekracht vergroot¹⁸, maar de presentie in wijken en buurten onder druk gezet. Jan Terpstra (Terpstra & Salet, 2018) spreekt inmiddels van een ‘abstracte politie’; een politie op afstand. Een anonieme

politie. Het sluiten van bureaus, het onttrekken van wijkagenten aan het wijkwerk ten gunste van noodhulp, de surveillance-technologie waarin de burger bekeken wordt en minder ervaart gezien te worden, zijn daar uitdrukkingen van. Lukt het om als Nationale Politie ook 'de Nederlandse politie' te zijn? (Adang, 2010).

In het voorgaande zijn zeven suggesties geformuleerd die betrokken kunnen worden bij de verdere ontwikkeling van de politie. Eén van de kerngedachten daarin is dat de politiefunctie waargemaakt moet worden onder condities van complexiteit; de ontwikkeling van de samenleving is fundamenteel onzeker. Een planmatige, lineaire ontwikkeling van de politie ligt niet voor de hand. Onder condities van complexiteit is het 'handelen naar bevind van zaken' onvermijdelijk. En los van allerlei bewuste initiatieven die de ontwikkeling beogen te beïnvloeden, zullen er talloze onvoorziene, spontane acties en reacties zijn die de ontwikkeling mede vorm en richting zullen geven. Dat is onvermijdelijk. Een stoere stip op de horizon zal daaraan niet veel veranderen, al kan het helpen om je te oriënteren in de complexiteit als je voor jezelf verheldert waar je zin in hebt en zin in ziet; aan welke toekomst je wilt werken. Maar je hebt de ontwikkeling niet in de hand. Niettemin, wat wel gezegd kan worden is dat de kans op goed politiewerk zal toenemen als de politie echt een lerende politie zal zijn én zich in dat leren openstelt voor de samenleving. Dat betekent dat er een verschuiving zal moeten plaatsvinden van verticaal sturen binnen de politieorganisatie naar horizontaal leren met de samenleving. Goed politiewerk kan zich alleen in samenspel met de samenleving ontwikkelen. De politie moet naar buiten.

Dat leren met de samenleving moet in concrete contexten in samenspel met de samenleving ontwikkeld worden; als doorgaand proces. Niet als beleidsvoornemen, maar als praktijk.

De vraag die in dat leren centraal moet staan, is de vraag of de politie in het hanteren van verstoringen zich voor de samenleving een 'macht ten goede' toont. Die verstoringen zijn er van velerlei aard en van verschillende schaal; van conflictjes in de wijk, tot grootschalige ontregeling van de openbare orde, tot sluipende ontwrichting van de democratische rechtsstaat; virtueel of fysiek. Maar telkens gaat het om concrete verstoringen die gezien, begrepen en gehanteerd moeten worden. Telkens moet er weer rust, ontspanning en vertrouwen in een werkende rechtsstaat gebracht worden, zodanig dat de kans op (meer) verstoring of geweld verkleind wordt. De politie voegt in, voegt toe en voegt weer uit. En telkens is er dan de vraag aan betrokkenen: zo hebben we dit conflict 'verstaan'; zo hebben we dat aangepakt; is dit in jouw ogen goed politiewerk; hebben wij jullie goed, de

situatie goed ‘verstaan’ en hebben we als sterke arm begrensd, beschermd en bekrachtigd op een voor jullie vertrouwenwekkende wijze?¹⁹

Maar er is meer. Een politie die er op een geloofwaardige manier aan werkt een ‘macht ten goede’ te zijn voor en in de samenleving, een politie die zich openstelt en merkbaar wil leren, toont zich in en voor de samenleving als goed gezelschap. Mogelijk wordt de politie dan zelfs voorbeeldig omdat je als politie dan laat zien hoe je vanuit de praktijk lerend het goede samenleven probeert te dienen; omdat je in je handelen verwijst naar wat er nodig is om in complexiteit ‘common ground’ te ontwikkelen.

Of is dat te veel gevraagd? Mij lijkt van niet. Het sluit aan bij de ambitie die veel politiemensen hebben. Het is te doen!²⁰

LITERATUUR

- Adang, O. (2010). *Zijn wij anders? Waarom Nederland geen grootschalige etnische rellen heeft*. Politieacademie.
- Bentvelzen, W. van, & Postma, T. (2022). *Blauwdruk*. Balans.
- Denkers, F. (2001). *Moreel Kompas*. Ministerie van BZK.
- Duijneveldt, I. van (2021). *De grenzen van professionele ruimte*. Boom Criminologie.
- Februari, Maxim, NRC, 11 juni 2022
- Graaf, B. de. (2022). *Crisis!* Prometheus
- Meershoek, G., Nap, J., & Spijk, L. van. (2021). *In naam der wat? Reflecties op politie en politiewerk*. Boom criminologie.
- Nap, J. (2012). *Vragen naar goed politiewerk: belang-stellend ontwikkelen van de alledaagse praktijk*. Boom Lemma.
- Nap, J. (2014). Macht ten goede?! Lectorale rede, Politieacademie.
- Neiman, S. (2014). *Waarom zou je volwassen worden*. Ambo Anthos.
- Projectgroep Visie op de politiefunctie RHC (2005). Politie in ontwikkeling (Den Haag).
- Reenen, P. van (2001). Wat er rest van de dag (in De draagbare van Reenen p. 213-222). Politieacademie.
- Skolnik, J.H. (2011). *Justice without Trial*. Quid Pro Books.
- Schein, E.H. (2013). *Humble Inquiry*. BK San Francisco.
- Schön, D. (1983). *The reflective practitioner*. BB New York.
- Terpstra, J., & Salet, R. (2018). De abstracte politie. *Tijdschrift voor de Politie*, 80(5), 42-46.

Nu is het moment: de uitvoering centraal

Hoe de politie anders bestuurd kan worden

JACO VAN HOORN & THIJS JANSEN

De politie wordt met Rijkswaterstaat, Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (uwv), Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en de Belastingdienst gerekend tot de vijf grootste uitvoeringsorganisaties van de Rijksoverheid.¹ Decennialang zijn deze grootste, net als de andere uitvoeringsorganisaties, het stiefkind van de Rijksoverheid geweest, omdat op departementaal niveau nauwelijks aandacht was voor de uitvoering (TCU, 2021). Vaak was er sprake van steeds nieuwe politieke eisen en druk, uitdijende verantwoordingsbureaucratie, grote werkdruk, doorgeslagen efficiency-denken, te weinig budget, achterstallige ICT-infrastructuur en — door al die factoren — afnemende arbeidstevredenheid bij de medewerkers. Al decennialang is deze gang van zaken door velen bekritiseerd², maar er werd zelden geluisterd. Er veranderde nauwelijks iets. Treffend symbool daarvan waren de jaarverslagen van de vicepresident van de Raad van State Herman Tjeenk Willink. Hij was vicepresident van 1997 tot 2012. Keer op keer waarschuwde hij hierin — voor de ernstige verwaarlozing van de uitvoering en de gevolgen hiervan, ook voor de democratische rechtsorde. Hij vond echter geen gehoor, ondanks het feit dat hij als vicepresident bij kabinetformaties de voornaamste adviseur van de koning was en zelf als informateur optrad in 1994, 1999, 2010 en 2017.

Inmiddels lijkt de Rijksoverheid in 2021 eindelijk ruw wakker geschud te zijn door de Toeslagenaffaire waaruit bleek dat heel veel gezinnen zwaar de dupe waren geworden van een onredelijk en onevenredig hard terugvorderingsbeleid, met bovendien racistische trekken. Het kabinet-Rutte III zag zich daardoor gedwongen af te treden. Niet lang daarvoor — in 2018 — had Tjeenk Willink (2018) met zijn boek *Groter denken, kleiner doen. Een oproep* nog eens een kernachtige en goed geschreven samenvatting van zijn gedachtegoed gepubliceerd. Daarvan was één van de belangrijkste principes: ‘De kwaliteit van de uitvoering bepaalt de geloofwaardigheid van de overheid’. Het boek was een groot succes. Net na het succes van Tjeenk Willinks boek ontdekte het kabinet-Rutte III ‘aan den lijve’ hoe bepalend de kwaliteit van de uitvoering inderdaad voor het vertrouwen in de overheid was. Het demissionaire kabinet-Rutte III en het kabinet-Rutte IV — ten behoeve waarvan Tjeenk Willink informateur is geweest — proberen sindsdien van dit inzicht werk te maken, iets wat nog volop bezig is. Tegelijkertijd zijn veel uitvoeringsorganisaties daarmee bezig, zij willen dit momentum benutten. Bijvoorbeeld het uwv participeert volop in het zoeken naar het verbeteren van de positie van de uitvoering.

Het is opvallend dat de politie daarin niet zichtbaar is, hoewel zij de afgelopen decennia net zo goed last heeft gehad, en nog steeds, van de net beschreven omgang met de uitvoering. Als een van de sprekende voorbeelden hiervan geldt dat de nationalisering van de politie in 2013, de grootste overheidsreorganisatie ooit, tegelijkertijd een besparing van 230 miljoen moest opleveren. Wij vinden het van groot belang dat de politie de kansen die zich nu voordoen om de uitvoering centraal te stellen benut. In deze bijdrage verkennen wij de — landelijke — politiek bestuurlijke context van het recente verleden en van het heden, we bespreken welke invloed dat had en heeft op de politie en we bieden handreikingen hoe het anders kan.

Het belang van de uitvoering door de Toeslagenaffaire op de agenda

Meer en meer wordt onderkend dat de uitvoerende professionals te vergaand verwaarloosd zijn en dat dit vergaande gevolgen heeft. Op schokkende wijze kwam dit aan het licht door het in 2020 verschenen onderzoeksrapport ‘Ongekend Onrecht’ van de Tweede Kamercommissie die de toeslagenaffaire onderzocht (POK, 2020). Er was alom verbijstering dat zoiets kon gebeuren. Het bleek echter geen incident. In 2021 publiceerde de Tijdelijke Commissie van de Tweede Kamer het eindrapport ‘Klem tussen balie en

beleid' (TCU, 2021), die onderzoek deed naar departementale uitvoeringsorganisaties. Ook deze rapportage was niet mals. De Tweede Kamer, althans deze tijdelijke commissie, toont zich opmerkelijk reflectief en beschrijft dat de Tweede Kamer een blinde vlek heeft voor de uitvoering, als gevolg van te weinig informatie, te weinig kennis en te weinig interesse. Ook binnen departementen is de kennis onvoldoende, mede als gevolg van het ABD-roulatiesysteem voor de ambtelijke top. We lezen ook over de omgang van departementen met uitvoeringsorganisaties. De departementen domineren de relatie tussen Tweede Kamer en uitvoeringsorganisaties, waarbij niet zelden bezwaren over de uitvoerbaarheid van beleid binnen de departementen uit beeld raken, om de bewindspersonen ter wille te zijn. Het rapport schrijft daarnaast over de incidentregelreflex, de behoefte van de Tweede kamer om na een incident of problemen te komen met meer en vaak complexere regels en strengere controle. De Raad voor Openbaar Bestuur (ROB) legt de commissie voor dat het daarbij bovendien de drang van de politiek is om af te rekenen met verantwoordelijke (bewinds)personen³ in plaats van te willen leren van gemaakte fouten. Het leidt tot 'naar binnen gekeerde' uitvoeringsorganisaties, tot een defensieve houding waarin angst is om fouten te maken en misstappen niet worden gemeld. Mensen en organisaties kunnen pas leren als zij de ruimte krijgen fouten te maken' (TCU, 2021, p. 39). Iets dergelijks is onlangs ook genoemd door de huidige minister van Justitie en Veiligheid Dilan Yesilgöz-Zegerius in de HJ-Schoolzing 2022 (Yesilgöz, 2022).

De aanbevelingen van de TCU zijn dat meer gepraat moet worden met burgers en uitvoeringsorganisaties, dat er meer aandacht moet zijn voor een veilige cultuur waarin uitvoeringsorganisaties erop gericht zijn de burger te dienen en niet de minister. De analyses die de UTC geeft en die sterke raakvlakken hebben met het rapport 'Ongekend Onrecht', sluiten opvallend aan bij de al genoemde publicaties van Tjeenk Willinks (2018), maar ook van anderen prominenten zoals Putters' 'Het einde van de BV Nederland' (2022), over het tekortschieten van overheids- en marktsturing en de noodzaak om de samenleving bij oplossingen te betrekken.

De dominantie van de politiek gedreven bedrijfsmatige aansturing

Veel publicaties zoeken de uiteindelijke oorzaak voor de problemen van de uitvoeringsorganisaties in de sturingsfilosofie die vanaf de jaren negentig van de vorige eeuw dominant is geworden. Deze sturingsfilosofie, die ervan

uitgaat dat elke organisatie volgens bedrijfsmatige principes is te managen, heeft het streven naar optimale doeltreffendheid én doelmatigheid als uitgangspunt. Met andere woorden, zoveel mogelijk productie voor zo weinig mogelijk geld. De behoefte daartoe werd begin jaren negentig gevoed door een breed gevoelde consensus dat de werkwijze, de uitgaven en de omvang van de overheid tegen hun grenzen aanliepen. Overheden doken diep in de rode cijfers om hun prestaties waar te maken en bovendien werd aan de effectiviteit van beleid getwijfeld. Dat voedde de gedachte dat overheden veel konden leren van de werkwijze van ondernemingen. Meer focus op bedrijfseconomische principes zou de overheid slagvaardiger en doelmatiger maken (ROB, 2020, p. 69). Het geloof hierin ontstond door de opkomst van de industrialisatie en het kapitalisme en de ontwikkeling van de wetenschap rationaliseerde de samenleving. Groei werd uitgangspunt. Met geld als de algemeen geaccepteerde waardemaatstaf konden vanaf dat moment beleidsbeslissingen worden gekwantificeerd en gerationaliseerd. Beleidsrelevante kennis kwam steeds meer tot stand op een wetenschappelijke manier. De publieke sector moest de managementprincipes van de publieke sector gaan volgen, met de nadruk op financieel beheer (Houppermans, 2018, p. 2; Tjeenk Willink, 2021, p. 82).

De ambities van *een andere overheid* werden nagestreefd door mechanismen, zoals privatisering, aanbestedingen en het — min of meer — verzelfstandigen van departementale eenheden. De gedachte was dat politici zich dan konden houden aan hun belangrijkste taak, namelijk het ontwikkelen van nieuw beleid om (politieke) doelen te realiseren, onder het motto ‘sturen, niet roeien’. De uitvoering van beleid moest aan de markt worden overgelaten of, als dat niet mogelijk is, aan (semi)autonome organisaties die opereren in een quasi-marktomgeving (Van Thiel & Leeuw, 2002). Zo ontstond de gedachte dat bijvoorbeeld scholen en ziekenhuizen elkaar moesten *beconcurreren*. Daarnaast zou ook de automatisering haar werk doen. Overheden konden afslanken naarmate computers slimmere algoritmen en databases konden combineren. Zo werd meer en meer ook in ons land het bestuurskundig gedachtegoed van het New Public Management omarmd, wat ook zichtbaar werd in de gehanteerde terminologie. Er werd gesproken over producten, klanten, prestatie-indicatoren en bijvoorbeeld niet (meer) over diensten, burgers en maatschappelijke doelen (TCU, 2021, p. 40). Efficiency staat voorop en was de dominante waarde. De menselijke kant kreeg steeds minder aandacht (Kruijer, 2020, p. 37).

De hoop was dat modellen van prestatie-management structuur en coherentie zouden geven aan organisaties. De gedachte was dat prestatie-management organisaties zou dwingen om gestructureerd na te denken over

hoe middelen worden gelinkt aan activiteiten en prestaties, op zowel korte als langere termijn. Het zou helpen om betere keuzes te maken, ook binnen de altijd aanwezige schaarste van bedrijfsmiddelen. De inzet was om het werk in een publieke uitvoeringsorganisatie op deze manier tastbaar en stuurbaar te maken (Boon, 2017).

Nadelige effecten

Tegen deze sturingsfilosofie kwam dus verzet, al voor het eerst in het begin van deze eeuw. Maar politiek Den Haag leek de problematische gevolgen ervan jarenlang slechts moeilijk te kunnen accepteren, ondanks dat deze door een steeds verder toenemend aantal critici werden gesignaleerd.

Door de Toeslagenaffaire lijkt het geloof in het succes van de benadering van de bedrijfsmatige overheid inmiddels af te nemen. De Tweede Kamercommissie schrijft in haar rapport over uitvoeringsorganisaties dat in de afgelopen jaren veel nadruk is gelegd op doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van beleid, maar dat inmiddels breed en vaak erkend is dat zuinigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid als de basiswaarden van het New Public Management, te ver zijn doorgeschoten. De sturingsfilosofie van de bedrijfsmatige benadering van de overheid heeft in de publieke dienstverlening *niet* het gewenste resultaat heeft opgeleverd, onder meer, zo schrijft de commissie van de Tweede Kamer met verwijzing naar de ROB, omdat een eenzijdige nadruk op het meten van producten en prestaties ongewenste gedragseffecten tot gevolg had met nadelige gevolgen voor de kwaliteit van dienstverlening (TCU, 2021, p. 40, 74; ROB, 2021, p. 69).

Er is veel geschreven over deze negatieve gevolgen. Heel zichtbaar zijn de consequenties in de toeslagenaffaire, die het gevolg zijn van meerdere factoren, maar waarbij het streven naar efficiency en effectiviteit in combinatie met automatisering een aanzienlijke factor is geweest (POK, 2021). Het rapport ‘Klem tussen balie en beleid’ beschrijft dat gerichtheid op effectiviteit en efficiency ten koste ging van waarden als rechtvaardigheid, zorgvuldigheid en menselijke maat (TCU, 2021, p. 74). Van uitvoeringsorganisaties werd verwacht dat ze meer kostenbewust en doelmatig zouden zijn en daar worden de organisaties ook op afgerekend.⁴ De hoop op toenemende effectiviteit en efficiency kwam ook voort uit hoge verwachtingen van de ontwikkelingen in ICT. Computers konden de mens vervangen. Het bedrijfsleven heeft laten zien dat juist het internetklanten tot op detailniveau kan bedienen. Inmiddels kennen we de nadelen. Het pakt niet goed uit voor mensen in kwetsbare posities, zoals blijkt uit de evaluaties in het sociaal domein (Kromhout

e.a., 2020; Putters, 2022, p. 19). Computers hebben zelden oog voor mensen die buiten de standaarden vallen. Dat blijkt te complex voor het algoritme, want algoritmen ogen complex, maar ze kunnen de complexiteit van de menselijke maat niet aan. Het algoritme is onfeilbaar binnen het systeem van algoritmen, maar buiten het systeem faalt het regelmatig (Kruijer, 2020, p. 39). Computers kennen geen mededogen en voeren zonder aanzien des persoons de regels uit (Bovens, Keizer, 2020, p. 86).

Wanneer standaardisering, incidentenpolitiek en te weinig zicht op de uitvoering ertoe leiden dat er te weinig begrip is voor de situatie waarin mensen zich bevinden en hoe beleid voor hen uitwerkt, kan dat mensen structureel op — grotere — achterstand zetten en uitsluiten (Putters, 2022, p. 20).

In het Tweede Kamer-rapport over uitvoeringsorganisaties lezen we dat afscheid moet worden genomen van de eenzijdige gerichtheid op effectiviteit en efficiency, voortvloeiend uit het New Public Management. De Raad voor Openbaar Bestuur (ROB, 2021) schrijft dat inmiddels breed onderkend wordt dat het NPM veel te ver is doorgesloten. Tegelijkertijd constateert het ROB dat het NPM wel resistent blijkt te zijn, omdat een door politiek, wetenschap en uitvoering gedragen alternatieve sturingsmethodiek nog niet voorhanden is.

Politie

De bedrijfsmatige sturingsfilosofie heeft alle uitvoeringsorganisaties geraakt, en dus ook de politie. Ten tijde van de vorige reorganisatie, in 1993, waarbij uit Rijks- en gemeentepolitie de regiokorpsen werden gevormd, werd het bedrijfsmatig jargon hartelijk omarmd. ‘Succesvolle’ politieleiders spraken in nieuwe taal met termen als processen, protocollen, proces- en resultaatindicatoren en dashboards. Ook de politie ging burgers klanten noemen. Ondersteuners binnen de politie werden losgemaakt van de uitvoering en moesten aan vraagarticulatie doen. Er kwamen doelen in de vorm van targets, control-afdelingen groeiden en de vaardigheid om te ‘sturen’ werd als dé deugd van leidinggevende gezien. Sturen was immers de belangrijkste beïnvloeder van het presteren van medewerkers. Hoe vaak klonk het niet: als doelen tegenvielen, *moest harder gestuurd worden*. Op het hoogtepunt van dit denken, net na de millenniumwisseling, was zelfs sprake van prestatiefinanciering.⁵ Als afgesproken targets werden gehaald, dan kreeg een korps extra geld.

Wat deed dit met de politiemensen? Of, anders gezegd, hoe werd naar medewerkers gekeken? Het antwoord op deze vraag wordt zichtbaar in

het HRM-beleid voor de jaren 2005-2010, dat in 2004 door de toenmalige Raad van Hoofdcommissarissen is vastgesteld. Personeel moet, zo lezen we daar onder meer, bijdragen in de grotere maatschappelijke behoefte aan betere prestaties. De manier waarop de organisatie met het personeel omgaat moet hiermee in lijn worden gebracht. Dat betekent: minder gericht zijn op de wensen van medewerkers en meer op het bedrijfsbelang. Medewerkers worden ook niet meer geacht zichzelf te sturen, in de sturing moet de organisatie meer initiatief nemen. Het bedrijfsbelang moet voorop staan en kwaliteiten van medewerkers worden daarop ingezet. Periodiek zullen zij op de geboekte resultaten en het ontwikkelingsniveau van hun competenties worden aangesproken. De visie stelt dat de mens in de organisatie in staat zal moeten zijn om met deze zakelijke vorm van sturing om te gaan en te leren om de eigen belangen op een open en zakelijke manier aan de orde te stellen.

Ook binnen de politie bleef weerstand niet uit (zie o.a. Van Hoorn & Nap, 2006; RvHC, 2008; Van Hoorn, 2010). Tijdens de planvorming voor de Nationale Politie werd zelfs in meerdere toonsoorten scherp afstand genomen van deze besturingsfilosofie (Politie, 2012). We lezen er dat ingezien werd dat leiderschap werd uitgehold en medewerkers niet op waarde werden geschat. De opgave van de politie werd gereduceerd tot telbare resultaten, het vakmanschap tot processen en protocollen en medewerkers tot uitvoerders die gestuurd moesten worden. Er werd te vaak voorbijgegaan aan de werkelijke problematiek in de samenleving, in al zijn complexiteit en in zijn ongekendheid, er werd te vaak voorbijgegaan aan wat werkelijk aan vakmanschap, on the spot in al zijn uitdagingen, risico's en dilemma's, werd gevraagd. Er was geen aansluiting de bezieling van politiemensen en hun ervaringen, hun succesbeleving maar ook de pijn die politiewerk met zich meebrengt. Dit alles leidde ertoe, zoals in het Ontwerpplan van de Nationale Politie werd opgeschreven, dat — we citeren —

“de professionele ruimte is ondergesneeuwd door een doorgeschoten regel- en verantwoordingsdrang. Voor medewerkers is risicovol geworden om moedig en doortastend op te treden in ongewone situaties. Daarnaast heeft de politieorganisatie in de afgelopen tijd de menselijke maat en sociale context van de politie uit het oog verloren en is tekenen gaan vertonen van ‘georganiseerd wantrouwen’. De organisatie eist verantwoording liefst vooraf en tot in detail.”

Ook over leidinggeven worden in de diagnose van de Nationale Politie veranderingen gemeld:

“Leidinggeevenden van de politie zijn langzamerhand omgevormd tot integraal managers. Als gevolg hiervan zijn ze zo overladen met al dan niet relevante taken, dat ze aan ‘echt’ leidinggeven te weinig toekomen. In tegenstelling daartoe behoren leidinggeevenden zichtbaarder zijn voor hun medewerkers en meer zicht hebben op wat hun medewerkers doen en kunnen.”

Het ontwerpplan trekt een ernstige conclusie: “De afstand tussen medewerkers en leidinggeevenden is te groot geworden.”

Sinds 2012 is er veel gedaan om het politieleiderschap te verbeteren en om het ‘anders te doen’ (Van Hoorn e.a., 2022). De teleurstellende constatering is echter dat dit onvoldoende is gelukt, ondanks de beloften uit het ontwerpplan. Een belangrijke oorzaak is dat de toenmalige korpsleiding — ondanks de mooie woorden in het Ontwerpplan —, vanwege de in hun ogen verwerpelijke houding van vrijblijvendheid uit de tijd van de regiopolitie, als systeembreuk hebben ingezet op strakke operationele — en feitelijk cijfermatige — sturing én verantwoording (Postma, Benvelden, 2022, p. 375). Hoewel die sturing inmiddels veel minder dwingend is, waart nog altijd *de geest van cijfersturing* door het korps. Het is één van de redenen waarom nog altijd de afstand tussen leiding en medewerkers voor veel medewerkers te groot blijkt te zijn. Te veel medewerkers, globaal zo’n 25%, voelen zich niet voldoende gehoord en gezien in hun werk, in hun persoon en in hun ontwikkeling en nog eens 25% twijfelt over deze vragen. Dat zijn meer dan dertigduizend medewerkers. Deze percentages liggen in ‘blauwe’ teams⁶ zelfs iets hoger dan elders in de organisatie. Dat is ernstig, want politiewerk is gevaarlijk, emotioneel, grimmig, moreel geladen en soms op de grens van leven en dood.

In een analyse worden oorzaken gezocht en er worden diverse suggesties gedaan. Zo moet het professionele gesprek, over het vak en vakmanschap meer worden gevoerd, onder andere door reflectie op het werk gewoon te maken. De — dagelijkse — uitvoering van het werk moet sowieso belangrijker worden. Hoe kunnen medewerkers hier meer eigenaarschap in krijgen? Dit vraagt ander leiderschap, wat hierop is gericht. Leiderschap dat niet gericht is op sturen, maar op faciliteren en de ontwikkeling van medewerkers en op hoe vanuit het vak met de medewerkers van het team de opgaven in de samenleving kunnen worden waargemaakt. Laten leidinggeevenden zelf dit gewenste gedrag zien? Zijn leidinggeevenden voldoende in verbinding met hun medewerkers? Kennen ze hun medewerkers, weten ze, onder de oppervlakte van gedrag, hun bezieling te raken? Kan het zo zijn dat vernieuwing

uitblijft omdat huidig leiderschap nieuwe leidinggevendenden kiezen als representaties van zichzelf? Hoe zit het eigenlijk met alle (interne) regels en procedures, hebben die het vertrouwen in de medewerkers als uitgangspunt? Is in die procedures naar de medewerkers toe ruimte voor menselijke maat? Stimuleren HRM-instrumenten gewenst leiderschap of zitten ze de gewenste ontwikkeling juist in de weg? En hebben professionals van HRM het als hun missie om tot beter leiderschap te komen? Is toerusting en vorming van leidinggevendenden adequaat? Hoe zit het met organisatorische omstandigheden als span of control of support of care? Waarom is de positie van de operationeel leidinggevende niet helder? Hoe is het tij te keren?

Het kerende tij in Den Haag

We stappen nog even terug naar de Haagse context. Het lijkt erop dat de Toeslagenaffaire de kansen heeft vergroot dat het tij nu eindelijk gaat keren voor de uitvoeringsorganisaties en hun professionals. Media bestempelden het aftreden van kabinet-Rutte III op grond van het rapport ‘Ongekend Onrecht’ van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK, 2020) veelal cynisch als een symbolische stap die weinig zou veranderen, zeker toen er daarna weer een kabinet-Rutte IV kwam. Toch lijkt het erop dat de schok van de Toeslagenaffaire bij de Rijksoverheid meer in gang heeft gezet dan gedacht en dan ook vaak gezien wordt.

Onmiddellijk na haar val heeft de demissionaire regering een aantal opvallende reacties op belangrijke rapporten aan de Tweede Kamer gestuurd: de reactie op het POK-rapport⁷, maar vooral de veel minder opgemerkte kabinetsbrief over de twee rapporten ‘Werken aan Uitvoering’ van de consultancy-tak van de topambtenaren van de Algemene Bestuursdienst.⁸ Deze rapporten en de reactie daarop tonen dat zowel de Rijks-topambtenaren (ABD) als het kabinet lessen over het belang van ambtelijk vakmanschap hebben proberen te trekken. De belangrijkste les is samen te vatten in het al eerder genoemde principe uit het manifest van Tjeenk Willink: “De kwaliteit van de uitvoering bepaalt de geloofwaardigheid van de overheid.”

De kabinetsbrieven hangen nauw samen. De belangrijkste motivatie om werk te gaan maken van ambtelijk vakmanschap — een term die tijdens de periode het New Public Management nauwelijks nog gehoord werd —, is treffend samengevat in de brief over het POK-rapport⁹ waarin de regering bezweert dat zij lessen uit de Toeslagenaffaire zal trekken, omdat “dergelijke problemen mogen nooit meer gebeuren”. Het kabinet wil zekerstellen dat beleid en bestuur nooit meer ernstige signalen uit de uitvoering missen.

Daarom kondigt het een rijksbreed meerjarig programma aan dat de ambtelijke werkwijzen en verhoudingen flink moet veranderen. De brief schetst globaal hoe het kabinet ambtelijk vakmanschap wil versterken:

“De rol van ambtenaren is om te adviseren en handelen vanuit hun professioneel vakmanschap. Het kabinet beslist en draagt daarvoor ook de gehele verantwoordelijkheid. De norm is dat ambtenaren werken op basis van openheid en verantwoording. Dat ze kunnen omgaan met tegenspraak en direct contact met burgers. Dat ze effectief samenwerken over (organisatie) grenzen heen. En dat hen daarbij de maatschappelijke opgave helder voor ogen staat. Dat betekent niet alleen iets voor de kennis en vaardigheden van individuele ambtenaren, maar ook voor de samenstelling van teams, de manier van aansturing door leidinggevend en de organisatorische randvoorwaarden. Dit vraagt van iedereen een bepaalde mate van realiteitsbesef dat cultuurverandering blijvende aandacht en tijd kost.”

De vakmanschapsambities van het demissionaire kabinet kregen verder een nadere concrete uitwerking in de belangrijke brief van 5 maart 2021 waarin demissionair minister Koolmees van Sociale Zaken en Werkgelegenheid — mede namens andere bewindspersonen waaronder de minister van Justitie en Veiligheid¹⁰ — officieel reageerde op twee eerder aan de Kamer gestuurde rapporten over ‘Werken in Uitvoering’¹¹

De brief van demissionair minister Koolmees¹² ademde de geest van Tjeenk Willink. Die werd al op de tweede pagina geciteerd. Verder stonden er zinnen in als ‘Steeds weer blijkt de uitvoering doorslaggevend in de maatschappelijke waardering van de overheid — en terecht!’ of ‘De kwaliteit van de uitvoering bepaalt immers het vertrouwen van mensen in de Nederlandse overheid’. Dit is ook de belangrijkste hoofdlijn van alle veranderingen die deze brief aankondigt: het tot nu toe vanzelfsprekende hiërarchische primaat van beleidsambtenaren beëindigen en de uitvoerende ambtenaren en diensten een gelijkwaardige positie geven.

De beoogde gevolgen van deze stap heeft Koolmees in de brief uitgewerkt. We noemen een aantal daarvan hier ter illustratie van het enorme ambitieniveau van de brief.

“Het is de bedoeling dat Rijksdiensten, de regering en ministeries de professionaliteit van de uitvoerende ambtenaar en uitvoerende organisaties veel serieuzer zullen nemen. Dit heeft tot gevolg dat uitvoeringsorganisaties bestuur en beleid zeer goed op de hoogte moeten stellen van wat er in de

uitvoering plaatsvindt en dat zij aan de bel trekken als het voorgenomen beleid onuitvoerbaar is of als ze vinden dat het beleid niet voldoet aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Loyaliteit houdt ook in dat uitvoeringsorganisaties ‘nee’ zeggen als voorgenomen beleid niet uitvoerbaar is en dat zij, als het nodig is, meer ruimte of tijd vragen aan het Departement en de Kamer voor een goede invoering. Er zullen dialoogen opgezet worden tussen uitvoering, beleid en politiek, waaraan zij als gelijkwaardige gesprekspartners deelnemen. Deze kunnen gaan over beleidsvorming, -ontwikkeling, of -implementatie. Professionals in de uitvoering moeten de ruimte en de tijd krijgen voor maatwerk: ze moeten ook zelf de ruimte voelen en nemen om af te wijken van beleidsregels, als het concrete geval daarom vraagt. Voor deze ‘transitie in durven, denken en doen’ is steun nodig van zowel de politieke als de ambtelijke leiding aan professionals om te handelen volgens de bedoeling van de wet in plaats van de letterlijke tekst. Verder is hiervoor noodzakelijk voldoende personele capaciteit in aantal en kwaliteit, een organisatiecultuur die professionals hierin ondersteunt, ruimte in regelgeving en versterking van vertrouwen in ambtelijk vakmanschap. De mobiliteit tussen beleid, uitvoering en toezicht wordt versterkt. Gelijkaardige posities in beleid en uitvoering dienen vergelijkbare beloning te gaan krijgen.”

Gezien het feit dat uitvoerend ambtelijk vakmanschap in de afgelopen decennia sterk is uitgediept en de uitvoering stelselmatig via *command en control* is bestuurd, is de omslag die hier wordt aangekondigd zeer ambitieus. Maar inmiddels is zichtbaar geworden dat het de rijksoverheid echt menens is. Het kabinet investeert van 2021 tot 2026 dertig miljoen in ‘ambtelijk vakmanschap rijksbreed’. Daarbinnen organiseert het voor alle overheden en rijksdiensten een programma met bewustwording, praktische uitwerking van nieuwe werkwijzen en de opleiding en training die voor de cultuurverandering nodig is. Het ministerie heeft inmiddels programma’s opgezet als ‘Ambtelijk vakmanschap’, ‘Grenzeloos samenwerken’ en ‘Dialogo en ethiek’ (om het ethisch vermogen van rijksambtenaren te versterken).¹³ In het kader hiervan is onder andere een *Gids Ambtelijk Vakmanschap* samengesteld met zeven principes en achttien waarden voor ambtelijk vakmanschap ter uitwerking daarvan.¹⁴

Minstens even belangrijk is het programma ‘Werk aan uitvoering’ dat geheel werkt in lijn met de ambities van de eerder samengevatte brief van Koolmees. Een belangrijk doel is het vergroten van de statuering en aantrekkelijkheid van de uitvoering: “In 2030 beschikt de uitvoering over

voldoende middelen, kwantitatieve en kwalitatieve capaciteit, politieke dekking en een helder beleidskader om vanuit de bedoeling van de wet en de eigen deskundigheid de burgers efficiënter en effectiever te kunnen helpen. Een uitvoering die wendbaar is als het gaat om het inspelen op maatschappelijke ontwikkelingen. Continuïteit van de dienstverlening waarborgt het belang van de burger.”¹⁵

Binnen dat programma is ‘De Staat van de Uitvoering’ een deelproject. De coördinatie hiervan is in handen van ICTU, de onafhankelijke advies- en projectenorganisatie van de overheid. Hier stelt men jaarlijks de ‘Staat van de Uitvoering’ op “waarin we sluipende problematiek in de volle breedte van de uitvoeringspraktijk bespreekbaar maken. De Staat van de Uitvoering levert jaarlijks een rijksbreed en trendmatig beeld op aan de Tweede Kamer over sluipende problematiek in de uitvoeringspraktijk. Dit beeld dient als basis voor een gesprek tussen politiek, beleid en uitvoering.”

Voor de eerste Staat van de Uitvoering die begin 2023 is uitgebracht, zijn ongeveer 35 uitvoeringsorganisaties nader in beeld gebracht (stuurgroep, 2023). Dat zijn organisaties die veel en intensief contact hebben met burgers en ondernemers. Via (wetenschappelijke) deskresearch wordt bestaande informatie verzameld en gerubriceerd. De Staat bevat onder meer kritische opmerkingen over de te grote complexiteit van regels, de toename van taken terwijl minder mensen beschikbaar zijn, de kwetsbare dienstverlening aan burgers, de directe inmenging van de politiek en de behoefte aan andere vromen van verantwoordenden. Rond de publicatie “wordt een gesprek op gang gebracht tussen politiek, beleid en uitvoering. Een gesprek met collega’s bij de uitvoering die het dichtst bij de burger en ondernemer staan, met de collega’s bij de ministeries die het beleid maken en met de politiek, waar de vertaalslag wordt gemaakt van maatschappelijke vraagstukken naar gewenste of noodzakelijk geachte wet- en regelgeving. Alleen door samen te leren en te reflecteren zetten we stappen naar een beter presterende overheid.”

Van groot belang is dat uitvoeringsorganisaties in het kader van dit deelproject elk jaarlijks hun eigen ‘Stand van de uitvoering’ uitbrengen: hierin rapporteren zij aan de Tweede Kamer hoe het ervoor staat en wat zij nodig hebben om tot een goede uitvoering te kunnen komen. Grote uitvoeringsorganisaties als UWV, IND, Belastingdienst, SVB en andere hebben inmiddels al één of zelfs twee keer een dergelijke Stand uitgebracht. Verder hebben uitvoeringsorganisaties — waaronder ook de Nationale Politie — zich gegroepeerd in het Netwerk van Publieke Dienstverleners.¹⁶ Dit is een samenwerkingsverband van de Handvestgroep Publiek Verantwoordenden, KleinLef, Manifestgroep en de Rijksbrede Benchmark Groep (RBB Groep)

en het bestaat uit zo'n zeventig grote en kleine uitvoeringsorganisaties in de publieke sector. Deze groep heeft in april 2021 een brief geschreven aan informateur Tjeenk Willink om te benadrukken wat uitvoeringsorganisaties van het komende kabinet nodig hadden. Die brief was overigens — opvallend genoeg — niet ondertekend door de Politie. De politie heeft ook geen Stand geschreven. En dat lijkt tekenend het feit dat de politie behoorlijk onzichtbaar is in al deze ontwikkelingen op rijksniveau. Hoe staat het er inmiddels voor bij de politie?

Ontwikkeling bij de politie

Er is alle reden dat de politie onderdeel wordt van deze beweging, ondanks dat de politie niet als gewone uitvoeringsorganisatie gezien mag worden. Allereerst omdat we zien dat de dynamiek tussen Tweede Kamer, minister, media en bonden, in ieder geval niet minder is dan beschreven in de analyse van de TCU met betrekking tot uitvoeringsorganisaties. De korpsleiding dreigt permanent te worden meegezogen in een politieke waan van de dag. Dit staat het zorgvuldig besturen van het korps in de weg. Dat gebeurt in een context waarin de politieke verhouding binnen de Kamer en tussen Kamer en ministers verandert; het spel verruwt, er is bij te veel partijen te weinig gerichtheid om tot zinnige compromissen te komen. Dit is in alle sectoren merkbaar en zeker ook bij de politie. De positie van media en Tweede Kamer en bonden is versterkt, de positie van minister en korpsleiding is verminderd. Het politieke spel speelt zich volledig in de publieke ruimte af. De directe lijn tussen korpschef en minister, zonder buffer, maken dat de noodzakelijke professionele autonomie van de korpschef onvoldoende beschermd. Al eerder had de commissie Kuijken (evaluatiecommissie Politiewet 2012, 2017) opgemerkt dat de korpschef meer ruimte moet krijgen om beleids- en beheersmatig sturing te geven aan de politieorganisatie. Op 10 juni 2022 schreef Jacques Wallage een column in *NRC* onder de titel 'De korpsbeheerder heeft een autonome korpsbeheerder nodig' over hetzelfde thema. Kort gezegd was het betoog dat de leiding van de politie, als professionele organisatie met een forse veranderopdracht, permanent te maken heeft met allerlei interventies van de minister van Justitie en Veiligheid en diens ambtenaren. Zij worden daartoe aangezet door de Tweede Kamer, die zich vooral laat leiden door berichten in de media. *Regeren is daardoor reageren geworden.* Een voorbeeld van hoe het gaat is dat onderwerpen rechtstreeks van medewerkers via bonden en/of media en de Tweede Kamer in het landelijke politieke spel komen nog voordat de

korpsleiding heeft kunnen reageren. Het leidt tot politisering van de sturing van de politie. Het leidt tot inperking van noodzakelijke ruimte van de korpschef. Als oorzaak wordt genoemd dat er onvoldoende countervailing power is in de relatie minister-korpschef. Daarom stelde Jacques Wallage de autonome korpsbeheerder voor. Anderen suggereren dat de politie (weer) onder twee ministers zou moeten vallen, zodat het gesprek eerst tussen ministers gaat.

Het is een praktijk die niet aansluit bij de hiervoor gewenste ontwikkelingen van het kabinet. In de reactie van het kabinet op de rapporten over de uitvoeringsorganisaties, zoals eerder aangegeven, klinkt een oproep dat het de rol van ambtenaren is om te adviseren en te handelen vanuit hun professioneel vakmanschap. De politie wordt uitgenodigd om, met minder schroom dan nu vaak het geval is, het *signaleren en adviseren* (PIO, 2005) als taak van de politie nadrukkelijker inhoud te geven. Het kabinet merkt op dat het daarbij helpt als de maatschappelijke opgave helder voor ogen staat. Dat betekent, aldus het kabinet, niet alleen iets voor de kennis en vaardigheden van individuele ambtenaren, maar ook voor de samenstelling van teams en de organisatie, de manier van aansturing door leidinggevend en de organisatorische randvoorwaarden.

Je zou kunnen zeggen dat deze oproepen van het kabinet een meervoudig appel doen op de politieleiding. De eerste uitdaging sluit aan bij de aanbeveling van de eerder genoemde commissie Kuijken, namelijk dat de korpschef en daarmee ook andere leidinggevend en van de politie meer professionele ruimte moeten krijgen, of nemen. De commissie vindt dat de korpschef meer ruimte moet krijgen om beleids- en beheersmatig sturing te geven aan de politieorganisatie. Dit om zo een beter onderscheid tussen politieke verantwoordelijkheid en de professionele ontwikkeling van de politie onder het duale gezag mogelijk te maken. Kortom, De professie van de politie mag weer spreken.¹⁷

Dat vraagt overigens van de politie en van de strategische leiding — en dat is de volgende uitdaging — dat zij weet waar ze voor staat. De politie is meer dan een beleidsgestuurde uitvoeringsorganisatie, de politie staat voor een wettelijke taak, vanuit een eigen professie. Veelal doet de politie gewoon wat nodig is, daar is geen beleidssturing voor nodig. Sterker nog, die beleidssturing kan zo maar goed werken in de weg staan.¹⁸ Het is van belang dat de mogelijkheid om prioriteiten te kiezen wordt gedelegeerd naar politieleiding en zelfs -agenten die in contact staan met de gemeenschap. Politie mensen moeten ruimte hebben om hun werk goed te doen.

Vanuit dat professionele zelfbewustzijn moet de politie handelen. Ook dat sluit aan bij wat de ROB schrijft. Het ROB verwijst naar ideeën van onder

andere Mark Moore (1997) rond de strategische driehoek, waarin van organisaties wordt gevraagd zich te richten op drie invalshoeken, die zij in evenwicht moeten brengen. Allereerst moet er een sterke opvatting zijn over de eigen waardepropositie: welke toegevoegde waarde wil je bieden aan de samenleving en haar burgers? Zo'n waardepropositie is wellicht niet hetzelfde, maar heeft alles te maken met wat je de eigen professionele identiteit kan noemen of, zoals Senge (1992) dat lang geleden als zei: een breed binnen de organisatie doorleefde gemeenschappelijke visie, die niet alleen gaat over wat je in de samenleving wilt betekenen, maar ook wat daar intern voor nodig is. Van zo'n gedragen visie gaat namelijk een enorme kracht van uit, door te weten waar jij en je collega's en de organisatie voor staan. Vervolgens moet deze waardepropositie voortdurend door relevante anderen gelegitimeerd worden. Dat kan alleen door steeds in nauwe verbinding te staan met allen die belang stellen in een goede politie en dan gaat het uiteraard vooral om anderen dan de minister en de leden van de Tweede Kamer. Bovendien moet voor het waarmaken van deze waardepropositie de nodige operationele capaciteit voorhanden zijn. Dergelijke New Public Value-achtige benaderingen, hoewel nog niet uitgewerkt, geven een denkrichting voor toekomstige besturingsfilosofieën van organisaties.

En hier vinden we het volgende deel van het appel, namelijk om mee te zoeken naar en het vormgeven van die alternatieve besturingsfilosofie. Dat is urgent nu is onderkend dat de methodes van het New Public Management het geluk niet brengen. Die zoektocht vraagt moed¹⁹, omdat een nieuwe sturingsfilosofie nog niet *proven* is (ROB, 2021). Het vraagt dus experimenteren met hoop op succes en met acceptatie van ook teleurstellende ervaringen, van vallen en weer opstaan. De moeilijkheid hiervan zit ongetwijfeld meer in het stoppen of aanpassen van bestaande werkwijzen dan in het enthousiast maken voor het nieuwe. Zolang het ministerie nog steeds telbare doelstellingen oplegt, zolang binnen het korps nog steeds verantwoordingsgesprekken in de lijn en resultaat-gesprekken met medewerkers worden gevoerd, lijkt top-down nog steeds de mores. Niet de uitdaging vanuit de samenleving, de vraag van buiten, lijkt dan leidend, maar de druk van het ministerie en wat in de top van de politie is bedacht lijkt het gewenste gedrag te moeten bepalen.

Onze waarneming is dat de politie op dit punt veel ontwikkeling nodig, maar ook mogelijk is. Maar dat vraagt verandering. De politisering van de sturing van de politie belemmert de korpsleiding om lange termijn ontwikkelingen in te zetten. Bovendien is de politie geen uitzondering op de constatering van het ROB dat het New Public Management behoorlijk resistent is tegen vernieuwingsdrang. De organisatie is er nog op ingericht. Het is

het werk van veel medewerkers binnen de politie om het werk van anderen te controleren. De sfeer van risicomijding — dus fouten voorkomen —, het eerdergenoemde defensieve handelen, is voelbaar, vooral in de (te) vele overleggen. Het gesprek over wat ons, gelet op de nieuwe ontwikkelingen, vanuit onze professie te doen staat, verliest het in tijd en aandacht van notities over beheersing van de organisatie. Ondanks dat cijfersturing enorm is verminderd, leeft het idee nog volop. Overigens, als onderdeel van de geconstateerde weerstand tegen verandering, sommigen verschuilen zich daar dankbaar achter omdat het ook comfortabel is; ‘sturen’ op cijfers heeft namelijk ook iets van eenvoud. Het voorkomt gesprekken of werkelijk wordt bijgedragen aan de opgave waar de politie voor staat. In de medische wereld wordt daarvoor de term *ziektewinst* gebruikt.

Hoopvolle signalen

Maar er zijn hoopvolle signalen. Allereerst, wat we graag zouden willen, kan! De ‘vernieuwend werken-teams’, waarin leidinggevend *met* hun medewerkers spreken over *hoe* de opgave van buiten het best kan worden aangepakt, zijn daar het bewijs van. Dat toont opmerkelijke gevolgen. Medewerkers worden zeer enthousiast, kijken niet meer op een uurtje meer of minder als ‘buiten’ dat vraagt, het verzuim daalt en de sfeer stijgt. En nog belangrijker, er worden hele mooie resultaten behaald in de lokale gemeenschap of binnen het taakveld waarvoor men staat. Overigens gaat het dan vaak om teamchefs die minder gericht zijn op beleid en meer op de opgaven in hun gebied. Bovendien blijken zij sterk in verbinding met hun medewerkers. Het zijn ervaringen die laten zien dat “steeds weer blijkt dat de uitvoering doorslaggevend in de maatschappelijke waardering van de overheid — en terecht!” Alle reden om dit te zien als een aanmoediging om dit veel breder vorm te geven.

Daarnaast zijn er opvallende ontwikkelingen. Binnen het korps zijn initiatieven rond andere vormen van verantwoorden, waarin niet het al dan niet halen van telbare resultaten centraal staat, maar waarin het gesprek gevoerd wordt over hoe vanuit vakmanschap, alleen of met partners, meer effect kan worden aangebracht in lastige — *wicked* — veiligheidsproblemen. In plaats van mee te gaan in eenvoudige beleidstheorieën van doel-actiemiddelen worden vraagstukken in de samenleving in zijn ongekendheid serieus genomen, er wordt langer en dieper nagedacht welk vakmanschap dit vraagt en de inzichten en vaardigheden van medewerkers worden, ook in experimentele aanpakken, optimaal ingezet. Deze vormen van rijkere verantwoording — en sturing — ontwikkelen zich als belangrijke manier om te

komen tot zo goed mogelijk politiewerk: door het gesprek over politiewerk binnen het korps te verdiepen. Overigens niet alleen binnen het korps, ook met partners en gezagen en met de burgers.²⁰ De optimale inzet op maatschappelijke vraagstukken en voortdurend gesprek met gezagen, partners en de samenleving over wat nodig is, moet in de plaats komen van de beleidsmatige sturing vanuit de top. Daarbij is een ander gesprek en vertrouwen noodzakelijk, ook omdat meer dan voorheen samen verantwoordelijkheid genomen moet worden en men samen openstaat voor leren en verbeteren. Het achterliggende doel is om de maatschappelijke betekenis van de politie en haar legitimiteit in de samenleving te vergroten.

Een mooi voorbeeld van deze beweging naar de uitvoering is dat sinds 2014 jaarlijks meerdere ‘field labs’ functioneren als ontwikkel-, experimenteer- en leeromgevingen. Daarin werken professionals vanuit *meerdere* organisaties samen aan complexe maatschappelijke vraagstukken. Ze zoeken, gericht op het creëren van publieke waarde, naar een vernieuwende aanpak, voeren deze ook uit en ze leggen gezamenlijk verantwoording af. In de afgelopen jaren hebben inmiddels ongeveer 350 publieke professionals hier ervaring mee opgedaan. Zij hebben daarbij ook ondervonden hoe dit effectgericht werken botst met huidige sturings- en verantwoordingsmechanismen. Zo ervaren zij bijvoorbeeld spanning met de eigen organisatie die eigen doelen voorop stelt en het patroon om medewerkers — om diezelfde reden — te vroeg uit de experimenteeromgevingen weg te halen of een kritische houding omdat het bereikte effect zich niet laat vertalen naar de concrete doelen van organisaties (zie ook: Nelen e.a., 2023). Niettemin, het is een ontwikkelende praktijk die gebaat is met leidinggevendenden die goed werk stimuleren en faciliteren en deze benadering naar buiten toe verdedigen.

Door steeds te reflecteren op het waarom en het hoe, ontstaat een andere gerichtheid op wat er te doen is. Centraal staat de vraag of daadwerkelijk wordt bijgedragen wordt aan de bestrijding van maatschappelijke problemen. Het zal de urgentie om hieraan bij te dragen vergroten. Hierbij geldt: als doelstellingen kleiner gemaakt worden, geeft dat meer houvast. Groot denken, kleiner doen. Rijker verantwoordden vraagt ook ‘rijker’ sturen en dat is niet altijd een eenvoudiger manier. De zingevingsvraag staat centraal in het doorlopend én achteraf reflecteren op het werk. Het hoofdonderwerp is dat de professionele bijdrage steeds beter afgestemd kan worden op de specifieke opgave, die in de relevante context moet worden behaald. In die gesprekken komt de volle breedte van het werk aan de orde; bedoelde maar ook onbedoelde effecten, ook de manier *waarop* het werk is verricht, over bejegening van burgers, over of het werk goed is gedaan.²¹

We zien eerste signalen dat het gesprek zich ook op deze wijze ontwikkeld tussen politie en ministerie. Onlangs schreef minister van Justitie en Veiligheid Dilan Yeşilgöz-Zegerius aan de Tweede Kamer²² dat het ministerie met de politie nadenkt over vormen van *zinvolle verantwoording*. Zij verwijst daarbij naar de beweging binnen de politie rond ‘rijker verantwoorden.’ De minister maakt het concreet waar zij voorstelt om bij de totstandkoming van de nieuwe Veiligheidsagenda 2022-2026 vooraf expliciet te maken welke effecten door politie-inzet worden beoogd en hoe de monitoring eruit gaat zien. Daarmee komt het accent van dit belangrijke instrument van sturing en verantwoording minder te liggen op afspraken over bijvoorbeeld aantallen uit te voeren opsporingsonderzoeken.²³ Dit opent de weg naar meer reflectie op de effectiviteit van de politiebijdrage, net zoals op de bijdragen door andere partijen om de complexe veiligheidsproblemen aan te pakken. Ministerie, politie, regioburgemeesters en OM doen nu pogingen om op de prioritaire beleidsthema’s van de Veiligheidsagenda een voortdurende dialoog in te richten om, met inachtneming van ieders verantwoordelijkheid, de voortgang op deze thema’s te monitoren en hierop te reflecteren om zodoende de aanpak te versterken. Met deze rijkere verantwoording wordt het lerend vermogen van departement en politie versterkt en kan beter worden aangesloten bij mogelijke veranderingen in het veiligheidsbeeld en bij ontwikkelingen in de aanpak. Het vraagt overigens ook binnen de politie een nadrukkelijker gesprek over vakmanschap.

Hoe moet en kan het – duurzaam – anders

In deze bijdrage hebben we laten zien dat wat betreft de sturing op en binnen de publieke sector en ook binnen de politie iets anders moet komen dan wat we in de afgelopen ruim twintig jaar gewend waren. Hoe groot de –bestuurskundige – overtuiging over de bedrijfsmatige aansturing ook was, hoe sluitend de beleidstheorieën waren, hoe betrokken Tweede Kamerleden zich bemoeiden met de uitvoeringsorganisaties, hoe krachtig gerenommeerde consultants organisaties – ook de politie – ondersteunden en hoe ferm moederdepartementen en bestuurders van organisatie *stuurden*, het is niet goed uitgekapt.

Ook niet bij de politie. Want ondanks al deze goed bedoelde inzet, gebeurde ondertussen iets anders. Van Reenen (2016) zei het zo: “De politie is onteigend en ontzield. Korpsleidingen werden topambtenaren.” Voor hen was de politieprofessie niet het krachtige uitgangspunt van denken en doen, de betekenis van de politie in de samenleving was gereduceerd tot

doelstellingen van Ministers, Openbaar Ministerie en regioburgemeesters. Het vakmanschap, uitgeoefend door professionals, was teruggebracht tot processen en protocollen. En de politiemedewerkers moesten doen wat elders bedacht was. Leidinggevend en stuurden... op aantallen! En hoewel inmiddels steeds breder wordt onderkend dat deze uitgangspunten niet deugen, “blijven we doen wat we deden”. Iedereen voelt aan, als het gaat over de besturing van de politie, het moet anders. En het moment om dat te doen lijkt, ook gegeven de inzet van het kabinet, nu te zijn. Ondanks dat het geen gemakkelijk weg is, gelet op de — systemische — verankering in de organisatie van de huidige sturingsmethoden en omdat de huidige generatie leidinggevend en bewindspersonen hierin *groot* geworden is.

Dit hoofdstuk biedt een aantal aangrijpingspunten om de weg op te gaan, die kan bijdragen aan deze nieuwe besturingsstijl. We zetten ze graag nogmaals op een rij.

- Laat de politie een zichtbaar actieve rol spelen in alle ontwikkelingen rondom de Staat van de Uitvoering. Wanneer kunnen we de eerste Stand van de uitvoering van de politie verwachten?
- Laat de politie een zichtbaar actieve rol spelen in het Netwerk van Publieke Dienstverleners.
- Formuleer en ga staan voor de maatschappelijke waardepropositie als uitdrukking van de betekenis die de politie in de samenleving heeft (Moore, 2013). Daarmee definieert de politie haar bestaansrecht in termen van waarden, die de politie wil toevoegen of versterken, maar ook de waarden waarmee zij haar taak wil uitvoeren. En voor de duidelijkheid, het gaat dan om meer dan om beleid van boven, het gaat ook, of juist, om dagelijks werk; alledaagse acties van rechtvaardigheid en hulpvaardigheid en dienstbaarheid van individuele politiemensen.
- Laat dit professionele anker overtuigend leidend zijn in het handelen van leidinggevend, van korpsleiding tot teamchef en de operationele chefs, ieder op haar of zijn niveau. Leidend in de positionering ten opzichte van de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke dynamiek, in reactie op ontwikkelingen in de samenleving, bij vragen om politiehulp in de eigen context, in interne dialogen, in het leren en ontwikkelen.
- Houd het gesprek over de gedragen waardepropositie voortdurend gaande door in gesprek te zijn met mensen die belang stellen in een goede politie, zodat legitimatie voor deze inzet van de politie duurzaam is en zodat de politie de middelen kan vragen en krijgt om dit aanbod aan de samenleving waar te maken (Moore, 2013).
- Daarin mogen leidinggevend van de politie, vanuit hun politieprofessie,

zich luider en duidelijker uitspreken over vraagstukken die het algemeen belang aangaan en waarover zij vanuit haar professioneel handelen opvatting heeft. De regering vraagt hierom.

- Spreek met de minister en ondersteun haar inzet om tot een zinvoller gesprek over het functioneren van de politie te komen. Onderdeel daarvan is wellicht ook hoe de korpsleiding de minister kan ondersteunen in haar relatie met de Tweede Kamer in het beheersen van de incidentenpolitiek en het verdiepen van het inhoudelijke debat.
- Investeer op leiderschap, dat in staat is de eigen maatschappelijke opgave onder woorden te brengen, dat gericht is op het vak waarmee die opgave waar gemaakt moet worden *en* op de mensen die dat moeten doen in soms uiterst lastige of zelfs gevaarlijke omstandigheden. Geef ruimte aan professionaliteit, aan menselijke maat, aan goed werk. Ook als het om de eigen medewerkers gaat: bekrachtig, bescherm en begren.
 - Neem de politiemedewerkers meer serieus. Maak werk van een professionele dynamiek, die minder op beheersing en risicomijding gericht is, ook door huidige organisatievormen te veranderen. Zorg dat zichtbaar en merkbaar in het korps wordt dat het de leiding — en ook in die volgorde — gaat om leiderschap en cultuur, zorg voor medewerkers, ontwikkeling en goede organisatorische randvoorwaarden. Goed *leiderschap* betekent gericht zijn op de opgave van de politie, de professie en de professionals en een bijbehorende professionele *cultuur*. Daarna de *zorg* voor politiemensen vanuit het besef dat die vaak heel ingrijpende politiewerk doen. Bij *ontwikkeling* gaat het om de ontwikkeling van politiemensen, de teams en het vakmanschap. Bij) goede *organisatorische randvoorwaarden*, gaat het om bijvoorbeeld het functiehuis en arbeidsvoorwaarden, die ‘slechts’ een — heel goed georganiseerde en rechtvaardige — bedding zijn voor de ontwikkeling van goed werk en van de mensen.
 - Laat beleidstheorieën los die zich niet verhouden tot de complexiteit en ongekendheid van problematieken en opgaven waarvoor de politie zich gesteld ziet: ze verwarren, geven aanleiding tot nutteloos werk van stafmedewerkers, ze beslaan onnodig tijd in bijeenkomsten van strategisch leidinggevend, ze leiden tot onbegrip bij uitvoerende medewerkers, kortom ze leiden af en dragen niet bij. Saneer in stafmedewerkers voor wie deze manier van werken *core business* is.
- Erken dat politiewerk vaak *integer improviseren* (Zwart, 2018, p. 234) is. Versterk intern en met bestuur en gezag en anderen een ander, meer op de professie gericht gesprek om tot zo goed mogelijk werk te komen.
- Reduceer verantwoordingsprocessen met een hoog ritueel gehalte.

Investeer op verantwoording door verantwoordingsgesprekken te richten op het voortdurend zoeken naar de vraag hoe politiewerk beter gedaan kan worden of nog beter, hoe — ook met anderen — een zo groot mogelijk positief effect op veiligheids- en leefbaarheidsvraagstukken kan worden verworven. Dat vraagt overigens een andere houding van alle deelnemers aan deze gesprekken, namelijk interesse in de complexiteit van deze vraagstukken én de aanpak.

De politie heeft er groot belang bij om alle andere rijksuitvoeringsorganisaties van het momentum na de Toeslagenaffaire te gebruiken om de kwaliteit van de uitvoering de centrale plek te geven die deze verdient. De politie kan hierin zelfs het — moedige — voortouw nemen. De samenleving is ermee gediend.

LITERATUUR

- BZK (Ministerie van BZK) (2002). *Kerngegevens Nederlandse Politie 2001*, BZK.
- Bezemer, W., & Leerkes, A. (2021). *Oververtegenwoordiging verder ontcijferd*, Erasmus Universiteit i.o.v. Politie en Wetenschap.
- Brink, G. van den, Jansen, T., & Pessers, D. (red.) (2005). *Beroepszeer. Waarom Nederland niet goed werkt*. Boom, Amsterdam.
- Boon, J. (2017). De spanning tussen vertrouwen en prestatiemetingen. *Tijdschrift voor de Politie*, nr. 2, p. 22-25.
- Boutellier, H. (2020). *Politie! Over de kernfunctie van de politieorganisatie in de 21e eeuw*, SPL.
- Bovens, M., & Keizer, A.G. (2022). *WRR-bijdrage Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties*. In: Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties, Bijlage: gevraagde en ontvangen position Papers, 2021, Tweede Kamer.
- Commissie Evaluatie Politiewet 2012 (2017). *Doorontwikkelen en verbeteren*. Xerox OBT.
- Hoorn, J. van & Nap, J. (2006). *Wat bezielt politiemensen: de Ithaka-beweging: op zoek naar de essenties van politiewerk*. Politieacademie, School voor politieleiderschap.
- Hoorn, J. van (2010). *Sturen op vertrouwen*. Boom, Amsterdam.
- Hoorn, J. van (2022). *De staat van politieleiderschap aan het begin van 2022*. Politie.
- Houppermans, M. (2018). *Operatie Inzicht in Kwaliteit: dwing de cultuuromslag af met een vernieuwde RPE*. Beleidsonderzoek online DOI.
- Jansen, T., & Wilmlink, H. e.a. (red.) (2022). *Het recht op ambtelijk vakmanschap*. Stichting Beroepseer.
- Kruiter, A.J. (2020). *Naar een intelligente en waardegedreven uitvoering, een positiebepaling*. In: Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties, Bijlage: gevraagde en ontvangen position Papers, 2021, Tweede Kamer.
- Moore, M.H. (2013). *Recognizing Public Value*. Harvard: Harvard University Press.
- Nap, J. (2012). *Vragen naar goed politiewerk: belang-stellend ontwikkelen van de alledaagse praktijk*. Boom Lemma
- Nationale Politie (2012). *Ontwerpplan*.

- Nelen, H., Wingerde, K. van, Bisschop, L., & Moerland, R., (2023). *Koers bepalen. Over de lessen van de versterking aanpak georganiseerde drugscriminaliteit*. Boom Criminologie.
- POK (Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag) (2020). *Ongekend Onrecht*. Tweede Kamer.
- RvHC (Raad van Hoofdcommissarissen) (2005). *Politie in ontwikkeling. Visie op de politie-functie*. NPI.
- Postma, T., & Bentvelzen, B. (2020). *Blauwdruk. Kroniek van de Nationale Politie*. Balans.
- Putters, K. (2022). *Het einde van de BV Nederland; over de noodzaak van een verhaal voor onze samenleving*. Prometheus, Amsterdam.
- Raad van Hoofdcommissarissen, Board Personeel (2004). *Visie en beleidsplan HRM 2005-2010*, vastgesteld in de plenaire RHC van 28-10-2004, <https://www.politieacademie.nl/kennisonderzoek/kennis/mediatheek/PDF/40999.pdf>
- Raad van Hoofdcommissarissen en ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2008). *Werkgeversvisie, een inspirerend fundament*.
- Reenen, P. van (2016). *Politiechefs*. Boom Criminologie.
- ROB (Raad voor Openbaar Bestuur) (2020). Position Paper. Uitvoering: van sluitstuk naar startpunt. In: Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties, Bijlage: gevraagde en ontvangen position Papers, 2021, Tweede Kamer.
- Senge, P.M. (1992). *De vijfde discipline, de kunst en praktijk van een lerende organisatie*. Scriptum Management.
- Stuurgroep Staat van de Uitvoering (2023). *Staat van de uitvoering 2022*. Staatvandeuitvoering.nl.
- TCU (Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties) (2021). *Klem tussen balie en beleid*. Tweede Kamer.
- Thiel, S. van, & Leeuw, F.L. (2002). The performance paradox in the public sector. *Public Performance & Management Review*, 25(3), 267-281.
- Tjeenk Willink, H. (2018). *Groter denken, kleiner doen. Een oproep*. Prometheus, Amsterdam.
- Tjeenk Willink, H.D. (2020). *Notitie voor de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU)*. In: Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties, Bijlage: gevraagde en ontvangen position Papers, 2021, Tweede Kamer.
- Tonkens, E. (2003). *Mondige burgers, getemde professionals*. NIZW, Utrecht.
- Yeşilgöz-Zegerius, D. (2022). Brief minister van Justitie en Veiligheid aan de Tweede Kamer d.d. 14 juli 2022, met als onderwerp: Kabinetsreactie beleidsdoorlichting bekostiging politie.
- Yeşilgöz-Zegerius, D. (2022). *Doen wat nodig is om onze democratische rechtsstaat te beschermen*. H J Schoo Lezing 2022. EW.
- Zwart, C. (2018). *Over hoop*. Anne Pastors, eigen uitgave.

Van moeten naar willen

Diversiteit en inclusie bij de Nationale Politie

SANIYE ÇELİK & MARIEKEN WESTERINK

Inleiding

De samenleving betaalt een hoge prijs voor uitsluiting, discriminatie en racisme. Talloze medeburgers kunnen zich door dat kwaadaardige drietal niet volledig ontplooien, noch ten volle participeren in de samenleving; hun talenten gaan verloren. Tot schade en schande van ons allemaal. Niet zo vreemd dat diversiteit, inclusiviteit en een sociaal veilige werkcultuur volop in de publieke en politieke belangstelling staan. Dát drietal dient zich aan als panacee voor deze hardnekkige en mensonterende kwalen.

Ook binnen de politie klinkt de roep steeds luider om erkenning van en waardering voor individuele verschillen, om uitsluiting tegen te gaan en ongewenst gedrag te voorkomen. De politie blijkt vatbaar te zijn voor de discussies over etnisch profileren, zwarte piet, machtsmisbruik en seksuele intimidatie. Als overheidsorganisatie die dicht tegen de samenleving haar werk doet, ligt ze onder een vergrootglas en ook dat is niet vreemd. Van de politie wordt iets extra's verwacht omdat ze een belangrijke rol vervult in de bescherming van mensenrechten en de bestrijding van onrecht. Politie mensen hebben, of ze dat nu willen of niet, een voorbeeldfunctie voor iedereen in de samenleving én binnen het korps voor elkaar.

Om haar taak adequaat te kunnen uitvoeren, wil de politie continu in verbinding staan met alle groepen in de samenleving. Zij dient daarom oog

te hebben voor de verschillende culturen, levensvisies en leefstijlen in de maatschappij. Daarvoor is meer diversiteit in het personeelsbestand nodig dan nu het geval is. Met diversiteit bedoelen we alle variaties in persoonskenmerken, zoals opleidingsniveau, gender(identiteit), achtergrond, religie, seksuele oriëntatie, leeftijd, fysieke of mentale beperking. Van belang is ook dat alle medewerkers meetellen, of ze nu in uniform zijn begonnen — en nog steeds als zodanig werkzaam zijn —, als specialist zijn ingestroomd, arbeidsbeperkt zijn of een niet-operationele functie bekleden. Als al deze variaties getalsmatig en herkenbaar aanwezig zijn, gelijkwaardig samenwerken en een smeltkroes vormen, is er maximale ruimte voor sociale veiligheid. Een nobel streven, zeg dat wel, maar ook een aspiratie die een langdurige en vasthoudende aanpak vergt. Een beleid dat ingrijpt in het gedrag en de cultuur van de organisatie, en voortdurend aandacht en onderhoud vereist. Want het *binnenhalen* van verschillen is één ding, het *binnenhouden* is iets waarin veel publieke organisaties nog grote stappen voorwaarts kunnen maken, ook de politie. Om de aanwezige diversiteit binnen de politie beter tot haar recht te laten komen, is een inclusieve werkcultuur meer dan een wens. In zo'n cultuur kan iedereen authentiek zijn; individuele kwaliteiten krijgen ruimte en waardering. Het resultaat zal iedereen tevreden stellen: meer betrokkenheid van medewerkers bij de organisatie en minder ongewenste uitstroom (Çelik e.a., 2022).

Er zijn nog meer redenen waarom de politie diverser en inclusiever wil zijn: de *voorbeeldfunctie* als grootste (publieke) werkgever is een veel genoemd argument. De achterliggende reden is het bevorderen van emancipatie, kansengelijkheid en participatie, en het tegengaan van discriminatie en wangedrag. *Betere prestaties* door diverse en inclusieve teams is een andere motivatie. Daardoor zijn de politieteams productiever, innovatiever, effectiever en kennen een hogere inzetbaarheid. *Legitimiteit en vertrouwen* is ook een motief: de politie wil herkenbaar en benaderbaar zijn. Als publieke uitvoeringsorganisatie in een democratische rechtsstaat is de politie er voor iedereen die in Nederland woont of verblijft. De politie is de hoeder van mensenrechten en van haar wordt verwacht non-discriminatoire te zijn, ook binnen het korps. De laatste maar niet minst belangrijke reden is de *arbeidsmarktpositie*: meer diversiteit en inclusie versterken het werkgeversimago en vergroten het arbeidsmarktpotentieel waardoor de politie vacatures sneller en beter vervult.

Al ruim veertig jaar maakt het korps werk van het diversiteits- en inclusiebeleid, met wat accentverschuivingen in de loop der jaren. Het begon allemaal in 1982. De focus lag toen op het creëren van gelijke rechten voor

vrouwen en het vergroten van het aantal vrouwelijke medewerkers. Een jaar later zette de politie extra in op de werving van agenten met een migratieachtergrond.

Wat volgde, is een reeks initiatieven om diversiteit en inclusie in de organisatie te versterken. Maar dat ging niet zonder slag of stoot. Weerstand is inherent aan dit onderwerp. Positieve of negatieve ervaringen van betrokkenen voeren in dit type maatschappelijke vraagstukken veelvuldig de boventoon: voor sommigen komen de veranderingen te vroeg, en voor anderen veel te laat. De effecten zijn vaak hetzelfde: tegenwerking, frustratie en leed. Enerzijds beschouwen sommige medewerkers de veranderingen als een aanval op hun vakmanschap of als een bedreiging voor hun volgende carrièrestap. Anderzijds zijn er politiemensen voor wie de negatieve ervaringen van uitsluiting en discriminatie zich hoog hebben opgestapeld en die het vertrouwen in een goede afloop hebben verloren.

Een eenvoudige aanpak in dit spanningsveld is niet voorhanden. Bovendien maakt de politieke sturing het er niet simpeler op. Zo zagen we dat bij het aantreden van het kabinet-Rutte I (2010-2011) de wind uit een andere hoek ging waaien waardoor het betreffende beleid in de luwte belandde. Citaat uit het gedoogakkoord: “Het Kabinet beëindigt het diversiteits/voorkeursbeleid op basis van geslacht en etnische afkomst. Selectie moet plaatsvinden op basis van kwaliteit.” De politie volgde en stopte formeel met het actief werven van diversiteitsgroepen. Zij schraptte in haar beleidsplannen het woord ‘diversiteit’ of waar het echt niet anders kon, verving ze het door het woord ‘variëteit’. Ondanks een dringende oproep van onder meer de eenheid Amsterdam om te blijven investeren in de werving van culturele diversiteit, verdween het thema volledig van de landelijke agenda van de politie. Al deze ontwikkelingen maken het interessant om in beeld te brengen hoe het beleid en de aanpak binnen de politie zich hebben ontwikkeld.

Dit artikel staat in het teken van het tienjarig bestaan van de Nationale Politie. We reflecteren op de ontwikkeling van het diversiteits- en inclusiebeleid en blikken vooruit door de lessen uit het verleden te projecteren op de toekomst. Zo proberen we te achterhalen wat nodig is om de organisatie diverser en inclusiever te maken.

Het heden

“Het heden is zwanger van de toekomst”, zoals de Franse filosoof Denis Diderot zo fraai formuleerde. Laten we daarom eerst stilstaan bij de huidige ambities van politie. De lat ligt immers hoog. Dat is ook logisch want voor

de operationele taakuitvoering moet het voor de mensen duidelijk zijn wie en wat de politie is, en moet het contactleggen gemakkelijk zijn. Dus dienen politiemensen voeling te hebben met alle groepen in de samenleving. Zo bestaat de bevolking voor de helft uit vrouwen, een kwart van de burgers heeft een migratieachtergrond, ruim 6 procent behoort tot de LHBT-gemeenschap (Huijnk e.a., 2022) en naar schatting valt 1,1 procent onder de noemer intersekse (Frisch e.a., 2019).

Het kunnen omgaan met medewerkers en burgers die onderling vaak enorm verschillen in hun achtergronden en kenmerken, is steeds belangrijker geworden voor alle politiemensen. De politie wil er voor iedereen zijn, zowel in de organisatie als in de samenleving. Extern biedt zij hulp en bescherming aan mensen die dat nodig hebben. Intern wil de politie een veilige haven zijn voor alle medewerkers. Voor deze professionals in een hoogrisicoberoep, zou er een werkklimaat moeten zijn waar zij zich plezierig voelen. Zij dienen ervan overtuigd te zijn dat zij ertoe doen, dat zij de ruimte krijgen om hun talenten te gebruiken en al doende waarde toevoegen aan de realisatie van de maatschappelijke taak van de politie. De politieleiding wil haar medewerkers beschermen, een sociaal veilige werksfeer en sociale integriteit bekrachtigen, en grensoverschrijdend gedrag aan banden leggen. Daarbij zijn diversiteit en inclusie twee belangrijke pijlers die onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn.

WAT VERTELLEN DE CIJFERS ONS?

Een veelgebruikte en gemakkelijk meetbare indicator voor diversiteit in het personeelsbestand is het percentage persoonskenmerken gender en migratieachtergrond. Net zo belangrijk, maar veel moeilijker te meten, is de mate van inclusie — jezelf kunnen zijn, gewaardeerd en ingezet worden op je unieke kwaliteiten — en de omvang van grensoverschrijdend gedrag — pesten, ongewenste seksuele aandacht, discriminatie, intimidatie en lichamelijk geweld. In deze paragraaf lichten we beide indicatoren toe.

De eerste indicator: vrouwen en migratieachtergrond. Het percentage vrouwen binnen de politie is de laatste decennia flink gestegen. Anno 2021 bestaat de totale politieorganisatie voor 39 procent uit vrouwen en voor 14 procent uit medewerkers met een migratieachtergrond. Nu veel medewerkers met pensioen gaan, krijgt de politie extra ruimte voor een inhaalslag om meer vrouwen en cultureel diverse groepen aan zich te binden.¹ De politie heeft zich ten doel gesteld een toename van culturele diversiteit te realiseren in de instroom van aspiranten in het basispolitieonderwijs en legde zichzelf een streefcijfer op (Nationale Politie, 2020). Dit varieert per

eenheid. Zo is de ambitie voor de randstedelijke vier eenheden 35 procent van de instroom. Voor aanvullende cijfers en toelichting verwijzen we naar bijlage bij dit artikel.

De percentages zijn de afgelopen jaren gestegen, maar is die stijging voldoende om de ambitie voor diversiteit en inclusie waar te maken en een politie voor iedereen te zijn?

Streefcijfers lijken het korps over een kritiek punt heen te helpen waarna het steeds gemakkelijker werd om meer vrouwen aan te trekken. Dat geldt zeker voor de periode 1996-2011 waarin het percentage vrouwen steeg van 12 naar 35 procent. Vervolgens zien we het aantal vrouwen in leidinggevende functies (teamchef, sectorhoofd, directeur) fors stijgen van 19 procent in 2013 naar 35 procent in 2022.² Frappant is dat er toen juist géén (formeel) streefcijfer gold.

Voor de instroom van medewerkers met een migratieachtergrond lijken streefcijfers — die sinds 1989 met tussenpozen worden gehanteerd — minder effect te hebben. Het lijkt erop dat er een andere belemmering is die niet zomaar met streefcijfers kan worden opgelost.

Er blijkt een significant verschil te zijn in de effectiviteit van de werving van vrouwen en die van culturele diversiteit. Wellicht heeft dat te maken met de behoefte van de groep zelf. In de vrouwenemancipatie was het de doelgroep zelf die haar plek opeiste binnen de politie. Echter, bij culturele diversiteit ligt de behoefte niet zozeer bij de politie als werkgever, maar als uitvoeringsorganisatie, dienstverlener, beschermer. Daar eist de doelgroep een volwaardige plek op als burger. Hoewel het imago van de politie onder cultureel diverse doelgroepen de laatste jaren is verbeterd, blijft de animo om er te werken gering: circa 20 procent geeft aan misschien, waarschijnlijk dan wel zeker ooit bij de politie te willen werken, ten opzichte van circa 40 procent van de doelgroep met een Nederlandse achtergrond.³

Een andere verklaring is te vinden in het antwoord op de vraag in hoeverre de politie een sociaal veilige werkomgeving biedt, die vrij is van uitsluiting, discriminatie en racisme. De documentaire *De Blauwe Familie* liet in 2022 zien hoe discriminatie ingesleten is binnen de organisatie en wat voor impact dit heeft op het welzijn van de medewerkers. De documentaire heeft geleid tot een gerichte aanpak voor een inclusieve politie en een beleid voor maatregelen bij normoverschrijding (Van Renswoude, 2022). Dit plan benadrukt de rol van leidinggevende: van hen wordt verwacht dat zij niet wegkijken, maar medewerkers aanspreken op ongewenst gedrag. Want zwijgen helpt niet. Dat creëert een collectieve apathie en vormt een ideale cultuur waarin discriminerende reflexen hun voedingsbodem vinden met

als gevolg ongewenst vertrek van medewerkers. Opmerkelijk vaak zijn dat nieuwe medewerkers van kleur.

Inclusie en omgangsvormen vormen de tweede indicator voor diversiteitsontwikkeling in de organisatie. De mate van inclusie en de onderlinge omgangsvormen van medewerkers hebben invloed op hun welzijn en welbevinden. Daarom meet de politie deze aspecten eens in de drie à vier jaar in de Medewerkersmonitor. De landelijke scores op ‘jezelf kunnen zijn’ zijn in de meting van 2020-2021, uitgedrukt in een soort rapportcijfer, licht gestegen van 5,8 naar 6,2. De percentages grensoverschrijdend gedrag zijn gedaald ten opzichte van de meting in 2016. Zo zijn de ervaringen met pesten gedaald van 18 procent naar 12 procent en discriminatie van 8 naar 6 procent (Schouten, Nelissen, 2021). Ondanks de verandering van de beleving valt er nog veel te winnen in het bevorderen van inclusie en het tegengaan van ongewenst gedrag. Laten we eerst teruggaan in de tijd en de ontwikkelingen en beleidskeuzes op een rij zetten.

Het verleden

Sinds 1982 voert de politie diversiteitsbeleid als zelfstandig beleidsterrein met doelen en gerichte interventies. Zoals in de inleiding gememoreerd, lag de focus aanvankelijk op het creëren van gelijke rechten en op meer vrouwen in de organisatie. Kort daarna kwam de nadruk te liggen op de instroom en het behoud van mensen met een migratieachtergrond. Eerst waren de acties gericht op een betere vertegenwoordiging in het korps, later op meer diversiteit in leidinggevende functies. De afgelopen veertig jaar heeft de politie grofweg vijf beleidsperioden gekend voor het bevorderen van diversiteit en inclusie. Als we hierop inzoomen, zien we accentverschuivingen in thema's en de wijze waarop de politie de verandering organiseerde. Chronologisch gaat het om de volgende perioden en accenten.

1982: POSITIEVE ACTIES EN PAPPAS VOOR GELIJKE RECHTEN

De invoering van de Wet Gelijke behandeling was voor de politie aanleiding om te starten met actief diversiteitsbeleid. Onder de noemer ‘positieve acties’ zette de politie in op gelijke rechten voor mannen en vrouwen en de grootste (arbeidsvoorwaardelijke) barrières werden weggenomen. Voorbeelden zijn: invoering deeltijdarbeid, regeling rond kinderopvang, ouderschapsverlof. Ook werden alle functies binnen de politie opengesteld; tot die tijd waren vrouwen niet welkom bij de van oudsher masculiene teams zoals Mobiele Eenheid, hondenbrigade of arrestatieteam. De inzet was gericht op

het behalen van streefcijfers in de instroom en bezetting, later ook voor de bezetting van leidinggevende functies.

Het beleid voor medewerkers met een migratieachtergrond volgde op de ontwikkelingen in samenleving en politiek. De Minderhedennota uit 1983 is daarvoor als startmoment te zien. Er werd ingezet op de werving van mensen met een migratieachtergrond omdat de politie volgens de beleidsmakers “zoveel mogelijk een afspiegeling moest zijn van de bevolking”.⁴ Vooral bekend zijn de acties die voortkwamen uit het Positieve Actie Plan Politie en Allochtonen (PAPPA) vanaf 1989. Na enkele jaren ervaring met de instroom van mensen uit deze doelgroep werd ook de noodzaak gevoeld om discriminatie en racisme binnen de politie aan te pakken.

1996: STICHTING POLITIE EN EMANCIPATIE VOOR GELIJKE KANSEN

De stichting kwam in 1996 voort uit een fusie van de Landelijke Politie Emancipatiecommissie en het Landelijk Steunpunt Politievrouwennetwerk, en had als doel de politie te ondersteunen met advies en kennis. Het bestuur bestond naast experts uit vertegenwoordigers van korpsbeheerders, korpschefs en vakbonden. De stichting zette met het beleidsplan ‘Binnen komen, binnen blijven en verder gaan’ in op meer vrouwelijke leidinggevenden. Het uitgangspunt was dat de politie een afspiegeling van de samenleving moet zijn. Ook baseerde de stichting zich op onderzoek dat vrouwen over kwaliteiten beschikten die aansloten bij de managementbehoefte van het veranderende politieapparaat. Veel regiokorpsen startten speciale loopbaantrajecten voor vrouwen.

Het streven naar meer diversiteit werd dus beargumenteerd vanuit de ambitie om de kwaliteit van de organisatie te verhogen, om toekomstige krapte op de arbeidsmarkt tegen te gaan, om gelijke kansen te bevorderen en daarmee de achterstandspositie van bepaalde groepen in de samenleving te verbeteren. De focus lag op vrouwen en mensen met een migratieachtergrond — in deze periode werd zij aangeduid met het woord ‘allochtoon’. Daarnaast kwam meer aandacht voor het voorkomen en bestrijden van seksuele intimidatie richting vrouwen en homoseksuele medewerkers. Er werden extra maatregelen genomen zoals het aanstellen van vertrouwenspersonen en het opstellen van klachtenprocedures.

2001: LECD EN POLITIETOP DIVERS

Kenmerkend aan deze beleidsperiode is de *business case* van diversiteit en de politieke druk. De Stichting Emancipatie en Politie ging in 2001 over in het Landelijk Expertise Centrum Diversiteit (LECD), ondergebracht bij

de Politieacademie. De eerste jaren zette het LECD de activiteiten van de stichting voort. Zijn voornaamste rol was om gevraagd en ongevraagd korpsen te adviseren en te ondersteunen in (hun) diversiteitsbeleid. Ook de visie en motivatie bleven nagenoeg gelijk, maar het beleidsterrein werd verbreed naar de acceptatie van homoseksuelen binnen de politie.

Het tijdperk van het LECD is te verdelen in twee periodes. Vier jaar na de start was de conclusie: het thema diversiteit zou verbonden moeten worden met de operationele taak en zou in de uitvoeringspraktijk geadresseerd moeten worden, wil de politie in staat zijn haar werk goed te doen. Hierop werd het beleidsplan *Politie voor éénieder* gelanceerd. De belangrijkste opdracht voor het LECD werd de *business issue* in de praktijk te brengen: koppel diversiteit aan de primaire processen van de politie. Nieuw in deze periode: hoe kan de politie reageren op de multiculturele vraagstukken in de samenleving? Voorbeelden zijn: Hoe ga je om met politiemensen die een tatoeage hebben? Doe je als rechercheur je schoenen uit als je naar een moskee moet voor sporenonderzoek? De competentie multicultureel vakmanschap werd in deze periode geïntroduceerd (De Vries, 2011). Uitgangspunt was dat van alle politiemensen verwacht mag worden dat ze vaardig kunnen omgaan met uiteenlopende culturen en leefstijlen. In de korpsen werden dilemmagesprekken gevoerd vanuit het pluralistisch denken, een zienswijze die rekening houdt met cultuurverschillen. Er kwam meer focus te liggen op de rol van de politie in de aanpak van discriminatie in de samenleving.

In 2007 legde minister Ter Horst van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de politiequota op om versneld de achterstand in diversiteit bij kroonbenoemingen in te halen: de helft van de vacatures in korpsleidingen werd gereserveerd voor vrouwen en mensen met een migratieachtergrond. Voor de tweede leidinggevende laag was dat 30 procent. Toen bleek dat de politie na een half jaar zelfs minder diversiteit had benoemd dan voorheen, greep de minister in met een speciaal programma ‘Politietop Divers’, dat tot 2011 zou duren. Dat bleek een goede zet, want voor het eerst in de geschiedenis werden de streefcijfers behaald. Een kanttekening daarbij is dat de diversiteit vooral uit vrouwen bestond en het aantal cultureel diverse benoemingen achterbleef.

Het LECD richtte zich nog te weinig op de daadwerkelijke gedragsverandering binnen de politie. Inspanningen hadden vaak betrekking op bewustwording of planvorming, van daadwerkelijke implementatie was minder sprake. Het LECD werd naast de politieorganisatie gezet, had geen doorzettingsmacht en verdween met de komst van de Nationale Politie (Klaver e.a., 2014, p. 26). In de plannen van deze nieuwe structuur is de

gewenste cultuurverandering niet expliciet uitgewerkt in termen van cultuuraspecten die samenhangen met diversiteit en inclusie. De HR-organisatie krijgt als taak het bewaken van diversiteit en behoud van eigenheid — zoals vertrouwenswerk en *empowerment*. Een belangrijke aanbeveling was het beleggen van de verantwoordelijkheid voor diversiteit in de lijn, om beter aan te sluiten bij de operationele taak van teams (Ibid, p. 63).

De jaren 2014-2015 vormden voor de politie een beleidsarme periode onder meer door het politieke klimaat. Het leek op het gebied van diversiteit erg stil te worden, terwijl er rapporten verschenen over discriminatie en etnisch profileren. De publieke verontwaardiging over de herkenbaarheid en het optreden van de politie nam toe, met als dieptepunt de dood van Mitch Henriquez als gevolg van geweld bij zijn aanhouding. Intern liepen de spanningen tussen groepen medewerkers op. Korpschef Bouman schreef in 2015 het interne blog *De Anderen* over ‘het gif van de uitsluiting’ en kondigde een streefcijfer af: “25 procent instroom allochtoon.” Dit leidde ertoe dat het thema met de snelheid van het licht weer op de agenda kwam.

2015: DE KRACHT VAN HET VERSCHIL

De politie ontwikkelde in 2015 de visie om de activiteiten in de vorige beleidsperiode te borgen. Diversiteit, inclusie, divers vakmanschap en verbinding stonden centraal. Nieuw was dat ze tot stand kwam door een samenwerking vanuit de operatiën en HRM, en sterker dan daarvoor Artikel 1 van de Grondwet als basis nam. De programmatische aanpak bracht meer samenhang in de HR-onderwerpen diversiteit en inclusie, en de operationele onderwerpen, zoals Netwerk Divers Vakmanschap, Methodiek bondgenoten, Aanpak discriminatie, Professioneel controleren. Voor het eerst werd er een hulpstructuur ingericht binnen de politie. Aanvankelijk viel deze onder de portefeuillehoudende politiechef, later werd het karwei als *chefsache* direct onder de korpsleiding gebracht.

De aanbeveling om de eindverantwoordelijkheid in de lijn te beleggen was hiermee weliswaar opgevolgd, maar dan enkel op strategisch niveau, niet in de teams. De politie creëerde met het programma *De Kracht van het verschil* — net als het LECD — onvoldoende doorzettingsmacht en te veel vrijblijvendheid. Een belangrijke oproep was om het thema “structureel onderdeel te laten zijn van het dagelijkse werk en de dagelijkse sturing”⁵ In 2019 zwol de kritiek op de politie aan. Een voormalig politiecoach sprak in *NRC* over een cultuur van uitsluiting, machtsmisbruik en een weggijkende leiding (Haenen, 2019). Dit bracht het thema opnieuw hoog op de agenda en leidde in 2020 tot de aangescherpte visie.

2020: POLITIE VOOR IEDEREEN

Deze visie was niet nieuw, de lading die erin verpakt zat wel: inclusief, het gaat over iedereen, er is niet één reden of één perspectief, iedereen heeft een eigen invalshoek en tempo. De titel legt de moeite bloot die gepaard gaat met de verandering naar een inclusieve cultuur en de lastige positie die leidinggevendenden hierin hebben. De teams als zelfregulerend systeem komen centraal te staan en moeten sociaal veilig, competent en effectief zijn. Pas dan kun je er zijn voor iedere burger, kun je iedere nieuwe medewerker welkom heten en doet iedere collega ertoe. In deze herziene visie zien we de essentie van *De Kracht van het verschil* terug (Nationale Politie, 2020).

- Veilige en inclusieve teams waar iedereen mag meedoen, meepraten en meebeslissen en waar ruimte is voor ieders talenten. Bij grensoverschrijdend gedrag volgt altijd een reactie;
- Diverse instroom, met streefcijfers migratieachtergrond in de instroom basispolitieopleiding;
- Inrichting van een landelijk expertisecentrum om discriminatie in de samenleving beter aan te pakken;
- Professioneel controleren om etnisch profileren tegen te gaan;
- Netwerk divers vakmanschap en bondgenoten om beter in verbinding te zijn met alle groepen in de samenleving en beter politiewerk te leveren.

Bewust werd gekozen voor opgavegericht werken in plaats van een programma, alsof ‘het de normaalste zaak van de wereld is’. Een trendbreuk. Nieuw is dat er meer dan ooit zou worden geïnvesteerd in de ‘beweging’, een soort *community building* van medewerkers in het hele korps die passievol met het thema aan de slag zijn of willen.

Tabel 1 toont enkele belangrijke beleidsperioden en -accenten.

Het is verleidelijk om in de visieontwikkeling een volgordelijkheid in de tijd te zien. Bijvoorbeeld, om te betogen dat de emancipatiegedachte van de jaren zeventig en tachtig langzaamaan plaatsmaakte voor de operationele noodzaak om diverser te worden. Maar schijn bedriegt: goed politiewerk is altijd de kern geweest. De eerste vrouw met opsporingsbevoegdheid werd in 1911 aangenomen om een puur operationeel noodzakelijke reden. De toenmalige Rotterdamse korpschef stelde haar aan voor de handhaving van de nieuwe Kinder- en Zedelijkheidswetten. Hij “pleitte voor een brede, preventieve aanpak, gericht op jonge meisjes. Daarin paste [... het inzetten van een vrouwelijke functionaris” (Manneke, 1998, p. 22-23). Deze korpschef was ervan overtuigd dat de doelgroepen een vrouw gemakkelijker kunnen benaderen en dat zij over de juiste competenties beschikt om dit (preventieve) werk te kunnen doen.

Dit waren ook de redenen die ten grondslag liggen aan de werving van medewerkers met een migratieachtergrond begin jaren tachtig. In de *Minderhedennota* van de regering uit 1983 was een aparte paragraaf gewijd aan de politie. Daarin wees men op het grote gebrek aan kennis over minderheidsgroeperingen en het gemis aan politiemensen met een migratieachtergrond. Veel meer dan een enkele Chinezenexpert in de grote steden of een handjevol agenten dat contacten onderhield met de Molukse gemeenschap had de politie niet (De Graaff, van der Wall, 2011, p. 27).

TABEL 1. XXX

Tijdlijn	Beleidsperioden en -accenten
1982	Positieve acties en PAPP <ul style="list-style-type: none"> • Gelijke rechten voor mannen en vrouwen • Instroom minderheden
1996	Stichting Politie en Emancipatie <ul style="list-style-type: none"> • Gelijke kansen voor vrouwen en allochtonen • Voorkomen en bestrijden seksuele intimidatie
2001	LECD - Werkplan diversiteit politie <ul style="list-style-type: none"> • Instroom en doorstroom van vrouwen en allochtonen • Veilige werksfeer en de rol van leidinggevenden
2005	LECD - Politie voor éénieder <ul style="list-style-type: none"> • Business case benadering van diversiteit • Invoering competentie multicultureel vakmanschap
2015	Programma De Kracht van het verschil <ul style="list-style-type: none"> • Instroom diversiteit • Bevorderen inclusieve cultuur • Aanpak discriminatie • Verbinding met de samenleving
2020	Opgave Politie voor iedereen <ul style="list-style-type: none"> • Veilige en inclusieve teams • Bevorderen culturele diversiteit in de instroom • Aanpak discriminatie • Verbinding met de samenleving
2032	Diversiteit en inclusie de normaalste zaak van de wereld

Door de jaren heen zien we een verschuiving in aanvliegroute, terminologie, accenten en framing. Hierin is de politie volgend op maatschappelijke discussies en ontwikkelingen, ook in taalgebruik. In de jaren zeventig — op de pieken van de Tweede feministische golf — was dat de vrouwenemancipatie, in de jaren tachtig verruimde dat zich naar de instroom van ‘allochtonen’. Rond de eeuwwisseling werd het woord ‘emancipatie’ verruild voor ‘diversiteit’ en rond 2015 kwam daar ‘inclusie’ bij. Vanaf 2020 verschuift de focus van het individu en verschillen tussen mensen naar het team en wat hen samenbindt, en het belang van sociale veiligheid. Dit is een reactie op de toegenomen polarisatie in de samenleving en binnen het korps. De onder *De Kracht van het verschil* ingezette lijn dat diversiteit om meer kenmerken gaat dan alleen gender en kleur, wordt verder doorgezet. De politie is er voor iedereen, hoewel het streefcijfer voor zichtbare culturele diversiteit in de instroom, gemeten in migratieachtergrond, soms anders doet vermoeden.

Kortom, er is een soort cyclus zichtbaar van vijf tot tien jaar waarin een nieuw (geformuleerd) antwoord nodig is op de vraag: waarom zijn diversiteit en inclusie toch zo belangrijk? Alsof in de actiegerichtheid die de politie zo succesvol maakt, de bedoeling buiten beeld is geraakt. Als de politieleiding de vraag dan onvoldoende snel kan beantwoorden, klinkt de roep om een nieuwe visie en beleid.

De toekomst

De voorgaande ontwikkelingen en de dilemma’s geven ons enig inzicht in de toekomst van diversiteit en inclusie bij de politie. We bespreken nu enkele belangrijke richtingwijzers.

GROEIEND BESEF VAN URGENTIE: VAN MOETEN NAAR WILLEN

Steeds meer politiemensen voelen de urgentie van diversiteit en inclusie. Incidenten waarbij het mis ging of juist de goede voorbeelden helpen daarbij. De intrinsieke gedrevenheid fungeert als katalysator voor een succesvolle aanpak van dit taaie cultuurvraagstuk. Deze verandering is te beschrijven als ‘van moeten naar willen’. Het ‘moeten’ is vaak te herkennen aan uitspraken als “diversiteit vind ik belangrijk, maar kwaliteit gaat voor” of “je mag tegenwoordig ook niks meer zeggen”. Als intrinsiek de meerwaarde wordt gevoeld, hoor je vaker “diversiteit is kwaliteit” en “dat wil ik niet meer zeggen, want dat is niet meer van deze tijd en ik kwets er mensen mee”. Inclusie, diversiteit en gelijkwaardigheid verdienen als kernthema’s een plek in het curriculum van de initiële politieopleiding en alle leiderschapsprogramma’s. Zo kan de

politie toewerken naar diversiteit en inclusie als een verworvenheid die niet meer ter discussie staat.

NIET OM DE HETE BRIJ HEEN DRAAIEN

In de aanpak is een terugkerend patroon te ontdekken. Doorgaans begint men met activiteiten die niet al te veel ingrijpen in de dagelijkse gang van zaken in teams: opleidingen geven, kennis verzamelen en expertise beschikbaar stellen aan de teams, de bedoeling of visie beter uitleggen, meer monitoren en meldpunten. Vaak zijn het eenvoudig af te vinken activiteiten, gekozen onder druk van politiek en bestuur of media.

Door de jaren is lang om de hete brij heen gedraaid. Het ene thema volgt het andere op als blijkt dat het eerste onvoldoende werkt of de bedoeling uit beeld raakt. Allereerst wordt de oplossing gezocht om het huidige personeelsbestand bij te scholen of te coachen in beter in verbinding staan, inclusief te zijn, divers vakmanschap te ontwikkelen. Dan verschuift de aandacht naar de diversiteit in de instroom, vervolgens naar een goede *onboarding* en naar doorstroommogelijkheden tot leidinggevende functies. Hiermee wordt het thema een HR-issue. Als ondanks alle investeringen de kritiek blijft, wordt ingezoomd op de dagelijkse praktijk op de werkvloer in de teams, op omgangsvormen en leiderschap. Eerst ondersteunend en vrijblijvend adviserend en uiteindelijk — als het echt niet meer anders kan — begrenzend. Deze fragmentarische aanpak in activiteiten en thema's staat een integrale benadering van het diversiteitsbeleid in de weg (Çelik, 2023).

MONITOR DE EFFECTIVITEIT VAN DE AANPAK

De veranderopgave dient onderdeel te zijn van de totale organisatieontwikkeling. Opvallend is dat de visie en aanpak de laatste decennia niet zo zeer veranderd zijn. Overal in het korps wordt al een aantal jaren opgeroepen tot het 'goede gesprek' en worden er trainingen en opleidingen verzorgd rond inclusie. Bewustwording en handelingsgerichtheid van politiemensen zijn veelgenoemde doelstellingen. In hoeverre die doelen worden bereikt, is moeilijk te achterhalen. Dat werpt de vraag op of een stevige beleids-evaluatie een ondergeschoven kindje is. En hoe bouwt de politie een collectief geheugen op in wat wel werkt en wat niet? Hoe houdt ze koers?

Zo sorteert bijvoorbeeld het streefcijfer instroom met migratieachtergrond aanmerkelijk minder effect dan dat voor vrouwen. Is deze noodmaatregel — met alle risico's van dien — het waard als de effecten minimaal zijn en er andere, wellicht betere alternatieven zijn? Een streefcijfer op basis van geboorteland (zoals nu gehanteerd) kan al gauw het tegenovergestelde effect

hebben: ongewenste stigmatisering door groepskenmerken op een individu projecteren. Dat roept meteen weerstand op. Bovenal is het risico dat het meetbare tot doel wordt verheven en de bedoeling weer uit het zicht verdwijnt. Werving op zichtbare, culturele diversiteit doet onvoldoende recht aan het individuele talent, het vakmanschap en de toegevoegde waarde aan het team. In *Politie voor iedereen* wordt de omslag aangekondigd van werving en selectie van zichtbare diversiteit naar competenties, zoals je kunnen inleven in andere leefstijlen en culturen, beheersing van meerdere talen en over een netwerk beschikken binnen een bepaalde gemeenschap.

LEIDEND IN GEDRAG

Verschillen tussen mensen brengen niet alleen voordelen met zich mee, maar kunnen ook leiden tot miscommunicatie, gevoelens van onveiligheid, toename van conflicten en weerstand (Dobbin, Kalev, 2016; van Knippenberg e.a., 2004). Dat is de niet te veronachtzamen realiteit. Sommige mensen vermoeden meer dan voorheen ongelijkheid en uitsluiting (Willis, 2014). Een hoge mate van diversiteit binnen teams en organisaties kan leiden tot meer uitgesproken machtsverhoudingen en verschillen in sociale rangorde (Mor Barak e.a., 2016).

Om de positieve effecten van diversiteit zoveel mogelijk te kunnen benutten en de negatieve te minimaliseren, is het creëren van een inclusieve cultuur voor medewerkers een voorwaarde. Daaraan kan en moet iedere medewerker bijdragen: met oog voor de ander jezelf kunnen zijn. Bij alle medewerkers met een leidinggevende rol ligt een extra verantwoordelijkheid omdat zij bepalend zijn in het sturen op gedrag; een leidinggevende leeft de norm voor (voorbeeldgedrag) en bepaalt hoeveel ruimte medewerkers krijgen in teams. Dit vergt leidinggevend met specifieke competenties. De politie doet er goed aan om leiders te selecteren die oog hebben voor verschillen en leiding kunnen geven aan een divers samengesteld team, die nieuwsgierig zijn naar wat de ander beweegt en daarin voortdurend wil blijven (bij)leren. Leiders met een brede blik die contact hebben en kunnen maken met mensen met andere leefstijlen en culturen dan zichzelf. Ontlast en ondersteun leidinggevend maximaal zodat ze hun energie op het team kunnen richten. En soms vergt het moed om iemand die dit onvoldoende laat zien van een leidinggevende positie te halen.

ORGANISEER SLAGKRACHT

De beweging van buiten naar binnen is zichtbaar in de wijze waarop de politie de verbeteropgave organiseert: van een vrijblijvende stichting buiten

de politie naar een korpsopgave binnen de politie in 2020, waarbij de lijn (steeds meer) verantwoordelijkheid draagt. Met de komst van de Nationale Politie overheerste in het begin grote voorzichtigheid: niet té dwingend, maximale vrijheid aan eenheden, zelfs om er niet actief iets mee te doen. Totdat niets anders meer rest dan begrenzen. De korpsopgave *Politie voor iedereen* is een krachtige en doordachte visie. Echter, zelfs dit vervormt gemakkelijk tot ‘programma’ waarbij de verantwoordelijkheid uit de lijn wordt getrokken. Ook past zo’n opgave maar met moeite in de portefeuillestructuur en de planning-en-controlcyclus. Het risico op beperkte doorzettingsmacht en dito resultaat — die we kennen uit de jaren tachtig — is nog altijd aanwezig.

NOOIT MEER WEGKIJKEN

Dit is een belangrijke grondhouding om grensoverschrijdend gedrag, waaronder discriminatie en racisme, uit te bannen en te voorkomen (Van Renswoude, 2022). Mensen zijn geneigd weg te kijken of zien discriminerende en racistische gedragingen niet snel omdat ze vooral tussen de oren zitten. In de praktijk blijkt dat de normen en waarden die ten grondslag liggen aan inclusie en gelijkwaardigheid niet voor iedereen even duidelijk zijn. Hierdoor blijft ongewenst gedrag vaak onbestraft en ontstaat er binnen de organisatie een gevoel van ‘straffeloosheid’. Om inclusieve politie realiteit te laten worden, is voor iedereen de belangrijke taak weggelegd geldende gedragsnormen uit te dragen en waar nodig in te grijpen. Zo wordt de politie inclusiever en sociaal veiliger. Dit is weliswaar een opgave voor alle politiemensen, maar voor leidinggevend in het bijzonder. Al binnen kort tijdsbestek kan voor hen het leidinggeven aan verschillen vanzelfsprekend worden. Het enige wat de politietop daarvoor hoeft te doen, is de vaardigheid in inclusief leiderschap tot een vereiste te verklaren bij de selectie van het kader.

Tot slot

Diversiteit en inclusie zouden geen vraagstuk meer moeten zijn voor de politie. Toch is dat niet het geval. De kunst is om de kritische massa te bereiken van politiemensen die dit normaal vinden. Dan is de politie het kantelpunt voorbij.

Er zijn vijf veelvoorkomende redenen om dat voor elkaar te willen krijgen: voorbeeldfunctie, betere prestaties, operationele noodzaak, legitimiteit en vertrouwen en arbeidsmarktpositie. Welke reden de doorslag geeft, lijkt afhankelijk te zijn van de individuele ervaringen en context van

de beslissers. Dat zien we op lokaal niveau bij een teamchef en landelijk bij de strategische top.

Binnen een inclusieve politie kan iedere medewerker zichzelf zijn. Het realiseren van zo'n inclusieve organisatiecultuur vraagt een robuuste aanpak. Het gedrag van mensen is hardnekkig en niet eenvoudig te veranderen. Met de druk van maatschappelijke ontwikkelingen en de actiebereidheid binnen de organisatie, kan de politie vooruitgang boeken, in de wetenschap dat het proces nooit af is, en dat samenwerking met iedereen binnen de politie voortdurend nodig is. Een sterke betrokkenheid van de politieleiders is een belangrijke voortstuwende voorwaarde. En het moet gezegd: een politie voor iedereen zijn, is niet gemakkelijk. Er wordt immers altijd wel iemand boos of gefrustreerd. Het vraagt moed om naar voren te stappen, telkens weer, maar ook om soms wijselijk een pas op de plaats te maken. Dan ervaren we van moeten naar willen. Met z'n allen!

Bijlage: Toelichtende cijfers

In 2011 was het percentage vrouwen 35 procent en in 1995 slechts 12 procent. In de staf en ondersteuning (niet-operationele sterkte) zijn procentueel de meeste vrouwen te vinden: 46 procent vrouwen tegen 37 procent in de operationele sterkte.

Ook het percentage medewerkers met een migratieachtergrond is toegenomen: in 2021 14 procent, in 1999 was dat nog geen 5 procent.⁶ In de periode 2017-2021 steeg het percentage migratieachtergrond in de operationele sterkte van 11 naar 13 procent, en in de staf en ondersteuning van 14 naar 16 procent.

Hoe verhouden de cijfers zich tot diversiteit in leidinggevende functies? In 2021 bestond de strategische top⁷ van de politie voor 49 procent uit vrouwen.⁸ Een uitschieter vormt de functie hoofd bedrijfsvoering; die wordt voor 82 procent vervuld door vrouwen. Daartegenover is het aandeel mensen met een migratieachtergrond op de vingers van een hand te tellen.

De laatste vijftien jaar is de strategische top aanzienlijk diverser geworden: in 2007 was slechts 8 procent van de 150 kroonbenoemingen 'divers' (vrouw of migratieachtergrond). Na het versterkingsprogramma 'Politietop Divers' steeg dit in 2011 naar 22 procent.⁹ In 2016 was het percentage vrouwen in strategische top 33 procent.¹⁰

In 2021 is van alle leidinggevendenden 34 procent vrouw en heeft 10 procent van alle leidinggevendenden een migratieachtergrond.¹¹ Vrouwen zijn in de staf en ondersteuning (niet-operationele sterkte) meer vertegenwoordigd dan in de operationele sterkte; 43 procent ten opzichte van 32 procent. Voor

leidinggevend met een migratieachtergrond mag die uitsplitsing vanwege het onthullingsrisico (privacy) niet worden gemaakt.

De cijfers zijn weergegeven in Tabel 2.

De cijfers zijn weergegeven in Tabel 2.

TABEL 2. **XXX**

Diversiteit in	2021	2017	2016	2011	1999	1995
Vrouwen	39%	33%		35%		12%
Migratieachtergrond	14%	13%			<5%	
Strategische top						
Vrouwen	49%	40%	33%	22%		
Migratieachtergrond						
Leidinggevende functies						
Vrouwen	34%	26%				
Migratieachtergrond	10%	9%				

LITERATUUR

- Çelik, S. (2023). Een politie voor iedereen door diversiteit en inclusie. In E.R. Muller, N. Kop & E.J. van der Torre (red.), *Handboek Politie* (4^e editie). Deventer: Wolters Kluwer.
- Çelik, S., Veenstra, M., van Oijen, J., & Sabajo, N. (2022). *Daarom stappen ze op. Vertrekmotieven van aspiranten en jong- afgestudeerden bij de politie*. Leiden: Hogeschool Leiden.
- De Graaff, M. & van der Wall, R. (2011). *Op de schouders van voorgangers. Streven naar diversiteit in de Nederlandse politietop*. Apeldoorn: Politieacademie.
- De Vries, S. (2011). *Kort maar krachtig*. Lectoraat Multicultureel Vakmanschap & Diversiteit. Apeldoorn: Politieacademie.
- Dobbin, F. & Kalev, A. (2016). Why Diversity Programs Fail. *Harvard Business Review* (July-August).
- Frisch M., Moseholm E., Andersson M., Bernhard Andresen, J., & Graugaard, C. (2019). *Sex in Denmark. Key Findings from Project Sexus 2017-2018*. Aalborg, Denmark: State Serum Institute. Department of Epidemiological Research.
- Haenen, M. (2019, 12 juli). 'Moslimfobie, intimidatie bij politie — en de top kijkt weg', *NRC Handelsblad*.
- Huijink, W., Damen, R., & van Kampen, L. (2022). *LHBT-monitor 2022. De leefsituatie van lesbische, homoseksuele, biseksuele en transgender personen in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Klaver, J.F.I., van den Tillaart, J.C.M., & de Vaan, K.B.M. (2014). *Evaluatie Landelijk Expertise-centrum Diversiteit*. Amsterdam: Regioplan.
- Manneke, N. (1998). *Vrouwen van kaliber. Politievrouwen in de twintigste eeuw*. Apeldoorn: Nederlands Politie Museum.

- Mor Barak, M.E., Lizano, E.L., Kim, A., Duan, L., Rhee, M., Hsiao, H., & Brimhall, K.C. (2016). The promise of diversity management for climate of inclusion: A state-of-the-art review and meta-analysis. *Human Service Organizations: Management, Leadership & Governance*, 40(4), 305-333.
- Nationale Politie (2020). *Politie voor iedereen: veilige, competentie en effectieve teams. Een vernieuwd perspectief op diversiteit, inclusie en divers vakmanschap*. Den Haag.
- Schouten & Nelissen (2021). *Medewerkersmonitor 2020-2021. Rapportage naar functiegroepen*. Zaltbommel.
- Van Knippenberg, D., De Dreu, C.K.W., & Homan, A.C. (2004). Work Group Diversity and Group Performance: An Integrative Model and Research Agenda. *Journal of Applied Psychology*, 89, 1008-1022.
- Van Renswoude, J. (2022). *Nooit meer wegstappen. Plan van aanpak Uitsluiting, Discriminatie en Racisme*. Den Haag: Nationale Politie.
- Willis, S. (2014). *Toward a model of diversity leadership: Examining leadership's role in creating an inclusive workplace*. (Proefschrift). ProQuest Dissertations Publishing.

De beheerste politie- wetenschappen

Tien jaar
Nationale Politie
en wetenschap

PIET VAN REENEN

Inleiding

Het stof van de nationalisering van de politie is neergedaald, de wonden zijn gelikt en grotendeels genezen. De Nationale Politie is een feit. Er komen nieuwe politiemensen binnen voor wie de Nationale Politie gewoon een gegeven is en geen punt van discussie, het is het nieuwe zelfsprekende normaal.

Politierelevant wetenschappelijk onderzoek vindt niet plaats in een vacuüm. De onderwerpen, de disciplines en de onderzoeksmethoden die worden toegepast, de opdrachtgevers, de functie van het onderzoek en het eventuele gebruik ervan veranderen wanneer de context anders wordt. Een nieuw politiebestedel is een belangrijke verandering van die context. Binnen de politie veranderen organisatiestructuren en machtsverhoudingen, tussen de politie en het bestuurlijk en justitieel gezag over haar ook. Ook de aard van het werk verandert en daarmee het soort vragen waarop de politie via wetenschappelijk onderzoek een antwoord probeert te vinden. Tien jaar na de vorming van de Nationale Politie is de vraag aan de orde wat er in die tijd met het wetenschappelijk onderzoek op het gebied van de politie is gebeurd. Welke rol speelde het onderzoek tijdens de grote verbouwing van het politiebestedel. Heeft wetenschap eraan bijgedragen en zo ja hoe dan? Hoe heeft het

onderzoek zich na de ‘systeembreuk’ zoals de eerste nationale korpschef de verandering van de politie kenschetste, ontwikkeld? Wat is er te wensen voor de toekomst? Die set vragen is eigenlijk veel te groot voor een artikel. Ik kom dan ook niet verder dan een voorlopig, globaal en aftastend antwoord op die vragen, want heel veel is nog onbekend. Ik behandel zowel de vraag wat de rol is geweest van de wetenschap bij de reorganisatie, als de vraag hoe het onderzoek zich daarna heeft ontwikkeld en hoe dat te verklaren is.

Een te korte samenvatting van de inhoud van dit artikel zou kunnen zijn dat ik licht verbijsterd ben dat wetenschappelijke expertise geen rol heeft gespeeld bij de bouw van de Nationale Politie, dat ik daarna de samenhang van onderzoek in projecten en programma’s zie toenemen, met de sterkere aansluiting bij de vraag vanuit politiebeleid en dat ik de greep van de minister en het ministerie op politiebeleid en politiewerk zie toenemen. Ik ontwaar een departementale opvatting over de politiefunctie, instrumenteel en beperkt. Ik meen te zien dat de politisering van de politie ook in het instrumenteler wordende wetenschappelijk onderzoek is doorgedrongen. Ik mis in toenemende mate, en dat is de afsluiting van het artikel, de opbouw van een bredere, diepere en meer onafhankelijke politiewetenschap. Ik bepleit die en acht hem noodzakelijk.

Voer voor Kwartiermakers, paarlen voor de zwijnen

‘Voer voor kwartiermakers’ (Vlek & Van Reenen, 2012) heette de conferentie die het Programma Politie en Wetenschap in april 2012 organiseerde. Het doel ervan was om wetenschappers en de mensen die de nieuwe Nationale Politie moesten vormgeven samen te brengen om te laten zien welke wetenschappelijke kennis bruikbaar was bij de inrichting van de nieuwe Nationale Politie. Zowel inhoudelijke onderwerpen als veranderkundige inzichten werden door vooraanstaande onderzoekers gepresenteerd, zodat kwartiermakers konden zien welke kennis en kunde beschikbaar was voor de gigantische taak die voorlag. Het was een levendige conferentie, maar niemand kwam er op terug. Paarlen voor de zwijnen.

Het was niet de enige deceptie. Ook in de recent uitgekomen *Kroniek van de Nationale Politie* van Postma en Bentvelzen (2022), het mooie en gedetailleerde verslag van de vorming van de Nationale Politie, blinkt de wetenschap uit door afwezigheid. In de ruim zevenhonderd pagina’s die de *Kroniek* telt wordt de wetenschap maar vier keer genoemd.

De eerste keer betrof een informatiebijeenkomst voor de Eerste Kamer in mei 2012. Een aantal vooraanstaande politiedeskundigen die over de aankomende Politiewet hadden gepubliceerd, Fijnaut, Hennekens, Terpstra en

Koopmans, waren daarvoor uitgenodigd. Hun kritiek, want die hadden ze, kreeg veel media-aandacht en speelde een rol bij de discussie van de minister van Justitie en Veiligheid (toen Veiligheid en Justitie) met de Eerste Kamer, maar discussies leidden uiteindelijk niet tot grote veranderingen in het wetsontwerp (Postma & Bentvelzen, 2022).

Vervolgens gaf Van der Torre tijdens een tweedaagse bijeenkomst van de kwartiermakers in oktober 2012 een presentatie over leiderschap en politiecultuur. Daar sprak ook Ten Have, een veranderkundig hoogleraar, over veranderstrategieën (Postma & Bentvelzen, 2022).

Tops en Hoogenboom, hoogleraren die opereren in het politieke onderzoeksveld, waren betrokken bij een monitor voor de cultuurverandering van de politie. De vakbonden en ook de Eerste en de Tweede Kamer hadden daarop aangedrongen, vooral bij de leiding. De monitor ging niet door. Tops, die werd gevraagd die monitor op te zetten, kwam in bestuurlijke problemen en verdween. Hoogenboom deed daarna een poging, maar het onderzoek verdween in een la van het ministerie en kwam er niet meer uit (Postma & Bentvelzen, 2022). Dat was de derde vermelding.

Als er iemand was waarvan je zou verwachten dat hij zou worden geconsulteerd bij de vorming van de Nationale Politie, dan was het Fijnaut, de meest prominente politieonderzoeker die we kennen. Dat gebeurde niet, althans ik heb daar geen gegevens van gevonden. Hij roerde zich wel, schreef een boek over de Nationale Politie (Fijnaut, 2012) en een aantal artikelen en interviews voor televisie en kranten. Hij werd te kritisch voor de departementsleiding en de kwartiermakers en werd verder genegeerd.

De vorming van de Nationale Politie voltrok zich zo zonder ondersteuning vanuit de wetenschap en van wetenschappelijk onderzoek.¹ Het aanbod van onderzoekers dat bij aanvang van de reorganisatie bij ‘Voer voor kwartiermakers’ werd gedaan, werd genegeerd. Voor wat betreft de visie op politiewerk, de inhoud van dat werk en ook bij de organisatorische vormgeving en de sturing van de politie speelde wetenschappelijk onderzoek voor zover ik heb kunnen nagaan en voor zover de Kroniek verslaat, geen directe rol.²

De kwartiermakers als ontwerpers, de minister als politiek meester

Het is een ontnuchterende constatering. Blijkbaar kun je de grootste reorganisatie van een overheidsdienst die ons land gekend heeft, leiden en uitvoeren, zonder dat je gebruikmaakt van wetenschappelijk onderzoek en wetenschappelijke kennis. Wat is de verklaring ervoor?

HAAST EN DRUK

De belangrijkste bepalende factor bij de voortgang van de reorganisatie was de politieke ‘window of opportunity’, de steun voor de nationalisering van de politie. Die ‘window’ was een wankel raampje. Hij was ontstaan in september 2010 toen een minderheidskabinet van VVD en CDA werd geformeerd met gedoogsteun van de PVV. Toen die steun wegviel, was het afwachten of een volgend kabinet de reorganisatie zou voortzetten en het bleef ook daarna, gezien de sterke tegenkrachten uit burgemeesterskringen, een politiek waagstuk om hem tot een goed einde te brengen. Dat politieke avontuur, het avontuur van Opstelten wiens levenswerk het zou moeten worden, bepaalde de loop van de reorganisatie: slechts enkele politieke uitgangspunten voor de reorganisatie, een open opdracht aan de politietop, strak geregisseerde politieke publiciteit, niet-aflatend optimisme, maximale en niet aflatende druk op snelheid en tot slot het continue stille politieke handwerk van minister en departement om steun te behouden of te verkrijgen (Postma & Bentvelzen, 2022). Die haast verklaarde ook de marginale positie van de wetenschap. Die behoorde tot de potentieel verstorende factoren, vertragend, kritisch en twijfel zaaiend, het zou koren op de molen van bijvoorbeeld de kritische burgemeesters zijn die al lobbyend bij politieke partijen en in het parlement fataal vertragend zand in de machine van de reorganisatie kunnen gooien. Het zou ook vakbonden extra munitie kunnen geven bij hun strijd om macht in het nieuwe politiebestedel.

BODY OF KNOWLEDGE

Welke kennis en welke expertise werd dan wel ingezet bij het ontwerp van de Nationale Politie als het niet die van de wetenschap was? Waar kwam de kennis vandaan die daarvoor nodig was? Van de kwartiermakers. Dat waren de veertien of vijftien mensen die het ontwerp leverden voor de nieuwe politie. Een naam sprong eruit, die van Ruud Bik, de tweede man achter Bouman. Bik nam bij het begin van het ontwerpproces, toen niemand nog wist hoe het moest gaan met die reorganisatie en wat de inhoud zou moeten zijn, het woord en zette in heldere bewoordingen uiteen wat hem betreft de uitgangspunten voor de nieuwe Nationale Politie moesten zijn:

“De volgende ochtend ging hij voor de groep staan. Allereerst zei hij dat er wat hem betreft niets hoefde te worden veranderd aan de ‘missie’ van de Nederlandse politie. Daar voegde hij aan toe dat de missie wat hem betreft uiteenviel in drie maatschappelijke taakopdrachten. Daarna noemde hij vijf kenmerken (die hij stijlfiguren noemde) die bij de vorming van de

Nationale Politie moesten worden nagestreefd en tot slot noemde hij negen strategische thema's die als hefboomen konden dienen om tijdens de realisatie van de Nationale Politie al toe te werken naar een betere politie.” (Postma & Bentvelzen, 2022, p. 101)

Die uitgangspunten, je komt ze in de verschillende stadia van de idee- en planontwikkeling steeds weer tegen, vormden de richtinggevende start van de discussie onder de kwartiermakers over de nieuwe politie en vervolgens het inhoudelijke en organisatorische geraamte van de Nationale Politie. Bik had erover nagedacht, erover gelezen, was erin opgeleid en liep in het spoor van zijn voorbeelden en inspiratiebronnen binnen de politie. Op die basis voerden de andere kwartiermakers ook het gesprek met hem en daarna met de staven die de kwartiermakers om zich heen begonnen te verzamelen. Een gedeelte ‘body of knowledge’ van kwartiermakers die ruwweg op dezelfde manier waren opgeleid en gevormd, een hoop ervaring en een handvol idealen; dat was de bagage voor de ontwerpers.

Die gemeenschappelijke kennisbasis had ten minste één grote blinde vlek; dat was de bedrijfsvoering. Die zat er niet in. Daardoor kon, eerst nauwelijks opgemerkt, de bedrijfsvoering, die aanvankelijk centraal stond in de reorganisatie, het stiefkindje ervan worden. De centrale discussies gingen steeds over de inhoud en de organisatie van politie en politiewerk, en de bedrijfsvoering hobbelde daar eigenlijk voortdurend achteraan, tot ontzetting van de betrokkenen.

TAAKVERDELING MINISTER-KWARTIERMAKER

De taakverdeling tussen minister en kwartiermakers was helder: de minister had een paar uitgangspunten geformuleerd waarmee de kwartiermakers het moesten doen en zag het verder als zijn taak om de wet, de nieuwe Politiewet, door de Kamers te krijgen. Het politieke handwerk dat daarvoor nodig was, en waarin hij een meester was, nam een groot deel van zijn tijd in beslag. Hij bemoeide zich nauwelijks met het inhoudelijke ontwerp.

De politie zelf — de kwartiermakers — ontwierpen de nieuwe politie. Was er bij de Politiewet 1957 nog een Staatscommissie aan te pas gekomen en was er bij de Politiewet 1992 weliswaar geen Staatscommissie, maar nog wel sprake geweest van experimenten onder leiding van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie, in 2012 werd de ontwerptaak nauwelijks in de schoot van de kwartiermakers geworpen. Die namen de uitdaging aan, maar hadden geen idee waaraan ze begonnen.

De mislukte marginalisering van onderzoek

Kwartiermaker en korpschef Bouman had ook nog heel weinig op met wetenschappelijk onderzoek, en hij had nog minder met evaluaties van de politie en inspectierapporten. Die laatste, de evaluaties en inspectierapporten, waren in zijn opvatting hinderlijke vormen van verantwoording die veel tijd en geld kostten en te veel beslag legden op de schaarse capaciteit van de veranderingsorganisatie. (Postma & Bentvelzen, 2022).

Met wetenschappelijk onderzoek lag het anders. Daar was Boumans belangrijkste bezwaar dat het in zijn opvatting nauwelijks een bijdrage leverde aan de politie en haar werk. Mijn vermoeden, maar ik geef dat graag op voor een overtuigend tegengeluid, is dat de opvatting van Bouman over de aard van het politiewerk nog steeds die was van een Rotterdamse motoragent: zakelijk, praktisch, operationeel, direct en directief. Bouman en ik werkten beiden aan het einde van de jaren zestig bij de Rotterdamse motorbrigade, ik ken dus de stijl. Het politiewerk was in zijn opvatting meer een ambacht ('operationeel' werd in de reorganisatie het sleutelwoord voor heel veel) dan een vak waarvoor je gestudeerd moest hebben. Eerder een ambacht dan een professie, een onderscheid dat ik in een recent artikel over politiecultuur heb uitgewerkt (Van Reenen, 2022). Bouman weigerde heel veel aanvragen voor wetenschappelijk onderzoek en instrueerde ook zijn staf in die richting.

INTUSSEN ... BLOEIDE DE POLITIEWETENSCHAP³

Gek genoeg bloeide het politierelevante wetenschappelijk onderzoek. Ik heb ze in 2019 geteld, de onderzoeken, toen niemand bij ministerie en politie nog een overzicht had van wat er allemaal aan politierelevant onderzoek werd gedaan. Weliswaar deed ik dat voor de periode 2018-2019, maar ik vind het aannemelijk dat de aantallen niet sterk zullen verschillen met de jaren 2012-2014.⁴ Voor 2018 telde ik 196 gepubliceerde onderzoeken, voor 2019 tot 1 oktober van dat jaar 117. Per oktober 2019 inventariseerde ik 234 nog lopende en nog niet gepubliceerde onderzoeken (Van Reenen, 2020).

Er waren 65 verschillende opdrachtgevende instanties. Ik telde 84 onderzoekbureaus of instellingen die de onderzoeken uitvoerden. Een deel ervan is overheid-gelieerd, een deel universitair of deel van een hbo-instelling en een derde deel zakelijk. De groep onderzoekers die zich met politierelevant onderzoek bezighouden, is omvangrijk en veel van hen zijn ervaren en betrokken bij de politie. Hun hoofddisciplines verschillen. Criminologie, sociologie en bestuurskunde zijn van oudsher goed vertegenwoordigd. De groep bètawetenschappers is gegroeid onder invloed van de informatisering

en Artificial Intelligence-vraagstukken. Ook het aandeel van forensisch onderzoek nam toe. Interessant is nog dat er betrekkelijk veel promotieonderzoeken waren: ik telde 54 lopende promotieonderzoeken en afgeronde proefschriften, maar er zijn er vermoedelijk meer. De relevantie daarvan is dat het diepte-investeringen zijn van onderzoekers of instellingen en daarmee beloften voor de continuering van onderzoek en het ontstaan van lange onderzoeklijnen. Promotieonderzoeken zijn steeds investeringen in politierelevante expertise en onderzoekspotentieel. Daar is dus veel van.

DE ORGANISATIE VAN ONDERZOEK VERBETERDE NA 2012

Vergeleken met de periode daarvoor, het tijdperk van de regionale politiekorpsen, verbeterde in de tien jaar na 2012 de organisatie en de samenhang van onderzoek aanzienlijk.⁵ Er ontstonden grotere en meer samenhangende onderzoekprogramma's soms in combinatie met ontwikkelingen in de politiepraktijk.⁶

Aan losse onderzoeksprojecten werden strengere eisen gesteld voor wat betreft de samenhang met andere projecten en de combinatie met eerder onderzoek en met bestaande literatuur.⁷ De Politieacademie en de Nationale Politie begonnen meer samenhang in hun onderzoeksactiviteiten te brengen en ontwikkelden programma's voor meerdere jaren. De Politieacademie heeft al een aantal jaren ervaring met programma's en de Nationale Politie heeft sedert 2019 een eigen strategische onderzoekagenda voor de politie. Sommige onderzoekers vormden met hun specialisme en de continuïteit ervan zelf als persoon een lange onderzoeklijn.⁸ Ook de vraagarticulatie vanuit de politieorganisatie en van het departement werd versterkt: er werd meer gezocht naar de behoeften van opdrachtgevers.

MANAGEMENT KAN NIET ZONDER ONDERZOEK

Hoe was het mogelijk dat ondanks de ontmoediging van de nationale korpschef onderzoek zo 'unvervroren' doorging? De belangrijkste verklaring is dat onderzoek domweg nodig was om goed politieel beleid voor te bereiden en uit te voeren. Het grootste deel van dat beleidswerk was in handen van zogenaamde landelijke portefeuillehouders binnen de politie. Die portefeuillehouders, meestal eenheidschefs, bereidden met een kleine staf beleid voor voor het gehele korps. De meesten hadden een eigen budget voor wetenschappelijk onderzoek en zetten dat extern uit of met onderzoekers van de Politieacademie. Die portefeuillehouders functioneerden al binnen de oude regionale setting (vaak waren het regionale korpschefs) en ze bleven ook binnen de nieuwe Nationale Politie in stand. Zonder het

wetenschappelijk onderzoek dat rond de thema's van de portefeuillehouders werd gedaan, zou het niet mogelijk geweest zijn om politieel beleid voor te bereiden en uit te voeren. De politie kon dus niet zonder. De afhoudende korpschef werd gepasseerd door de portefeuillehouders met eigen budgetten voor onderzoek en een netwerk van onderzoekers.

De tweede verklaring is dat de Politieacademie al voor 2012 een eigen wettelijke onderzoekopdracht had en eigen lectoren en onderzoekers. Die opdracht bleef in stand in het nieuwe politiestel. Het veiligstellen van het eigen wetenschappelijk onderzoek van de academie was een van de redenen voor een aparte wettelijke grondslag voor de Politieacademie na 2012. De wetenschappelijke infrastructuur bleef daar grotendeels in stand en dus ook de productie.

Niet veel politiechefs, en dat is de derde verklaring, deelden de aversie tegen wetenschappelijk onderzoek van Bouman. Integendeel. Er was een beeld gegroeid van de politiemens als 'kenniswerker' met als motief dat het politiewerk steeds ingewikkelder was geworden en dat meer opleiding noodzakelijk was om die complexiteit te kunnen hanteren. Er waren opleidingen opgezet voor recherchekundigen en politiekundigen, universitair en HBO-opgeleiden die de praktijk zouden moeten versterken met hoogwaardiger kennis. Nadat Akerboom korpschef was geworden, nam ook vanuit de korpsleiding het aantal initiatieven voor wetenschappelijk onderzoek toe. Akerboom sloot bijvoorbeeld een groot onderzoekcontract met TNO, dat deed ook de NCTV voor nationale veiligheid. De portefeuillehouder gebiedsgebonden politiezorg deed daarna hetzelfde met de Leidse universiteit en op de Politieacademie liepen al een aantal programma's.

De nationalisering van de politie en de disciplineren van wetenschappelijk onderzoek

Ik heb onlangs de gevolgen van de nationalisering van de politie onder het kopje 'politisering' beschreven (Van Reenen, 2017). Ik geef de inhoud heel kort weer.

VEILIGHEIDS- EN POLITIE-INSTITUTIES GENATIONALISEERD

Het nieuwe politiestel heeft de politie voor een aantal gebieden onder directe politieke verantwoordelijkheid gebracht van één minister en niet langer van twee. Er is daarnaast uit de National Coördinator Terrorisme bestrijding (NCTb), ooit voor terrorismebestrijding opgezet, een nationaal veiligheids- en cybersecuritybestel gegroeid: de Nationale Coördinator

Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV). Het politieonderwijs was al eerder in een nationaal instituut ondergebracht. Het geheel staat onder politieke, beleids-, en financiële verantwoordelijkheid van de minister van Justitie en Veiligheid, bovendien is intussen over ministeries heen een breed en regulier politiek veiligheidsoverleg gegroeid met een ambtelijke pendant, een geïnstitutionaliseerde veiligheidscoördinatie onder leiding van de minister-president. Veiligheid is een politiek vraagstuk geworden.

De minister van Justitie en Veiligheid is nu politiek verantwoordelijk voor de ontwikkelingen in het veiligheids- en politiedomein en voor de beleidsvragen die daaruit voortvloeien. Hij/zij wordt ook aangesproken op de efficiënte aanwending van het politie- en veiligheidsbudget.⁹ In het oude regionale bestel had de minister weinig instrumenten om de politie te besturen op de efficiënte aanwending van middelen. Die instrumenten zijn er nu wel en uit die verantwoordelijkheidsverschuiving vloeien ook onderzoekvragen voort; vragen over de inzet van middelen, naar werkprocessen en methoden, vragen om inzicht te krijgen in werkwijzen en strategieën van de politie, vragen over het politiebestedel, vragen om strategisch beleid te kunnen vormen.¹⁰ Ook de politieke verantwoordelijkheid van de minister krijgt zijn vertaling in de vraag naar eigen kennis om goed politiebeleid te kunnen formuleren: kennis en kennisverwerving hebben een politiek en ambtelijk belang gekregen.¹¹

Vraagstukken rond veiligheid, criminaliteit en politieoptreden zijn daarnaast gepolitiseerd geraakt, politieoptreden is politiek relevant geworden, politieke vraagstukken bewegen zich ook meer en meer op het terrein van dreiging en geweld, georganiseerde criminaliteit en onvoldoende toezicht bij de uitvoering van overheidsbeleid. De publiciteit rond criminaliteit is enorm, die rond ordehandhaving is even groot, frequent leiden incidenten tot Kamervragen en debatten en nagenoeg even vaak begeleiden medialogische processen de discussie over beleid, over optreden of uitblijven van optreden, over discriminatie en over tekorten. De gevoeligheid voor kritiek is groot bij de minister en bij de top van de politie. Dat leidt tot controledruk en regelgeving.¹² Het zorgt ook voor meer politiek getinte sturing van de politie (Commissie evaluatie politiewet, 2012, 2017; Van Reenen, 2017). Politiek relevant is ook de voortdurende bedreiging van bestuurders en politici en van politiemensen door zowel politieke groeperingen als vanuit de georganiseerde criminaliteit. Het zijn vragen van nationale veiligheid geworden, die als gevolg daarvan politiezorg in toenemende mate doen 'verstatelijken'; het wordt zorg van de staat en niet meer van gemeenten.¹³ Wetenschappelijk onderzoek

wordt inmiddels ook dienstbaar aan de nationale veiligheidsbelangen van de staat en krijgt naast politieel en bestuurlijk ook een politiek belang.

VAN 'EVIDENCE-INFORMED POLICY' NAAR 'EVIDENCE-BASED POLICING': DE REDUCTIE VAN DE POLITIEFUNCTIE EN WETENSCHAPPELIJK ONDERZOEK ALS CONTROLEMIDDEL

Bij de vorming van de Nationale Politie speelde de ambtelijke organisatie van de minister een ondergeschikte rol. De hoofdrollen waren voor de minister voor het politieke deel van het werk en voor de kwartiermakers van de politie voor het ontwerpdeel van de nieuwe politie. Dat waren de hoofdrolspelers en uit de politie kwam ook de intellectuele en administratieve capaciteit vandaan om de nieuwe politie te ontwerpen. Die positie was op den duur voor het ministerie onaantrekkelijk omdat ze de minister na het inwerkingtreden van de nieuwe wet onvoldoende ambtelijk kon ondersteunen. De te grote afhankelijkheid ten opzichte van de politie maakte die beleidsmatig te machtig. Het Directoraat-Generaal Politie en Veiligheidsregio's ontwikkelde een nieuw toekomstperspectief om de nieuwe verantwoordelijkheden van de minister en van het departement te kunnen dragen. Daarin neemt de zogenaamde 'evidence-informed policy' een centrale plaats in. 'Evidence-informed policy' omarmt wetenschap als belangrijke basis voor het beleid van de minister. Het gaat terug op de ontwikkelingen in de medische wetenschap en de gezondheidszorg waar de 'evidence-based practice' is ontwikkeld en tot grote bloei is gekomen. Daarop past een volksgezondheidsbeleid dat ook zoveel mogelijk is gebaseerd op wetenschap. Die aanpak staat het Directoraat-Generaal ook voor de politie voor. 'Evidence-informed policy' met sterke steun van de wetenschap, ten behoeve van politiezorg die ook gebaseerd is op wetenschappelijke inzichten: 'evidence-based policing', de meetbare politiezorg. Het wordt de nieuwe aanpak van beleid in de toekomst en die aanpak heeft gevolgen voor het wetenschappelijk onderzoek. Het Directoraat-Generaal heeft ten behoeve van haar evidence-informed policy een eigen kennisagenda opgesteld.¹⁴ Die agenda komt boven op al bestaande onderzoekagenda's van de Politieacademie en van de politie. Die agenda's en die van het Directoraat-Generaal komen naast of denkbaar bovenop de onderzoekagenda van de Politieacademie en de politie. Iedereen zal het ontkennen, maar kennis wordt macht.

Hier ontvouwen zich drie nieuwe ambities van het ministerie. De eerste is om op een aantal thema's zelf diepgaande kennis te verwerven om een nieuwe verantwoordelijkheid voor de politie goed te kunnen dragen. De tweede is die verantwoordelijkheid zelf. Waren in het verleden de ministers

die verantwoordelijkheid hadden voor de politie vooral geïnteresseerd in bestelvragen (hoe worden macht en bevoegdheden over de politie verdeeld, hoe is rechtshandhaving en ordehandhaving georganiseerd en hoe worden budgetten gebruikt en verantwoord?), nu gaat het ook over het beleid, het politiewerk zelf en over de bestuurbaarheid en de besturing ervan. Het is een op zich begrijpelijke verdieping van het werk van het ministerie ten opzichte van de nu Nationale Politie, “een verdere, professionele ontwikkeling van het directoraat, mede door het effectiever gebruik van kennis” (Directoraat-Generaal Politie 2022). De derde ambitie is om het beleid meer op preventie te richten.

De ambities van het ministerie zijn het begrijpelijke gevolg van de nationalisering van de politie, met de politie als instrument, als uitvoeringsorganisatie. De beheerste politiewetenschap is dienstbaar aan een door de minister en het ministerie beheerste politie. Die weg kent hoge kosten en is waarschijnlijk tot mislukken gedoemd.

EEN DOODLOPENDE WEG?

De notie van de ‘evidence-based policing’ is betwist. Die betwisting vindt plaats op wetenschappelijke gronden, op conceptuele argumenten en hij betreft ook gewoon de praktijk van de politie. Het meest recent en duidelijk is Terpstra in zijn kritiek. Hij werkte die uit in een recent essay waarin hij de evidence-based policing (afgekort tot EBP) onderzoekt en kritisch tegen het licht houdt. Ik verwijs graag naar dat essay waarin hij waarschuwt dat het een doodlopende weg is:

“Wetenschappelijk onderzoek kan een belangrijke rol vervullen in de ontwikkeling en professionalisering van de politie. De invulling daarvan in de vorm van EBP is echter een dwaalspoor. Onderzoeksmethodisch berust EBP op een tunnelvisie. Inhoudelijk levert het weinig op. Het leidt tot een onaanvaardbare reductie van de complexiteit van politiewerk. De bijdrage die het levert aan verbetering van het politiewerk is gering. Het kan leiden tot ongewenste effecten voor zowel het politiewerk, als de relatie tussen politie en wetenschap(pers).”

Hij stelt een andere benadering voor die uitgaat van de vraag wat goed politiewerk is en die een andere wijze van wetenschappelijk onderzoek indiceert.

“De focus moet niet eenzijdig liggen op (kosten)effectiviteit, maar moet komen op de uitvoering van het politiewerk. In plaats van een beperking

tot experimenteel onderzoek moet gebruik worden gemaakt van een breed scala van onderzoeksmethoden en -benaderingen. De samenwerking tussen wetenschap met de politie moet niet eenzijdig gericht zijn, maar op een dialoog waarbij beide partijen betrokken zijn op basis van hun eigen waarden, perspectief, positie en logica.” (Terpstra, 2022)

DE VERSTATELIJKENDE POLITIE ONTMOET DE DIENENDE POLITIE-WETENSCHAP

De generationaliseerde politie die steeds belangrijker wordt voor statelijke belangen, wordt nu voor het politiebeleid langzamerhand ondergeschikt gemaakt aan het ministerie van J&V. Wetenschappelijk onderzoek, inmiddels geïnstrumentaliseerd, wordt zo meer en meer dienstbaar aan departementaal beleid. De interesse voor ‘evidence-based policing’ is binnen een departementaal beheersingsperspectief te begrijpen.

Terpstra en Salet (2018) munten het begrip ‘abstracte politie’. Daarmee bedoelden ze dat zowel de interne als de externe relaties van de politie afstandelijker, onpersoonlijker, formeler en minder direct zijn geworden, lossen van de ooit vanzelfsprekende lokale context. De abstracte politie is, zo betogen de auteurs, bovendien minder afhankelijk van de persoonlijke kennis van politiemensen, omdat deze wordt vervangen door ‘systeemkennis’, gebaseerd op de ‘logica’ en categorieën van computersystemen en die worden gebruikt door politiemensen (Terpstra, 2018). De abstracte politie wordt onpersoonlijker, afhankelijker van informatiesystemen en van logaritmes.

De abstracte politie past in het vereenvoudigde politieconcept dat Terpstra ontwaart in zijn bijdrage over ‘evidence-based policing’. Het is een gedisciplineerd machineachtig systeem geworden waarin mensen, kunstmatige intelligentie en apparaten politiewerk uitvoeren onder sturing van een ministerie of misschien nog een burgemeester, maar in toenemende mate van een ministerie. Meetbaar, controleerbaar, stuurbaar en afhankelijk. Voor het deel van het politiewerk dat redelijk voorspelbaar en eenduidig is en dat achter een computer of bureau kan plaatsvinden en slecht een uitkomst kent, is het onderzoek naar ‘evidence’ waarschijnlijk nuttig en interessant. Een deel van het werk bijvoorbeeld dat gerelateerd is aan het internet en cybercrime, kan op die manier aan efficiency en effectiviteit winnen. De moeite van onderzoek dus zeker waard, maar dat is iets anders dan een centraal gestuurde gereduceerde onpersoonlijke politie.

Het beeld botst vooral met de politiepraktijk en de eisen die aan dat werk worden gesteld. Het botst, zo vermoed ik, ook met de noodzaak om vertrouwen en legitimiteit te behouden bij de bevolking in een door incidenten

gedomineerde samenleving. Operationalisering van het evidence-based politieconcept in de richting van de praktijk zal dus ook tot een botsing met veel van de huidige praktijk leiden, tot een verwijt dat de leiding binnen de politie geen leiding geeft aan de uitvoering en, wat meer is, haar niet beschermt tegen onrealistische eisen van parlement, minister en pers.

MIJN ANGST

Wanneer ik het juist zie dat de nationalisering van de politie ook haar politisering heeft vergemakkelijkt en dat centrale prioriteiten sturend zijn geworden, brengt de notie van ‘evidence-based policing’ een concept waarbinnen politiewerk werk van een zuivere uitvoeringsorganisatie is geworden, stuurbaar en beperkt, controleerbaar en afrekenbaar (accountable). Wetenschappelijk onderzoek speelt een rol in de hele beleids-, uitvoerings- en terugkoppelingsmachinerie en wordt dienstbaar aan het sturende ministerie. De kans dat die uitvoerende politie eigenheid verliest en doordeesemd wordt van politieke elementen, neemt toe. Dat gaat ten koste van de neutraliteit van de politie, haar probleemoplossend vermogen en haar legitimiteit, een dodelijke val ook voor goedbedoeld beleid. De Kruif legde onlangs in de NRC uit wat dat betekent. De politieke en de ambtelijke leiding legden hem en andere militairen “voortdurend uit hoe wij ons werk moeten doen”. Dat is het effect van het uitvoeringsorganisatiegerelateerde denken. “Dat ze in de krijgsmacht eigen vakkennis hebben, eigen strategisch inzicht, een eigen beroepseer... dat besepte Den Haag niet meer.”¹⁵ Lees voor ‘krijgsmacht’ ‘politie’ en de vernielende werking van het uitvoeringsdenken wordt duidelijk. Ook de kans dat het concept stuit op zoveel weerstand van de politie en meer nog binnen het uitvoerende werk, dat het tot grote conflicten leidt, mislukt of geboycot wordt, is groot. Wat politiewerk als tekst op papier is en in de hoofden van departementsambtenaren, is iets heel anders dan politiewerk als werkelijkheid.

De prijs van beheersing: het verdwenen onafhankelijke onderzoek

Het wetenschappelijk onderzoek dat voor politie en voor politiebeleid relevant is, is in de afgelopen tien jaar voor het grootste deel effectief onder controle gebracht, beheerst geworden. Lange onderzoeklijnen, relevante thema's op basis van kennisagenda's, goedgekeurd door ministerie of politietop en dus niet te bedreigend en bovendien door hen gefinancierd, kenmerken nu het onderzoekveld. Het zijn grote stappen voorwaarts vergeleken met de

lichte anarchie die het onderzoek in het verleden kenmerkte. De beheerste wetenschap is in een aantal opzichten een grote verbetering te noemen.

Er prijken als het gaat om wetenschappelijk onderzoek twee gapende gaten in deze ontwikkeling: het onafhankelijke universitaire onderzoek en wat zou kunnen heten: de niet-normatieve theorievorming.

Om met het onafhankelijke onderzoek te beginnen; wie stelt eigenlijk nog de ongemakkelijke en soms onsympathieke vragen in dit door ministerie en politieleiding gedomineerde wetenschappelijke landschap? Wie vraagt zich bijvoorbeeld af waarom we zoveel politie hebben en of het niet anders kan? Wie analyseert de opkomst van veiligheidsarrangementen in gemeenten en in stedelijke conglomeraten en doordenkt de consequenties daarvan? Wie onderzoekt de politie als afwentelingsorganisatie van veel dat in de politieke besluitvorming en overheidsbestuur misgaat? Wie gaat in op de signalen van burgemeesters van Rotterdam en Antwerpen die zelf beleid gaan ontwikkelen om georganiseerde criminaliteit te lijf te gaan? Wie bekommert zich om het terreinverlies van de rechtsstaat en haar idealen in politiek, bestuur en de gevolgen die dat heeft voor de politie? Wie bestudeert de macht van vakbonden binnen de politie? Wie volgt kritisch de ontwikkelingen in de rechtshandhaving in Europa? Wie denkt na over de architectuur van de Europese politiesamenwerking of een stap verder: de Europese politieorganisatie? Wie heeft zicht op politieontwikkelingen in het buitenland en wie vergelijkt ze onderling? Wie kijkt eens wat nauwkeuriger naar de rol van de advocatuur in de rechtspleging en zet wantrouwen tegen deze beroepsgroep om in een feitenonderzoek dat aan speculaties een eind kan maken?

Tot dat veld van onafhankelijk onderzoek moet ook het historisch onderzoek en de historische reflectie gerekend worden. Historisch onderzoek is een fraaie manier om onbevooroordeeld en relativerend naar politievraagstukken of operaties in het verleden te kijken en om opgewonden commentaar in televisiepraatprogramma's te vermijden. De historie van de MH17 is om veel redenen het navertellen waard. Ook de IRT-affaire is nog een historisch onderzoek waard en die geschiedenis is nog actueel, als je naar de oprichting van het MIT enkele jaren geleden keek. De ervaringen vanuit die tijd kwamen terug als waarschuwing voor nu. Wie documenteert het gevecht binnen de landelijke eenheid vanuit historisch perspectief? En wat te denken van de hantering van de coronacrisis door politiek, besturen, veiligheidsregio's, niet als evaluatie maar gewoon als beschrijving van wat er gebeurde? Wat kunnen politiechefs niet leren van de manier waarop de politie in de Weimarrepubliek met de bij perioden heftige sociale en politieke onrust omging? Reflectie daarop is wenselijk net zoals de studie van de

geschiedenis van de maffia in Europa nuttig en langzamerhand noodzakelijk is voor politie- en recherchechefs.

Het zal de lezer duidelijk zijn dat ik weinig op heb met de reductie van politieleiderschap tot het operationele, een reductie die de eerste nationale korpschef zo voorstond.

THEORIEVORMING

Het tweede onderwerp is wat ik niet-normatieve theorievorming noem. Een deel van mijn eigen onderzoek op politiegebied heeft een hinderlijke bias. Het is normatief. Het duurde even voordat ik dat in de gaten had, zo vanzelfsprekend was het om een bijdrage te leveren aan een goede, integere en humane politie.¹⁶ Het is in een aantal opzichten aantrekkelijk om een goede politie als ideaal te hebben, maar wetenschappelijk gezien is het een bias. Het neigt naar partijdigheid, of op zijn minst naar een niet-expliciet gemaakt vooroordeel.

Wat ontbreekt, is de neutrale vraag naar het fenomeen politie. Wat is het, wat doet het, hoe is variatie te verklaren, welke vormen neemt het aan en hoe is dat te verklaren, hoe de historische ontwikkeling te beschrijven en te verklaren, wat levert een internationale vergelijking van politiestystemen op, hoe verhouden politiestystemen zich tot het politieke systeem waarvan ze deel uitmaken? Wat ligt achter de term politie en wat gebeurt er als je naar het fenomeen kijkt? Als het gaat om de studie van macht, de dynamiek van het monopolie van legitiem fysiek geweld en de vraag wie de wachters bewaakt en hoe dat gebeurt, is een zo objectief mogelijke blik gewenst. Ik kijk in dit opzicht met enige jaloezie naar de krijgswetenschappen. In dat veld is een traditie van onafhankelijk onderzoek en onafhankelijke geschiedschrijving gegroeid naast de wens om een zo goed mogelijke krijgsmacht te hebben. De politie ontbeert die.

Er gaapt dus een gat. Waar politierelevant wetenschappelijk onderzoek meer en meer beheerst wordt door ministerie en politietop, moet de vraag naar het onafhankelijke onderzoek met enige nadruk gesteld worden. Maar de vraag is wie het antwoord gereed heeft. Wie ziet het belang, wie interesseert het eigenlijk, dit type onderzoek, wie wil eraan beginnen, wie financiert het? Het is wachten op een staatsman of -vrouw op J&V, iemand die het maatschappelijke belang van deze tak van politiewetenschappen ziet.

Tot slot

Wat is het perspectief voor politierelevant wetenschappelijk onderzoek, is de slotvraag. Dat hangt niet in de eerste plaats van het onderzoek af, maar van de interpretatie van de bevoegdheden die nu in de politiewet vastliggen. Hoeveel

ruimte, hoeveel eigen intelligentie en dus hoeveel eigen onderzoek kan bij de politie blijven plaatsvinden? Mijn perspectief zou dus niet beginnen met het wetenschappelijk onderzoek, het zou beginnen met het amenderen van het controleperspectief dat ik ontwaar bij het Directoraat-Generaal. Of wellicht bij de Directoraten-Generaal, want er is ook nog een tweede Directoraat-Generaal dat over politiewerk gaat, met name over de rechtshandhaving (DGRR). De notie, de potentiële tweedeling met aan de ene kant een sturend departement en aan de andere kant een uitvoeringsorganisatie, past slecht op de politie. Die notie verdient heroverweging, omdat de politie ruimte nodig heeft. Het zou jammer zijn, ja heel schadelijk, om de bestaande ‘body of knowledge’ en de wetenschappelijke kennis die in de politie rondgaat en door haar in stand wordt gehouden niet te onderhouden en te gebruiken. De mate waarin die ruimte ontstaat en in stand blijft, bepaalt veel van de inhoud van het politierelevante wetenschappelijk onderzoek.

Ik zie werkelijk onafhankelijk onderzoek dat niet vraaggestuurd is en dus niet afhankelijk van departementale of politieke financiering, niet snel van de grond komen. Het vraagt een langetermijnperspectief. Ik zoek hier dus naar een perspectief, naar een staatsman/-vrouw of idealist die een integere, neutrale en hooggekwalificeerde politie zo belangrijk vindt, dat hij of zij zo’n onafhankelijk instituut wil financieren. De politie is er belangrijk genoeg voor.

LITERATUUR

- Adang, O., & Mali, B. (2022). *Verantwoorden en leren: evaluatieonderzoek melden, registreren, beoordelen en leren van geweldsaanwending*. Apeldoorn
- Bijleveld, C., Salet, R., Damstra, A., & Stéfanovic, D. (2021). *Politiefunctie in een veranderende omgeving*. Den Haag.
- Commissie Evaluatie Politiewet 2012 (2017). *Evaluatie Politiewet 2012 Doorontwikkelen en verbeteren*. Den Haag.
- Directoraat-generaal Politie en Veiligheidsregio's (2022). *Kennisagenda 2023-2025*. Den Haag.
- Fijnaut, C., Nuijten Edelbroek, E., & Spickenheuer, J. (1985). *Politieke misdadaadbestrijding*. Den Haag.
- Fijnaut, C. (2012). *Het nationale politiekorps*. Amsterdam.
- Hennekens, H. Inlichtingen aan de Eerste Kamer inzake Politiewet (ten behoeve van informatiebijeenkomst Nationale Politie) van de heer Hennekens (3 p.) https://www.eerstekamer.nl/nonav/overig/20120515/inlichtingen_aan_de_eerste_kamer_2/meta
- Jacobs, G.P., Bayerl, S., Brein, E., Flory, M., van de Bunt, H., & Haas, N. (2015). *Evaluatie Politiewet 2012 in de Eenheid Oost-Nederland en landelijke thema's*. Rotterdam.

- Postma, T., & Bentvelzen, W. (2022). *Blauwdruk. Kroniek van de Nationale Politie*. Amsterdam.
- Reenen, P. van (2013). Grenzeloos Politie-idealisme. *Tijdschrift voor de Politie*. <https://www.politieacademie.nl/kennisonderzoek/kennis/mediatheek/pdf/88991.pdf>
- Reenen, P. van (2018). *Het onderzoek van de Politieacademie Quick scan van de benutting van onderzoek uitgevoerd in het kader van de strategische onderzoeksagenda 2015-2019 van de Politieacademie*. Apeldoorn.
- Reenen, P. van (2020). *De stand van politieresearch*. Apeldoorn.
- Terpstra, J. (2019). *Nederlands Juristenblad* 19-1-2018 – AFL. 3, Amsterdam.
- Terpstra, J. (2022). *Evidence-based policing*, overzicht en kritiek. Apeldoorn.
- Vlek, F., & van Reenen, P. (red.) (2012). *Voer voor kwartiermakers*. Amsterdam.

Synthese

Onze politie in een kwetsbare rechtsstaat

JACO VAN HOORN & MAUD VAN BAVEL

Een tienjarig bestaan is een heuglijk moment voor een 'jonge' organisatie, maar nodigt tegelijkertijd uit tot bezinning. Ondanks de aanbevelingen van de commissie-Kuijken (Evaluatiecommissie PW 2012, 2017) is het politiebested na tien jaar niet opnieuw geëvalueerd. En hoewel de Nationale Politie veel goeds heeft gebracht, zijn er genoeg onderwerpen die aandacht vragen. De bijdragen in dit boek', met reflecties op het verleden en handreikingen naar de toekomst, houden ons deze vragen voor. Samen schetsen zij wat de politieorganisatie de komende tien jaar te wachten zou kunnen staan.

In deze synthese worden de belangrijkste ontwikkelingen en aanbevelingen samengebracht. De slotbeschouwing kent drie lijnen. Allereerst bespreken we welke bedreigingen we zien voor de politie, die ook relateren aan de kwaliteit van de rechtsstaat. In het tweede deel gaan we in op de in onze ogen belangrijkste aanbevelingen van de auteurs. We ronden af met een aantal voorstellen voor politiek en politieleiding.

Legitimiteit en verbinding

Er wordt vaak op gewezen dat het vertrouwen van burgers in de Nederlandse politie hoog is, al verschilt dat per leeftijd en etnische achtergrond. Het

hoge vertrouwen van de burgers kan volgens Schaap en Salet voortkomen uit het gegeven dat burgers zich veiliger voelen dan voorheen, dat de ervaren en geregistreerde criminaliteit al jaren daalt en dat de aangiftebereidheid constant lijkt. Toch roepen meerdere auteurs op tot alertheid. Schaap en Salet benadrukken dat ondanks de goede vertrouwenspositie het versterken van de relatie van de politie met burgers de belangrijkste (maatschappelijke) uitdaging van de politie is. Waar zijn deze zorgen op gebaseerd?

Meerdere auteurs geven in dit boek aan dat een belangrijke voorwaarde voor vertrouwen het in verbinding zijn met de samenleving is. Terpstra noemt het streven naar lokale inbedding van politiewerk het in de “haarvaten van de samenleving zitten”, als centraal onderdeel van de identiteit van de politie. Het wordt internationaal gezien als een van de sterke kanten van het Nederlandse politiewerk. Boutellier ziet in het gebiedsgebonden werken de benadering waarin de kernfunctie van de politie wordt waargemaakt. Daar reageert de politie immers op de hulpvraag van de burger, onderhoudt ze relaties en vindt ze de informatie voor de opsporing. Zelfs over de ondermijnende criminaliteit, stelt Leistra. De politie handhaaft de norm, zo nodig met dwang of zelfs geweld. Het geloofwaardig kunnen afdwingen van de norm vereist volgens Boutellier aanwezigheid van de politie op de vloer van Nederland. De politie is in haar kernfunctie verantwoordelijk voor de sociale kwaliteit van de wijk of het gebied.

Ondanks het belang van gebiedsgebonden politie is er zorg. Schaap en Salet signaleren dat de mooie scores op vertrouwen tot meer of wellicht minder bewuste, maar vooral risicovolle beleidskeuzes hebben geleid. Zij zien dat het rond het ‘dienstverleningsconcept’ op beleidsniveau sinds het begin van de Nationale Politie opmerkelijk stil is. Destijds werd dit dienstverleningsconcept geïntroduceerd als belangrijke pijler in een samenhangende vertrouwensstrategie, maar de aandacht is nu veel minder merkbaar. Terpstra wijst erop dat het gebiedsgebonden politiewerk enerzijds wordt beschouwd als kernelement van de Nederlandse politie-identiteit, maar anderzijds bij voortduring onder druk staat en miskend en bekritiseerd wordt.

Ook het model van maatschappelijke integratie van de politie en ‘het in de haarvaten van de samenleving zitten’ lijkt langzaam naar de achtergrond te verdwijnen. Sterker nog, meerdere auteurs bevestigen het idee van ‘de abstracte politie’. Deze door Terpstra en Salet (2018) geïntroduceerde term omschrijft hoe zowel de interne als de externe relaties van de politie meer afstandelijk, onpersoonlijker, formeler en minder direct zijn geworden en losser van de ooit vanzelfsprekende lokale context. De feiten lijken deze ontwikkeling te bevestigen. Schaap en Salet laten zien dat het aantal

contacten tussen burgers en politiemensen feitelijk afneemt. Zij noemen de *multichannel* aanpak. Belangrijk daarin is het contact *op afstand* zonder persoonlijk contact, wat echter zowel feitelijk als symbolisch bijdraagt aan een grotere afstand tussen politie en burgers. Zij wijzen er, net zoals Terpstra en Hoogenboom, op dat door schaalvergroting bureaus zijn gesloten, de teams groter zijn geworden en de aanrijtijden langer.

Tegelijkertijd ziet Hoogenboom dat lokale zeden-, geweld-achter-de-voordeur-, mensenhandel- en cyberzaken niet altijd meer worden geprioriteerd. De politie heeft minder oog voor toezicht op en handhaving van wat ‘de kleine norm’ wordt genoemd. Daarbij signaleert Hoogenboom dat de politie zich van die taak heeft teruggetrokken en zich in toenemende mate heeft gericht op vooral criminaliteitsbestrijding en de ‘noodhulprioritatie’. Proactief en preventief werken komt niet van de grond. Boa’s nemen in toezicht en handhaving in de publieke ruimte de rol van de politie meer en meer over, met als gevolg dat een groot deel van de (formele en informele) contacten tussen politiemensen en burgers verloren is gegaan. Schaap en Salet vinden de notie dat de politie ‘in de haarvaten van de samenleving’ zou zitten, niet meer houdbaar. Daarbij valt hen op dat op nationaal niveau, vanuit de politiek, het ministerie en de korpsleiding, de discussie over politieke legitimiteit grotendeels lijkt te zijn verstomd. Het gevoel lijkt te zijn: het zit wel goed. Toch roepen meerdere auteurs op tot alertheid. Slort leerde in de Verenigde Staten hoe kwetsbaar vertrouwen kan zijn: het vertrouwen moet zo krachtig zijn, dat de politie gezag heeft op het moment dat het echt nodig is.

Polarisatie

Daarbij komt dat het publiek in toenemende mate fragmenteert doordat de pluriformiteit binnen de samenleving toeneemt. Deze polarisatie leidt tot meer maatschappelijke coalities, die vaker lijnrecht tegenover elkaar staan of die zich afzetten tegen de overheid. Het vraagt van de politie passende reacties, zowel in pragmatische, als in juridische en morele zin. Hoe moeilijk dat is, bleek in 2022 bij de Kick-Out-Zwarte-Piet demonstratie in Staphorst.² Een goede verbinding met de samenleving is nodig om grotere problemen te voorkomen. Na de vertrouwenscrisis in de Verenigde Staten omarmden Amerikaanse politiekorpsen één voor één het concept van *community policing*. Ook in ons land is de legitimiteit van publieke organisaties steeds minder vanzelfsprekend en dat geldt ook voor de politie. Steeds vaker worden aan de politie kritische vragen gesteld en vaker is er sprake van non-acceptatie

van het gezag, zoals bij de avondklokrellen en de boerenprotesten. Het wordt ook zichtbaar in minder opvallende incidenten van ongehoorzaamheid, weigering om mee te werken of (gewelddadig) protest. Zo wijzen Schaap en Salet en ook Çelik en Westerink op de risico's van de lagere vertrouwenscijfers bij jongeren uit bevolkingsgroepen met een niet-westerse achtergrond. In algemene zin zien burgers de politie meer op afstand, ze voelen zich minder gehoord en gezien en te vaak is er sprake van ongelijke behandeling.

Dit alles brengt ons bij een belangrijke constatering die Schaap en Salet doen. De huidige politieorganisatie heeft onvoldoende antwoord op de ontwikkelingen van fragmentatie en tanend gezag, juist omdat de politie op steeds grotere afstand van de burger opereert en het contact minder is. Er lijkt geen sprake te zijn van een samenhangende proactieve strategie, hoewel politiemensen zich met hart en ziel inzetten en er tal van individuele en lokale 'best practices' zijn.

De grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit

Eveneens alarmerend is de bijdrage van De Groot over de ontwikkeling van drugscriminaliteit. De Groot citeert Fijnaut, die in 2021 spreekt van "het kolossale criminele netwerk dat Nederland rijk is, dat in de laatste 25 jaar omvangrijker, digitaal, georganiseerder, gewelddadiger, corruptiever, winstgevender en grensoverschrijdender is geworden. Het geheel overziend kan worden gesteld dat de Nederlandse onderwereld zich heeft ontwikkeld tot een omvangrijk, sterk en zeer gevaarlijk systeem." De gevolgen zijn groot, getuige de liquidaties inclusief vergismorden, de aantasting van de rechtsstaat en het vele criminele geld. Deze ontwikkelingen zullen blijven aanhouden: op grond van zijn uitvoerige historische analyse ziet de Groot geen enkele indicatie dat deze ontwikkelingen zich niet zullen doorzetten. Ook Leistra onderschrijft dit in zijn bijdrage: in de reorganisatie van de Landelijke Eenheid zit het risico dat nieuwe criminele kopstukken gretig gebruikmaken van het momentum, zoals ook begin jaren negentig bij de vorming van de regiopolitie en tien jaar geleden bij de vorming van de Nationale Politie wederom gebeurde.

Het brengt tevens een explosieve groei mee in de vraag aan de politie rond bewaken en beveiligen, zoals Bakker beschrijft. Het gaat niet alleen om *meer* personen die beveiligd moeten worden, maar ook om *ernstiger* dreigingen dan een aantal jaar geleden. Deze trend zal volgens Bakker doorzetten, omdat de intensivering van de aanpak van de georganiseerde misdaad zal leiden

tot meer dreiging op gezagsdragers.³ Ook Boutellier onderschrijft dat de vraag naar persoonsbewaking meer dan incidenteel is en tot een structurele vraag is verworden. Bakker spreekt van een nieuwe hoofdtaak van de politie. Een van zijn aanbevelingen is om deze hoofdtaak niet los te zien, maar als onderdeel van een geïntegreerde aanpak van georganiseerde criminaliteit. De aandacht moet dan ook uitgaan naar het ombuigen van de trend rond de toename van bedreigingen. Bewaken en beveiligen zou binnen zo'n strategie een sluitstuk moeten zijn, het laatste instrument, omdat de dreiging nooit helemaal weggenomen kan worden. Hierbij kan de politie lering trekken uit de aanpak van Contra-Terrorisme, Extremisme en Radicalisering (CTER), ook wat betreft de eventuele afschaling van de inzet.

Overigens benadrukt Bakker dat de politie vanuit de politiek niet met een *mission impossible* opgescheept moet worden. Om deze reden moet een discussie gevoerd worden over de grenzen aan de veiligheid die nog redelijkerwijs beloofd kunnen worden en welke restrisico's acceptabel zijn. Wat mag men rond bewaken en beveiligen wel en niet van de politie verwachten? Honderd procent veiligheid bestaat immers niet. Deze discussie wordt momenteel amper gevoerd, terwijl juist nu nagedacht wordt over de inrichting van een nieuw stelsel. De politie kan in dit debat een rol spelen en zou dat ook moeten doen om te voorkomen dat zij opgescheept komt te zitten met een onmogelijke opgave. Daartegenover pleit met name Boutellier ervoor deze taak *niet* als (hoofd)taak van de politie te zien maar elders te beleggen, zoals de Marechaussee of particuliere beveiliging.

Interessant is dat De Groot beschrijft hoe al in 1985 een groep recherchechefs zich verenigde en zich verzette tegen Politie in Verandering. Zij vonden de opsporing ondergewaardeerd, ook op politiek niveau. Nog altijd is er volgens De Groot geen passend beleid voor de ontwikkeling van de zware georganiseerde criminaliteit. Naar zijn idee is een meerjarig preventief en repressief beleid nodig en bovendien een open — internationaal gevoerd — debat over decriminalisering van de drugscriminaliteit.

Digitalisering

Met andere vormen van criminaliteit gaat het beter. Schap en Salet laten zien dat alle traditionele vormen van criminaliteit substantieel gedaald zijn, zelfs tot het niveau van 1980. Zij noemen echter de opkomst van cybercrime de bekende 'olifant in de kamer'. De Veiligheidsmonitoren laten zien dat er tussen 2012 en 2021 sprake is van een toename in aantal slachtoffers van cybercrime van 22%, vooral veroorzaakt door een forse stijging in het aantal

gevallen van koop- en verkoopfraude. Ook Mulder en Schönfeld wijzen erop dat dit nieuwe taken voor de politie met zich meebrengt. Boutellier vraagt zich in zijn bijdrage af welke gevolgen digitalisering heeft voor de kernfunctie van de politie, die van oudsher is gericht op het handhaven van de norm binnen de morele ruimte van de samenleving. Een digitale agent zoals de wijkagent in de fysieke wereld is volgens hem een te naïef beeld. Volgens hem kan de politie alleen een rol hebben als zij de norm op rechtsstatelijke wijze kan afdwingen. Probleem is dat dit niet altijd mogelijk is, omdat er soms op het web helemaal geen rechtsstatelijke context is. Daarom meent hij dat de politie zich niet gek moet laten maken door het onbegrensde karakter van cyberspace. Hij wijst op het veel grotere vraagstuk van *internet governance*, waarbij eerst en vooral de (internationale) politiek en het bestuur aan zet zijn. Volgens Mulder en Schönfeld is cybercrime sowieso alleen succesvol aan te pakken als nadrukkelijk wordt samengewerkt.

Tegelijkertijd benadrukt Terpstra dat de inzet op cybercrime niet ten koste mag gaan van gebiedsgebonden politiezorg, want vraagstukken van verbonden zijn met de samenleving en reageren op de toenemende digitalisering zijn niet uitwisselbaar. Het is dus niet of-of, maar en-en.

Politiek bestuurlijke context

Tien jaar geleden is de politie een landelijke politie geworden. Zonder de keuze daartoe opnieuw ter discussie te stellen, wagen diverse auteurs zich aan reflectieve opmerkingen. De politiek-bestuurlijke context rond de politie komt daarbij vaak aan de orde. Volgens Hoogenboom is de Nationale Politie ten diepste een gevolg van de neoliberale politiek die de afgelopen decennia Nederland richting gaf: efficiëntie, kostenbesparingen, marktwerking. De bijbehorende sturingsfilosofie, aangeduid als het New Public Management, heeft volgens Van Hoorn en Jansen voor de publieke sector en ook voor de politie meer kwalijke gevolgen dan menigeeen wil zien. In die benadering domineren beleidstheorieën die niet adequaat zijn voor de complexiteit van het werk en de taakuitvoering. De morele kant van het werk is buiten beeld geraakt. Bovendien is er sprake van een grotere afstand tussen politie en samenleving én van het lokaal bestuur. Desondanks is de communis opinio dat de Nationale Politie niet meer weg te denken is. Diverse auteurs benoemen de voordelen, zoals de operationele slagkracht over eenheden heen en succesvolle grootschalige opsporingsonderzoeken.

Maar er zijn ook grote zorgen over de invloed van de Haagse politiek. Van Reenen beschrijft hoe het veiligheidsbeleid in algemene zin meer politiseert.

Dat “niemand tussen de minister en de korpschef staat”, roept veel zorg op en wordt door meerdere auteurs benoemd. “Als dat maar goed gaat”, zo citeert Boutellier diverse commentatoren. Hoogenboom haalt de bestuurskundige Roel in ’t Veld aan, die in 2015 zei dat de minister op de stoel van de korpschef is gaan zitten. De evaluatiecommissie Politiewet 2012 komt in 2017 min of meer tot dezelfde conclusie. Volgens Nap heeft dit “het kortetermijndenken” rond politiekwesties én de politieorganisatie, de incidentgerichtheid en het “omhoog kijken” enorm aangejaagd. Veel denkkraft lekt weg in het hanteren van de politieke en media-onrust rond incidenten.

Van Reenen signaleert dat het ministerie, wellicht ingegeven door de gevoelde druk vanuit de Tweede Kamer, het politievak meer en meer wil beheersen. Volgens Van Reenen wordt de nadruk op “evidence-informed policy” en “evidence-based policing” door dit verlangen ingegeven. Het leidt bij de auteur en anderen tot weinig begrip. Het roept een spanningsveld op, want Boutellier noemt het ondenkbaar dat de politie als beheerder van het geweldsmonopolie niet onder politieke controle staat. Maar, zo stelt hij, te veel bemoeienis is onwerkbaar. Ook volgens Van Hoorn en Jansen is discretionaire ruimte immers een voorwaarde om goed politiewerk te leveren.

We leven in een turbulente samenleving, met nieuwe uitdagingen en een onbesuisde politiek. Er is het risico dat de politie louter meebeweegt op politieke ‘signalen’, waardoor zij zelf onderdeel van de turbulentie dreigt te worden. Meerdere auteurs zeggen dat dit al feitelijkheid is. Zij benadrukken de incidentenpolitiek.⁴ Het optreden van de politie of het uitblijven daarvan tijdens incidentele gebeurtenissen krijgt aandacht van media en hetzelfde geldt voor zaken binnen de politieorganisatie, waarna Kamerleden vragen stellen of een debat aanvragen.⁵ Daarbij is er bovendien grote drang van de politiek om af te rekenen met verantwoordelijke bewindspersonen of zelfs politiechefs, in plaats van te willen leren van gemaakte fouten. Het leidt volgens Van Reenen tot grote gevoeligheid voor kritiek bij het ministerie en de politietop. Ook Mulder en Schönfeld zien dat de risico-eetlust bij de politie en politieke gezagsdragers laag is.

Het creëert een permanente waan van de dag en de aansturing van de politie is erdoor gepolitiseerd. Van Hoorn en Jansen citeren de Raad voor Openbaar Bestuur die stelt dat dit bij uitvoeringsorganisaties heeft geleid tot “naar binnen gekeerdheid en angst om fouten te maken en misstappen te melden”. Het gevolg is dat niet wordt geleerd en dat uitvoeringsorganisaties angstig en defensief geworden zijn. De korpsleiding is vooral druk bezig met *reageren* en niet met *regeren*, stelde Jacques Wallage in een column in *NRC*. Politisering van de sturing van de politie is uiterst onwenselijk.

Gevolgen voor de rechtsstaat

De genoemde ontwikkelingen schaden de legitimiteit van de overheid en daarmee ook van de rechtsstaat. Slort laat zien hoe in de Verenigde Staten populisme en het bewust veronachtzamen van het belang van de waarheid uiteindelijk leidden tot de bestorming van het Capitool. In Nederland is de positie van publieke instituties eveneens niet vanzelfsprekend. Dat zien we binnen specifieke groepen en krijgt podium in de media en zelfs in de politiek. De extremen ervan zijn bedreigingen van onder meer bewindspersonen, politici, journalisten en wetenschappers.

Meerdere auteurs wijzen erop dat met de genoemde ontwikkelingen de rechtsstaat op het spel staat. Hoogenboom laat zien dat binnen de overheid het motto ‘het doel heiligt de middelen’ domineert en Van Hoorn en Jansen beschrijven dat de enkelvoudige inzet op effectiviteit en efficiëntie ten koste is gegaan van de menselijke maat en van een rechtvaardige behandeling van met name kwetsbare mensen. Het zet de legitimiteit van de overheid onder druk, want “de kwaliteit van de uitvoering bepaalt de geloofwaardigheid van de overheid”. Niettemin laten Van Hoorn en Jansen zien dat Kamer en het kabinet zelf onderkennen dat de politiek een blinde vlek heeft voor de uitvoering: te weinig informatie, kennis en interesse.

Het gegeven dat de politie op te grote afstand van de burgers komt te staan, kan uiteindelijk het vertrouwen in de politie onder druk zetten. Het werkt ook in symbolische zin door in het beeld van een terugtrekkende overheid. Bovendien twijfelen te veel burgers met een cultureel diverse achtergrond of ze de politie kunnen vertrouwen als onpartijdig en onbevooroordeeld. Daarnaast, als de handhavende functie van de politie afneemt, vergroot eveneens de zorg over het functioneren van de rechtsstaat. Schaap en Salet benadrukken dat dit niet gecompenseerd kan worden door de BOA's, zonder effect op de relatie tussen de politie en burger.

En de bestrijding van criminaliteit, zeker van de zware georganiseerde criminaliteit, vraagt grotere investeringen. Vooral ook hier wordt de rechtsstaat ondermijnd, als we de toename van het aantal bedreigingen en de golven van liquidaties zien. Het is namelijk alleen de rechtsstaat en het rechtvaardigheidsbeginsel die een samenleving kunnen redden van de altijd aanwezige dreiging van geweld tussen groepen (Sacks, 2021, p. 236). Met de huidige mogelijkheden van de politie en de strafrechtketen staat dit onder druk.

De samenleving wordt steeds ingewikkelder en de taken van de politie nemen toe in omvang en complexiteit. Het roept bij De Groot de vraag op of of niet moet worden toegewerkt naar slechts twee politieke hoofdtaken, namelijk het beheersen van de openbare orde en het doen van opsporing.

Boutellier stelt voor om bewaken en beveiligen en verkeershandhaving elders te beleggen. De vraag is of dit verstandige opties zijn, want wat zet men daarmee overboord? Vanuit de schrale beschikbare middelen en capacitaire mogelijkheden zijn het niettemin logische gedachten. En niet alleen de politie, maar met name de politiek moet keuzes maken. De aanpak van de (digitale) criminaliteit én de ondermijnende drugscriminaliteit met haar gewelddadige uitwassen vraagt brede investering en tegelijkertijd is er meer nodig om met gebiedsgebonden politiezorg de relatie van de politie met burgers te kunnen versterken.

Richting de toekomst

Als we zien wat er op het spel staat, welke richtingen bieden de verschillende auteurs dan om daarop te reageren en te anticiperen? Meerdere auteurs dringen erop aan dat de politie meer investeert in haar legitimiteit. De energie moet worden gestoken in verder professioneel optreden en het onderhouden van de relaties die nodig zijn om escalatie te voorkomen. Professionaliseren is nodig om een sterkere professionele identiteit te ontwikkelen, van waaruit zij verbinding — en ook samenwerking — zoekt met de samenleving. Dat vraagt ook iets van leiderschap. In dit deel bespreken we de belangrijkste aanbevelingen met het oog op de komende tien jaar.

KENNIS EN TECHNOLOGIE

Het is belangrijk om kennis en inzichten vanuit de wetenschap te benutten bij de ontwikkeling van het politievak en van de politieorganisatie. Zo vraagt De Groot om inbreng van de wetenschap om omvang en aard van de zware georganiseerde criminaliteit te kunnen volgen. De Politieacademie zou in staat moeten worden gesteld om uit te groeien tot centrum binnen het kennis-ecosysteem rond praktijkgerichte ontwikkeling van het politievak en de politieorganisatie. Zij kan, meer dan nu, een rol spelen in het uitvoeren en uitbesteden van onderzoek en zou tegelijkertijd hét kenniscentrum voor de politie zijn. Van Veldhuizen pleit voor een kennisgedreven politie, als voorwaarde om een datagedreven organisatie te kunnen zijn. Hij stelt dat op data gebaseerde informatie altijd een subjectieve interpretatie is, waarin voorkennis bepalend is. Wie zich door data laat drijven, dobert uiteindelijk stuurloos rond. Dat vraagt om een politie die durft te onderkennen dat kennis niet in computers zit, maar altijd in mensen.

Overigens is de wetenschap ook van groot belang om een antwoord te vinden op de razendsnelle digitale en technologische ontwikkelingen. De

politie investeert terecht in het meegaan met de digitalisering van de samenleving. Zowel de Groot als Leistra wijzen op de datarevolutie die gaande is binnen de opsporing en in andere taakvelden. Het biedt ongekende nieuwe mogelijkheden voor de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit.

Mulder en Schönfeld stellen de vraag hoe de politie de technologische ontwikkeling moet hanteren. Allereerst ligt er een uitdaging bij de wetgever, zoals ook door Boutellier is benadrukt. De politie moet, omdat nagenoeg alles tegenwoordig digitaal is en steeds meer virtueel, zowel wettelijk als technisch bekeken een structurele positie krijgen om op te treden binnen het virtuele domein en op de plekken waar het fysieke en virtuele domein elkaar raken of overlappen. Want, zo luidt de waarschuwing, wanneer er niet sprake is van een democratisch genormeerde rechtsorde en een minder digitaal vaardige politie niet aansluit op deze digitale wereld, ontstaat zelfregulatie zonder politie.

Daarnaast ligt er binnen de politieorganisatie een uitdaging in hoe met de snelle technische ontwikkelingen om te gaan. De ervaringen hiermee tot nu toe leren Mulder en Schönfeld dat er sprake moet zijn van een weloverwogen strategie, met de volgende uitgangspunten. Complexe problemen vragen allereerst om meer samenwerking. Volatiliteit vraagt om het kunnen hanteren van onzekerheid en om flexibiliteit en adaptiviteit in de organisatie. Complexiteit vraagt om zo eenvoudig mogelijke werkwijzen. Ambigüiteit vraagt om snel op te starten, met kort cyclische experimenten zoals bij lean-start-ups en design-thinking. Het zijn uitgangspunten die — beter dan bij bureaucratie — passen bij de *wicked problems* waarvoor de politie zich gesteld ziet. Ze staan in schril contrast met wat nu vaak gezien wordt: weerbarstigheid van bestuurders, overambitie, de onwil en het ongemak van samenwerking, te ingewikkelde regelgeving en besluitvorming, het niet durven los te komen uit bestaande werkwijzen en het niet durven stoppen bij het niet halen van tussentijdse doelen.

En daarbij komt, ook in de samenwerking met andere organisaties moeten mogelijkheden van digitalisering en technologie worden benut. Dat leidt volgens hen tot de noodzaak van een i-Overheid, met digitale informatie-samenwerking over institutionele grenzen. De politie zal zich daarom ook qua ICT moeten voorbereiden om in nieuwe rollen samen te werken in veiligheidscoalities, waarbij zowel burgers als bedrijven partners zijn, over de volle breedte van de politietaken.

DE POLITIE-IDENTITEIT

De aanbevelingen rond wetenschap en technologie sluiten aan op het grote belang voor de politie om te investeren in de eigen professionalisering.

Die noodzaak komt voort uit het idee dat de politie in haar taakuitvoering niet primair als beleidsgestuurde uitvoeringsorganisatie gezien moet worden. Volgens Thijssen wordt de politie te vaak beschouwd als een organisatie met werknemers en leidinggevendenden waarvoor prestatiedoelen gelden waarop verantwoordelijken kunnen worden afgerekend. Zij constateert dat de politie vaak veel meer doet dan haar taakomschrijving. Dat valt nou eenmaal samen met het improviserende en empathische vermogen van politiemensen, waar ook Boutellier en Nap over schrijven. Als een diender vindt dat ingrijpen of nazorg nodig is, dan zal hij of zij dat doen. Niet impulsief of ondoordacht, maar menselijk, aldus Thijssen.

Dat roept op tot een andere visie op de politie dan nu in de beleidsgestuurde wereld geldend is. Diverse auteurs, onder wie 't Hart en Boutellier, benadrukken om deze reden dat de politie haar waardepropositie — of professionele identiteit — moet kennen, om weerstand te bieden tegen alle *wind van leer*. Boutellier betoogt dat een gezamenlijk beeld van de kernfunctie politisering van de politie kan voorkomen. In de rijstebrijberg aan *papers*, strategienotities, visiestukken en rapporten over de politie klinkt al gauw de politieke waan van de dag door. Een sterke eigen professionele identiteit geeft trots, zelfbewustzijn en houvast. Het stuurt ook de professionele ontwikkeling richting de toekomst.

In de bijdragen worden meerdere denkbare elementen van deze professionele identiteit belicht. Slort noemt als belangrijkste functie van de politie *het bewaren van de vrede*. Thijssen komt vanuit haar waarneming tot een in de literatuur vaker aangetroffen opvatting (Cachet, 2019) dat de politie gezien kan worden als een groot, noodzakelijk vangnet voor de hele samenleving. Waar iets grondig misloopt en burgers er zelf niet meer uitkomen, treedt de politie op, vaak hulpvaardig, soms hardhandig. Politiemensen opereren aan de rafelranden van de maatschappij, aldus Wil Thijssen. Jan Nap noemt politiewerk “Sisyphuswerk”: het lost de problemen niet op, maar het kan voor concrete mensen en voor het samenleven wel veel betekenen, en ook “bemoedigend en mobiliserend werken, de kans vergroten dat mensen bij willen (blijven) dragen aan het goede samenleven”.

Hoogenboom stelt dat de politie bewust is van haar rechtsstatelijke functie: onafhankelijk, boven de partijen, neutraal gezien artikel 1 van de Grondwet. Boutellier spreekt van een kernfunctie die al decennia gelijk is, omdat ze altijd al in de politiepraktijk besloten ligt. Boutellier beschrijft dat “de politie opereert met afdwingbaar gezag in de morele ruimte van de samenleving”. Een belangrijk kenmerk van de politie is dat zij haar gezag in deze morele ruimte kan laten gelden; als het erop aankomt met gebruik van geweld. Dit

geweldsmonopolie geeft de politie een unieke positie ten opzichte van andere partijen. Dat bepaalt het specifieke karakter van haar functioneren als morele praktijk. Een praktijk waarin geweldsgebruik mogelijk is, maar bij voorkeur wordt vermeden. Vandaar het belang van de verankering van het morele gezag van de politie in de rechtsstaat. Daarenboven moet haar gezag, aldus Boutellier, door de samenleving geaccepteerd worden. “De politie beweegt zich tussen wet en volk, tussen de rechtsstaat en haar burgers, tussen de overheid en de gemeenschap: tussen staat en straat.” Deze unieke positie geeft de politie ook het recht van zich te laten horen over wat zij daar aantreft.

Met Boutellier benadrukt ook De Groot hierin dat de politie op een betere manier het signaleren en adviseren aan haar bevoegde gezag, de media, de politiek en de burgers ter hand mag nemen. De opsporing- en informatie-organisatie kent als geen ander de feiten, trends en oplossingsrichtingen.

EEN RESPONSIEVE INSTITUTIE

Het bepalen van een eigen waardepropositie, een professionele identiteit voor een publieke organisatie, is niet een naar binnen gericht proces. Het vraagt om voortdurende legitimatie van de uitkomst ervan. Dat betekent dat het gesprek daarover met relevante anderen gaande moet blijven. Volgens 't Hart is er dan sprake van een *responsieve institutie*, want zij “benut en onderhoudt het sociale kapitaal dat zij geniet”. Dat betekent enerzijds zelfvertrouwen, anderzijds zelfonderzoek. Dergelijke organisaties zijn assertief maar ook receptief in haar relaties met haar stakeholders. Volgens 't Hart vraagt een dynamische omgeving waarin steeds nieuwe opgaven, eisen, verwachtingen, spelers en spelregels op de organisatie afkomen, hard werken om een institutie te worden en te blijven. Het vergt een vorm van *institutioneel leiderschap*, dat: a) niet in dagkoersen maar in lange lijnen denkt en handelt, b) interne en externe stakeholders weet te verbinden op gezamenlijke waarden, normen en doelen en c) de integriteit van de institutie — haar kernwaarden en werkwijzen — assertief waarborgt en waar nodig aanpast aan veranderende omstandigheden.

Dat gesprek met relevante anderen kan volgens Van Hoorn en Jansen gaan over de *beste* bijdrage van de politie in de aanpak van maatschappelijke vraagstukken. In dat gesprek moet de complexiteit van vraagstukken en aanpakken niet worden *ontkend* maar *erkend*. Voortdurend gaat het, ook naar en met anderen, om de bedoeling, om optimalisatie van het effect van de inzet. Dit vraagt andere sturings- en verantwoordingsmechanismen dan nu gehanteerd worden. Nap geeft aan dat hier de ontwikkeling van “rijker verantwoordwoorden” past. Van Hoorn en Jansen laten zien dat het gesprek tussen politie

en ministerie zich voorzichtig op deze wijze lijkt te ontwikkelen. Zij verwijzen naar een brief van minister van Justitie en Veiligheid Yeşilgöz-Zegerius aan de Tweede Kamer dat het ministerie met de politie nadenkt over vormen van *zinvolle verantwoording*, met een verwijzing naar rijker verantwoorden. Dit wordt concreet waar de minister voorstelt om bij de totstandkoming van de nieuwe Veiligheidsagenda 2022-2026 vooraf expliciet te maken welke effecten door politie-inzet worden beoogd en hoe de monitoring eruit gaat zien.

Nap noemt dit type gesprekken overigens ‘leren’. De kans op goed politiewerk zal toenemen als de politie echt een lerende politie zal zijn. Daarin is uiterst belangrijk, zo spreekt Nap ’t Hart na, dat de politie zich in dit leren openstelt voor de samenleving. Dat betekent dat er een verschuiving zal moeten plaatsvinden, van *verticaal sturen binnen de politieorganisatie* naar *horizontaal leren met de samenleving*. In zijn ogen kan goed politiewerk zich alleen in samenspel met de samenleving ontwikkelen. De politie moet naar buiten kijken in plaats van naar boven. Dat leren met de samenleving moet in concrete contexten samen met de samenleving ontwikkeld worden, als doorgaand proces. Niet als beleidsvoornemen, maar als praktijk.

Dit *institutioneel leiderschap* zal volgens Schaap en Salet ook voor de komende jaren een coherente strategie moeten ontwikkelen om haar relatie met burgers op te bouwen, te onderhouden, en waar nodig te herstellen, want daar lijkt het nu aan te ontbreken met alle risico’s van dien. De sleuteluitdaging waar de politie in hun ogen voor staat, is om de interne focus op inrichting, verhoudingen en functioneren van de politieorganisatie te verleggen naar, zoals ’t Hart en Nap ook betoogden, een externe oriëntatie, gericht op de behoeften en vragen vanuit de samenleving. Onderdeel daarvan is volgens Schaap en Salet de zichtbaarheid van de politie. Op veel plaatsen zijn gemeentelijke handhavers inmiddels meer en zichtbaarder op straat aanwezig dan de politie. Toch weten we dat burgers die aanwezigheid en zichtbaarheid juist van de politie verwachten. Dit heeft te maken met diepgewortelde ideeën bij burgers over wat de politie is en moet zijn. De politie staat symbool voor een gezamenlijk publiek belang, iets waar mensen in een gefragmenteerde, snel veranderende samenleving naar hunkeren. Een politieorganisatie die zich terugtrekt, betekent daarmee een overheid die zich terugtrekt. Wanneer de politie haar relatie met de burger wil verbeteren, moet zij in dagelijks contact staan met die burger — niet alleen op haar eigen voorwaarden, maar ook op die van de burger.

Het internationale perspectief in dit boek onderstreept dat. Als het gaat om het (terug)winnen van vertrouwen was in Amerika de eerste en belangrijkste les dat de politie zich elke dag opnieuw, van beginnend agent tot

korpschef, moet richten op het versterken van de vertrouwensrelatie met de burgers. Hoe groter de polarisatie en de belangentegenstellingen zijn, hoe crucialer die vertrouwensrelatie is. Slort gaf aan dat de politiechefs daarin zowel intern als extern een boegbeeld zijn. Gebiedsgeoriënteerde politiechefs besteden meer tijd binnen de diverse gemeenschappen die zij dienen dan in hun eigen korps. Daarin namen een aantal van hen ook positie in door te knielen op één been om uit te dragen dat ook zij racisme en bovenmatig politiegeweld afzweren. Çelik en Westerink, Van Veldhuizen en Slort stellen dat het bij het omgaan met — de verschillende vormen van — diversiteit altijd moet gaan om het verhogen van de kwaliteit van het politiewerk. Voor de operationele taakuitvoering moet de politie goed herkenbaar en benaderbaar zijn en voeling hebben met alle groepen in de samenleving.

Een betere verbinding met de samenleving vraagt ook om een verandering in de verhouding tussen het nationale en het lokale (basisteam)niveau, waarbij volgens Schaap en Salet van het nationale niveau om strategisch beleid en steun wordt gevraagd, en basisteams de autonomie moeten hebben om eigen keuzes te maken afhankelijk van de eigenschappen en vragen vanuit de omgeving. En daarnaast wijzen zij op grond van onderzoek op een ander aspect. Een groot deel van de bevolking is inmiddels op hbo- of universitair niveau opgeleid en het is bevreemdend dat politiemensen, die buitengewoon complex werk uitvoeren, deze bagage in meerderheid ontberen. Ook wanneer het aankomt op samenwerking met lokale partners is het onwenselijk dat de politie zowel de meeste bevoegdheden als de minste jaren onderwijs kent. Dat hoger onderwijs voor politiemensen niet ten koste hoeft te gaan van ‘handen aan het bed’ en een praktische oriëntatie, laten ervaringen in verschillende andere West-Europese landen inmiddels zien.

SAMENWERKING BINNEN DE BREDE POLITIEFUNCTIE

Als de politie meer in verbinding met de samenleving is, ontstaat ook alle ruimte voor de overtuiging dat de politie moet samenwerken. Nap stelt zelfs dat al het politiewerk radicaal verknoopt is met wat hij omschrijft als een eindeloos netwerk. Inzet op horizontaal samenwerken en leren duwt verticale sturing naar de achtergrond. Daarbij geldt dat volgens Hoogenboom de brede politiefunctie verder strekt dan de taak van de politie. Veel (semi) publieke en private organisaties houden toezicht en handhaven, maar hier is ook met het oog op de rechtsstatelijke inbedding ervan betrekkelijk weinig politieke, maatschappelijke en criminologische belangstelling voor. Ook Mulder en Schönfeld onderschrijven dat veiligheid niet meer los gezien kan worden van toezicht door gemeenten, beveiligingsbedrijven, bijzondere

opsporingsdiensten en toezichtautoriteiten zoals de FIOD, de NVWA of de AFM. Wijkproblemen zijn, volgens Terpstra, zelden alleen politieproblemen. Een integrale aanpak is van belang, met politie als actieve deelnemer. Overigens geldt dat ook voor de samenhang tussen van zorg en veiligheid. Toenemend wordt immers bevonden dat er een sterke relatie is tussen allerlei vormen van criminaliteit en verdachten met licht verstandelijke beperkingen en andere multiproblematiek (Dijk, 2022, p. 144).

Elke organisatie waarmee samengewerkt wordt, heeft een eigen bestaansreden, maar met het oog op samenwerking dient er in toenemende mate sprake te zijn van een gedeeld belang en de vraag hoe organisaties aanvullend op elkaar kunnen functioneren. De Groot en Leistra zien als voorwaarde voor een succesvolle aanpak van de ondermijnende drugscriminaliteit dat naast een steviger repressieve aanpak ook meerjarig beleid op preventie gevoerd gaat worden. Het gaat om samenwerking met onder meer gemeenten, fiscus, woningbouwcorporaties, makelaars, banken en welwillende burgers. 't Hart pleit voor het bouwen van coalities die de doelen, middelen en werkwijzen van de politie willen dragen.

Hoogenboom verlangt naar een minister die meer investeert in preventie, in het opwerpen van barrières. Dat kan door het verder stimuleren en mobiliseren van het maatschappelijk middenveld, het bedrijfsleven en de burgers. Hij sluit hiermee aan op het pleidooi van Kim Putters (2022) om bij grotere vraagstukken de samenleving te betrekken. Hierbij is regie nodig, volgens Hoogenboom. Het is echter de vraag of het ministerie van Justitie en Veiligheid in staat is deze regie te voeren. Het is bovendien vooral een kern-taak van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te staan voor een goed en slagvaardig openbaar bestuur en een overheid waar burgers op kunnen vertrouwen. Het ministerie van Justitie en Veiligheid werkt, naar aanleiding van het in het openingshoofdstuk aangehaalde rapport van de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR), aan een heroriëntatie op de politiefunctie en de 'organisatie' daarvan. De vraag die hier gesteld moet worden, is of deze verkenning op dit wezenlijke vraagstuk niet onder verantwoordelijkheid van meerdere departementen ter hand genomen moet worden.

EEN PROFESSIONELE POLITIE

In de verschillende bijdragen staan politiemensen vaak centraal. In de tekst van Thijssen wordt geschetst dat politiemensen vanuit een eigen moraliteit tot sterke afwegingen komen. In de kwaliteit van politiemensen ligt de grootste kracht van de organisatie. Jan Nap wijst er echter terecht

op dat dit niet als gegeven mag worden beschouwd. Steeds moet de vraag gesteld worden of de politie in het hanteren van verstoringen zich voor de samenleving een “macht ten goede” toont. De politie voegt in, voegt toe en voegt weer uit. Telkens is er dan de vraag aan betrokkenen: is dit in jouw ogen goed politiewerk; hebben wij jullie en de situatie goed verstaan en hebben we als sterke arm begrensd, beschermd en bekrachtigd op een voor jullie vertrouwenwekkende wijze? De vraag is of dat gesprek met deze intensiteit wordt gevoerd. Toch zijn dergelijke gesprekken niet vreemd. Hoogenboom geeft aan dat de politie de afgelopen veertig jaar binnenshuis een morele gemeenschap ontwikkeld heeft waarin voortdurend wordt gepraat over rechtsstatelijke en morele dilemma's. Binnen geen enkele overheidsorganisatie gebeurt dit volgens hem zo structureel. Hij beschrijft de mogelijkheid om dit voortdurend uit te bouwen. Hij wijst op het belang van interne morele beraden, van aandacht voor de cultuur zoals in de Rauwvoorstellungen en van inclusie. Nap stelt dat leiderschap moet voorgaan in en ruimte maken vóór professionele en morele leerprocessen vanuit de zich ontwikkelende praktijk, met erkenning van de complexiteit van het politiewerk als uitgangspunt. Dat vraagt volgens hem dat politieleiders de ontwikkeling inzetten vanuit het vertrouwen in het beschikbare ‘morele kapitaal’ van de politiemensen. Niet naïef blind voor wat misgaat, maar vanuit het idee dat het blauwe volkje wel deugt.

Daarbij mag uiteraard niet voorbijgegaan worden aan incidenten van afkeurenswaardig gedrag van politiemensen. Als twijfel ontstaat of de politie *echt* staat voor de waarden van de rechtsstaat, voor professioneel, integer, onbevooroordeeld en onpartijdig optreden, dan vraagt dit alle aandacht. De politie wil immers ‘Politie voor Iedereen’ zijn. Verbinding *buiten* heeft veel te maken met verbinding *binnen* de politie en is eveneens belangrijk voor legitimiteit, zag Slort in Amerika. Er is binnen de politie al vele decennia aandacht voor diversiteit en inclusie. Een bijzondere waarneming van Çelik en Westerink is dat de visie en de aanpak de afgelopen jaren niet erg veranderd zijn: de aanpak kenmerkt zich voornamelijk door eenvoudig meetbare, af te vinken ‘maakbare activiteiten’ zoals het geven van trainingen of het instellen van een meldpunt. Vaak wordt daarvoor gekozen onder druk van politiek en bestuur of media. Of doelen worden bereikt, kunnen zij door het ontbreken van beleidsevaluaties niet zeggen. Volgens Çelik en Westerink lijkt het erop dat jarenlang om de hete brij is heengedraaid, aangezien de interventies niet aan het niveau van waarden en overtuigingen raakten die in het geding zijn. Zij pleiten voor een niet-vrijblijvende, samenhangende — en dus niet gefragmenteerde — aanpak, richting de toekomst. Het gaat om een

cultuurverandering, die doorzettingskracht en niet meer weggijken vraagt: het moet *van moeten naar willen*. Slort voegt daar tijd en realiteitsbesef aan toe. De noodzakelijkheid om een inclusieve organisatie vraagt overtuiging. Tegelijkertijd zullen ambities zoals ongewenst gedrag uitbannen per definitie op teleurstelling uitdraaien, want incidenten zullen er — helaas — blijven. Dat laat onverlet dat de norm helder gesteld en uitgedragen moet worden. Juist in die situaties roept Nap op om niet op klassieke verticale manieren te reageren, maar om horizontale leerprocessen in te zetten, vanuit de praktijk. Leerprocessen waarin de leider niet vanop afstand reageert, maar waarin de leider zelf mee leert en mee koers zoekt. De leider moet zichzelf op het spel durven zetten en persoonlijk aanwezig zijn in de ontwikkeling. En dat niet alleen bij bijzondere zaken maar juist in de gewone praktijk. Het is duidelijk dat dit, in combinatie met een heldere positie over de waarden die in het geding zijn, veel van leiderschap vraagt.

LEIDERSCHAP VAN DE TOEKOMST?

Het politieleiderschap behoeft ontwikkeling, onderstrepen diverse auteurs. Volgens 't Hart moet strategisch leiderschap de fundamenteel politieke wereld van 'beleid' en de fundamenteel professionele wereld van 'uitvoering' weten te verbinden. Hoogenboom meent dat daarbij traditionele vormen van top-down leiderschap, zo eigen aan de bureaucratistische organisatievorm, geen toekomst hebben. Een missiegedreven organisatie, met een duidelijke professionele identiteit, biedt volgens hem de beste kansen. Professionals hebben ruimte nodig, maar ook een idee van richting. Dat vereist leiders die een doel duidelijk kunnen neerzetten, maar zich volgens Van Hoorn en Jansen ook weten te verhouden tot het vakmanschap en hun medewerkers door daarmee in verbinding te zijn. Nap zegt het op zijn eigen manier: besturing in complexiteit is niet een disciplineren van de uitvoering met het oog op het behalen van vooraf bepaalde resultaten, maar het uitdagen en bemoedigen van betrokkenen om in de eigen context op de tast en in samenspel met iedereen die kan bijdragen, te zoeken naar de best denkbare manieren om de functie waar te maken. Het is een wijze van besturen, van leidinggeven die op onzeker durft te spelen; met vertrouwen. Een manier van besturen die aanspoort tot leren, niet tot gehoorzaamheid.

Daarin past ook het vermogen om tot een waardierend werkklimaat te komen. Volgens Çelik en Westerink hebben leidinggevendenden hierin naast iedere medewerker een extra verantwoordelijkheid; een leidinggevende leeft de norm voor (voorbeeldgedrag) en bepaalt hoeveel ruimte medewerkers krijgen in teams. Dit vergt leidinggevendenden met specifieke competenties.

Daarom moet de politie leiders selecteren die oog hebben voor verschillen en leiding kunnen geven aan een divers samengesteld team, die nieuwsgierig zijn naar wat de ander beweegt en daarin voortdurend willen blijven (bij) leren. Leiders met een brede blik die contact hebben en kunnen maken met mensen die andere leefstijlen en culturen hebben dan zichzelf. Volgens Çelik en Westerink vraagt dit ook om leidinggevendenden maximaal te ontlasten en te ondersteunen zodat ze hun energie op het team kunnen richten. En soms vergt het moed om afscheid te durven nemen van leiders die dit niet voldoende laten zien.

Keuzes voor de toekomst

De politie is geen rustig bezit, zegt de korpschef in zijn voorwoord. Uit de bijdrage van Slort blijkt dat het vertrouwen in de politie zomaar kan verdampen, met ingrijpende gevolgen. De snel opeenvolgende ontwikkelingen in onze samenleving en binnen de politie vragen wijsheid en moed om daar verstandig op te reageren.

De belangrijkste aanbevelingen van de Tweede Kamercommissie, die onderzoek deed naar uitvoeringsorganisaties, zijn dat meer gepraat moet worden met burgers en uitvoeringsorganisaties en dat er meer aandacht moet zijn voor een veilige cultuur, waarin uitvoeringsorganisaties de burger kunnen dienen, niet de minister. Ambtelijk vakmanschap moet weer uitgangspunt zijn. De blik moet naar buiten, niet omhoog. Dat geldt ook voor de politie. En zo zijn we weer terug bij het begin, een politie die meer in verbinding is met de samenleving.

Het is voor beleidsverantwoordelijken nodig om, zoals Nap ons voorhoudt, het moeras in te gaan. Dat vraagt een *andere* manier van managen en sturen, het vereist ander leiderschap. De emeritus hoogleraar organisatieontwikkeling Cees Zwart noemt dit het vermogen om *integer te improviseren*. Zo leiding geven is geen zwakgebod, maar kan volgens Nap juist een bron van trots zijn. De politie kan laten zien hoe het op een niet-naïeve wijze, met alle moeilijkheden die daarbij horen, zich inspant voor een rechtvaardige vrije samenleving en hoe ze daarin voor concrete mensen, in concrete situaties heel betekenisvol is. Daarover gaat immers de missie van de politie.

De landelijke politie staat en ontwikkelt zich verder. Meerdere voordelen, zoals op het gebied van slagkracht in grote operaties en informatie-uitwisseling, hebben hun waarde in de praktijk bewezen. Tegelijkertijd laat dit boek zorgelijke trends en ontwikkelingen zien, voortkomend uit maatschappelijke ontwikkelingen en uit ontwikkelingen die, als keerzijde van de Nationale

Politie, waren voorzien. Dit moment, na tien jaar landelijke politie, is het moment om daarop te anticiperen.

Voor de politiek en de bewindspersonen gaat het om twee typen noodzakelijke keuzes. We zagen ten eerste dat mede door verminderde legitimiteit van de overheid de druk op de samenleving toeneemt en dat vraagt een politie die in staat is en blijft om nauw met die samenleving verbonden te zijn, om de vrede te handhaven. Ook vragen de ontwikkelingen van digitale criminaliteit en met name de georganiseerde criminaliteit overtuigende keuzes, met name omdat hier de rechtsstaat in het geding is. We lieten de noodzaak zien om op twee of zelfs drie manieren te investeren in de politie.

Daarnaast, en dat is de tweede oproep aan de politiek, lijkt er dringend noodzaak te zijn om voorzieningen te treffen — de commissie evaluatie Politiewet 2012 adviseerde wettelijke aanpassingen — om de verdergaande politisering van de sturing van de politie tegen te gaan. Daaronder zit de indringende vraag of de politiek aan de politie ruimte wil geven om, zoals meerdere auteurs voorstellen, eigen verantwoordelijkheid te nemen voor haar professionele ontwikkeling en om, met 't Hart te spreken, te kunnen functioneren als een professionele institutie, die in nauwe samenspraak met haar omgeving bepaalt wat nodig is.

Het appel op de politieleiding kent meerdere invalshoeken. Het is van belang om te komen tot meer bewustzijn op de eigen waardepropositie (ofwel de eigen professionele politie-identiteit) en om deze tot uitgangspunt te maken in het externe en interne handelen van de politie. *Weet waar je van bent, en waar je voor staat; ook in tijden van turbulentie.* Dat vraagt overigens voortdurende samenspraak met anderen, bestuur en gezag, partners, stakeholders en burgers, die belang stellen in een goede politie. Het zal ook de verbinding binnen de organisatie versterken.

Daarnaast is het advies om te komen tot een coherente strategie om de horizontale verbinding met samenleving meer betekenis en inhoud te geven. De belangen zijn velerlei, namelijk het versterken van de legitimiteit en het vertrouwen, het bevorderen van 'politie voor iedereen', het draagt bij aan voortdurend leren om steeds betere politie te zijn en het stimuleert samenwerken met burgers en partners, wat essentieel is om effectief te zijn (Putters, 2022).

Het derde advies is om — ter vervanging van de nog altijd resistente New Public Management-methoden — gericht op zoek te gaan naar welke besturing en verantwoording gewenst is voor de doorontwikkeling van de professionaliteit, passend leiderschap en een professionele cultuur, de vitaliteit van de politiemedewerkers en effectiviteit van de politieorganisatie.

Dit vraagt daadwerkelijke vernieuwing, waarin de professie weer uitgangspunt is, van sturings- en verantwoordingsmechanismen. Dit zal de gewenste ontwikkeling stimuleren.

Ten slotte doen we de aanbeveling om te investeren in het zijn van een kennisgedreven en lerende organisatie, vanuit de overtuiging dat echte kennis in mensen en niet systemen zit.

Tot slot

Jurriën Rood (Rood, 2011) vroeg aan een Amsterdammer, iemand die zichzelf niet direct als vriend van de politie zou bestempelen, wat er zou gebeuren als er geen politie was. “Dan wordt het een zootje”, was zijn directe antwoord. Misschien is dit wel de meest kernachtige beschrijving van de betekenis van de politie. In deze synthese bespraken we, geïnspireerd door de auteurs van de boeiende bijdragen, wat nodig is om in een steeds kwetsbaardere rechtsstaat een politie te zijn en te blijven, waar de samenleving en burgers op kunnen bouwen.

Het vraagt keuzes en die keuzes zullen geen comfort opleveren. Radicale keuzes betekenen onrust en onrust is er genoeg, toch? Bewindspersonen moeten de vraag beantwoorden of ze dit willen aangaan. Van de huidige korpsleiding vraagt het om beslissingen te nemen die deels ‘op de tast zijn’. Maar het is nodig want als zij dat niet doen, zullen er jaren verstrijken. Hun opvolgers zullen dat de eerste jaren ook niet kunnen doen, zij moeten eerst positie verwerven voordat zij zich gelegitimeerd voelen om ingrijpende keuzes te kunnen maken. In dit boek klinkt het appel. Er staat genoeg op het spel, wat om meer gaat dan de kwaliteit van de politie. Het gaat evenzo om de kwaliteit van een goed functionerende rechtsstaat.

En uiteindelijk gaat het om *het goede samenleven*. Daarbij is een hoog gekwalificeerde, professionele, integere en gedragen politie onmisbaar. Een politie in verbinding met de samenleving. Een politie die gezien wordt als *onze* politie, omdat iedereen ziet dat deze politie dienstbaar is aan wat we in dit land van waarde achten.

LITERATUUR

- Cachet, L. (2019). Politiewerk, over essentie in meervoud. In Devroe, E., Schmidt, A., Moor, L.G., & Ponsaers, P. (Red.), *De essentie van politiewerk* (pp. 225-230). Gompel&Svacina.
- Dijk, A. van (2022). *Changing policing for communities*. Uitgegeven in eigen beheer.
- Putters, K. (2022). *Het einde van de BV Nederland. Over noodzaak van een verhaal voor onze samenleving*. Prometheus.
- Rood, J. (2011). *Tegengif*. Politie Amsterdam.
- Sacks, J. (2021). *Leviticus, boek van het heilige*. Skandalon.
- Salet, J.T. (2018). De abstracte politie. *Tijdschrift voor de Politie*, pp. 42-46.
- Zwart, C. (2018). *Over Hoop*. Anne Pastors (in eigen beheer).

Eindnoten

Inleiding

1 Wij hebben dit boek samengesteld vanuit onze rol in de redactie van het *Tijdschrift voor de Politie*, een onafhankelijk opinieblad over de politie.

Gebiedsgebonden politiezorg

GEBIEDSgebonden POLITIEWERK

1 Vanwege de leesbaarheid wordt ervan afgezien telkens naar deze bronnen te verwijzen. Aan het einde van deze bijdrage worden de belangrijkste van deze publicaties vermeld.

Bewaken en beveiligen

BEWAKEN EN BEVEILIGEN EN DE POLITIE

1 In plaats van het abstracte 'objecten en diensten' wordt in deze bijdrage ook gesproken over locaties en organisaties. Een locatie kan een gebouw zijn, bijvoorbeeld een ambassade, een monument of een bepaald terrein.

2 In december 2022 maakt Defensie bekend dat het de Koninklijke Marechaussee een nieuwe eenheid gaat oprichten die zich focust op persoonsbeveiliging. In 2023 moeten de eerste 250 beveiligers getraind zijn. NRC (2022). *Marechaussee richt nieuwe eenheid op voor persoonsbeveiliging*. www.nrc.nl/nieuws/2022/12/23/

marechaussee-richt-nieuwe-eenheid-op-voor-persoonsbeveiliging-a4152530.

3 Voor een betoog over de valkuilen van vooruitblikken in het kader van het stelsel bewaken en beveiligen zie: Schuurman et al. (2021), p. 32.

4 De Commissie-Bos stelde in haar rapport voor om een wetenschappelijk schil rond het stelsel bewaken en beveiligen te bouwen. In 2022 heeft de NCTV hieraan gehoor gegeven en heeft de Universiteit Leiden een strategische onderzoeksagenda bewaken en beveiligen opgesteld.

5 Het is goed om te benadrukken dat het ook voor individuele professionals zelf bijzonder lastig is om restrisico's te accepteren.

Digitalisering

BEGRIJPEN VOOR INGRIPPEN

1 Deze redenering is vrijelijk geïnspireerd op de bespiegelingen over het 'aesthetisch bestanddeel' in geschiedkundige voorstellingen van Johan Huizinga (1905).

2 In dit stuk gaat het niet over de ethische dilemma's van datagebruik en de gevolgen ervan. Wie daarover wil lezen, kan terecht in het boek *Fricie* van Miriam Rasch (2020).

3 Dit is geen academisch filosofisch stuk. Academische filosofen zijn hoofdzakelijk met

zichzelf en soms met elkaar in debat en durven het maar moeilijk aan om hun ideeën losjes naar de werkelijkheid van alledag te vertalen. Dat gebeurt hier wel, zij het ten koste van de academische nuance. Toch schuilt achter alle begrippen die in deze tekst aan de orde komen een rijk, genuanceerd en vaak boeiend debat. Wie zich daarin wil verdiepen, kan beginnen met het boek *Introduction to philosophical hermeneutics* van Jean Grondin (1994).

4 Het gaat hier achtereenvolgens om de filosofen Friedrich Schleiermacher (1768-1834), Wilhelm Dilthey (1833-1911), Martin Heidegger (1889-1976) en Hans-Georg Gadamer (1900-2002). In dit stuk val ik om praktische redenen vooral terug op het werk van Gadamer.

5 Waar de natuur- en sociale wetenschappen werken met deductie en inductie – waarbij een uniek geval wordt afgeleid uit een algemene wet, of juist een algemene wet wordt opgesteld aan de hand van een reeks unieke gevallen – probeert de hermeneutiek een uniek geval aan de hand van een unieke context te begrijpen. Die laatste benadering heet ‘abductie’. Praktisch gezegd betekent dit dat de hermeneutiek het minder over wetmatigheden heeft en zich in plaats daarvan richt op de totstandkoming van afzonderlijke gevallen en toestanden. Zonder dat expliciet te benoemen maken ook politiemensen in hun werk veelvuldig gebruik van abductief redeneren.

6 Hans-Georg Gadamer (1960) sprak in deze context niet zomaar over welwillendheid, maar over de ‘Vorgriff der Vollkommenheit’, mijn uitleg hier is van dit concept afgeleid.

7 In de woorden van Gadamer (1993): “Es ist die Aufgabe der Philosophie, das Gemeinsame auch unter dem Differenten zu finden.”

8 Er is bescheiden onderzoek gedaan naar de praktische toepassing van ideeën uit de hermeneutiek. Het tijdschrift *Journal of Applied Hermeneutics* bijvoorbeeld richt zich vooral op toepassingen in de zorg. Het boek *Hermeneutics* (Caputo, 2018) is een aardige inleiding voor mensen die hiermee aan de slag willen gaan.

Politiek bestuurlijke omgeving

VERANDER VANUIT DE KERN

1 Hij zette daarvoor onder andere de gegevens van de *International Victim Survey*, de *Gallup's Law and Order Index 2015* en de *World International Security and Police Index 2016* op een rij — alleen beschikbaar als PowerPointpresentatie: Politie-Prestaties.November2016 ppt.ppt

2 Zie European Social Survey | European Social Survey (ESS)

3 Bevestigd door de Commissie-Kijken (Commissie Evaluatie Politiewet 2012, 2017)

4 Ik baseer me op een essay dat ik op persoonlijke titel schreef op verzoek van de School voor Politieleiderschap en de Directie Strategie & Innovatie van de Nationale Politie (Boutellier 2020).

5 Het gaat hierbij dus niet om de kerntaken (dat betreft de concrete werkzaamheden); het gaat ook niet om de politiefunctie, die ook andere organisaties kunnen worden vervuld. Het gaat om de kernfunctie van de politie-organisatie: wat is haar bestaansrecht?

6 De geformuleerde kernfunctie sluit aan bij klassieke noties van politiewetenschapper Bittner (1970).

7 Daarbij hanteert de politie als kernwaarden: integer, betrouwbaar, moedig en verbindend.

8 Sinds de visienota *Politie in ontwikkeling* (Raad van hoofdcommissarissen, 2005) luidt de missie van de politie ‘Waakzaam en dienstbaar staan wij voor de waarden van de rechtsstaat.’

9 De schrijver Havel was in de jaren zeventig en tachtig vooraanstaand dissident tegen het Sovjetregime (opsteller van het manifest Charta 77) en werd later president van de Tsjechische republiek.

10 Conform het beroemde ‘tragic quality of punishment’ van David Garland (1996): straffen helpt niet, maar we kunnen niet zonder.

11 Zie voor een uitgebreide studie en actuele argumentatie: Van Steden, Anholt & Koetsier (2020)

12 De samenwerkingspartners kunnen variëren van Bellingcat tot compliance-afdelingen van de banken, van ethische hackers tot forensische accountancy.

VIER POLITIESCENARIO'S 2033

- 1 Wolzendorf schrijft over *Der Polizeigedanke des Modernen Staats* waarin het begrip *polizei* een steeds beperktere betekenis krijgt. Aanvankelijk heeft het betrekking op het gehele openbaar bestuur (vergelijk het Engelse *policy* (beleid)) om door de tijd een steeds beperktere en meer repressieve betekenis te krijgen.
- 2 Oud-hoofdcommissaris van politie, medeopsteller van 'Politie in Verandering'.
- 3 Oud-burgemeester, minister van Justitie en 'architect' van de Nationale Politie.
- 4 Oud-topambtenaar BiZa, ex-burgemeester en voorzitter van de Commissie Omgevingsdiensten (2021).
- 5 Oud-officier van Justitie, emeritus hoogleraar strafrecht, medeauteur *Instrumentaliteit en rechtsbescherming. Grondslagen van een strafrechtelijke waardendiscussie* (1990).
- 6 <https://www.nrc.nl/nieuws/2022/05/24/commissie-rotterdam-overtreedt-wet-bij-volgen-geradicaliseerde-inwoners-a4127332?t=1662643455>

Identiteit

EEN SLUIPENDE CRISIS?

- 1 Eerder van de Reputation Institute, inmiddels uitgevoerd door Kantar Public.
- 2 Cijfers vanaf de jaren negentig gebaseerd op de WODC rapportenserie Criminaliteit en Rechtshandhaving; de cijfers daarvoor werden lange tijd gebruikt in het criminologie-onderwijs aan de Radboud Universiteit en bestaan uit een aantal gecombineerde oudere bronnen.
- 3 Gebaseerd op de tabellen behorende bij Hoofdstuk 4, in *Criminaliteit en Rechtshandhaving 2020* (Meijer et al. 2021).

GEITENPAADJES VINDEN

- 1 Bij het optimisme over de relatief hoge geaggregeerde vertrouwenscores past overigens wel de kanttekening dat onder specifieke groepen, zoals jongeren met een migratieachtergrond, en in sommige postcodes de beleving van politiecontacten en het daaruit voortvloeiende vertrouwen in de politie aanmerkelijk lager liggen (Van Kapel et al., 2019; Duijndam et al., 2019).

Organisatie

NATIONALE POLITIE, NEDERLANDSE POLITIE

- 1 Een tekst zie ik als een aanbod; onderdeel van een voortgaand gesprek met een open eind. "Waar we gelijk hebben, kunnen geen bloemen bloeien" (Yehudi Amichai).
- 2 SPL is de School voor Politieleiderschap, onderdeel van de Politieacademie.
- 3 'De hark voorbij' was een programma ingezet door de COR waarin geprobeerd werd het Rijnlants denken te introduceren in de ontwikkeling van de Nationale Politie.
- 4 De interventie van Ruud Bik op een ontwerp-dag waarin hij aandacht vroeg voor 'het vak' en daarin een perspectief schetste, vitaliseerde wel, maar was eigenlijk ook ondoordacht. De bedrijfsvoering raakte uit beeld en het vervolg leidde onbedoeld eerder tot het verzwakken van de kenmerken van de Nederlandse politie en de beoogde ontwikkeling dan dat die versterkt werden.
- 5 Piet van Reenen schreef al in 2001 over de beschadigende omgang met collega's die "buiten de boot vielen" in de vorige grote reorganisatie, de vorming van de regiopolitie. Dat geeft te denken.
- 6 Bij zijn vertrek als korpschef meldde Gerard Bouman dat het huis (van de Nationale Politie) stond en dat "alleen de plintjes nog geleverd moesten worden".
- 7 Kan er bijvoorbeeld nog wel gesproken worden over 'hét politievak'? In de aanpak van de georganiseerde criminaliteit is er steeds meer behoefte aan een 'eigen verhaal voor de opsporing'; hetzelfde zou kunnen (gaan) gelden voor de M.E. (paraatheid 2.0); is dat niet een specifiek vak aan het worden? Wat zou dat kunnen betekenen voor de wijze van organiseren? In samenspel met anderen.
- 8 Dat was ook het idee achter het traject 'In naam der wat?'
- 9 Natuurlijk zijn hier meerdere factoren in het spel, zoals de onrustbarende werking van social media, maar juist daarom is het van belang om dempende en niet-versterkende krachten te ontwikkelen in het hanteren van die onrust.

10 Een stevig deel van de stafcapaciteit wordt nu ingezet voor het beantwoorden van Kamervragen.

11 Ik houd het voor mogelijk dat de ontwikkeling van de landelijke eenheid ook bezwaard zal worden door dergelijke almachtsfantasieën; de (politieke) reacties op de Commissie-Schneider lijken in die richting te duiden; de complexiteit wordt feitelijk ontkend.

12 Een voorbeeld daarvan is het boekje van Beatrice de Graaff over ons denken over crises (2022). Waarbij het dan ook wel weer interessant is dat de bijdrage van de Graaff (en Boin) aan het rapport-Schneider ook de suggestie van de mogelijkheid van beheersing oproept... als de politie maar genoeg haar best doen om zicht op alle bedreigingen te krijgen; datagedreven werken zou hier uitkomst kunnen brengen. Ook dat lijkt mij een (niet ongevaarlijke) illusie.

13 Het *Tijdschrift voor de Politie* wijdde hier een themanummer aan (december 2022).

14 Frans Geraedts in een bijdrage aan het SPL-programma 'Werken aan moreel leiderschap bij de politie'.

15 'Het blauwe volkje' verwijst voor hem naar de gehele politie; niet slechts naar degenen 'in blauw'.

16 Het onderzoek naar de misstappen in Horst, Peel en Maas (Duijneveldt, 2021) illustreert het belang van deze vragen.

17 Er zijn in dit licht interessante initiatieven, zoals 'de wasstraat', ontwikkeld in de Schilderswijk in Den Haag waarbij 'nieuwe' politiemensen bekend worden gemaakt met de positieve krachten/mensen in de wijk.

18 Er wordt ter illustratie van het belang van de Nationale Politie graag gewezen op de inzet bij de Nuclear Security Summit in 2014: "Die hadden we nooit kunnen draaien zonder Nationale Politie", aldus Ruud Bik in een terugblik in *Blauw* (december 2022).

19 In het ontwerpplan van de Nationale Politie staat de ambitie 'een politie te zijn die vertrouwen wekt door de wijze waarop ze resultaten boekt'. Daar zou serieuzer genomen kunnen worden.

20 Rabbi Soetendorp sprak over dit thema in de nacht van goed en kwaad, een SPL-programma uit 2003.

NU IS HET MOMENT: DE UITVOERING CENTRAAL

1 We laten hier in het midden of de politie – als sui generis organisatie – als een vergelijkbare uitvoeringsorganisatie kan worden gezien, want voor deze bijdrage is deze vraag minder relevant.

2 Een van de eerste publicaties was van Evelien Tonkens (2003) over getemde professionals. Kort daarna volgde Beroepszeer (2005) met als ondertitel 'Waarom Nederland niet goed werkt'. Dit boek kreeg verrassend veel belangstelling. De spin-off van het boek was aanleiding tot de oprichting van het de stichting Beroepszeer, zie www.beroepszeer.nl. Er zijn daarna nog vele andere publicaties verschenen. Voor de politie kunnen ook publicaties van Van Hoorn en Nap (bv. 2006, 2010 en 2012) daartoe worden gerekend.

3 Dat het in de Tweede Kamer niet alleen gaat om het ter verantwoording roepen van bewindspersonen, bleek onder andere in een debat in 2022 over misstanden bij de politie, waarin diverse Kamerleden ook het vertrek van de korpsleiding aan de orde stelden.

4 Afrekenen: een woord dat eveneens past in het jargon van het NPM.

5 Dit betreft een vorm van output-financiering. De bekostigingssystematiek van o.a. het Openbaar Ministerie is nog altijd grotendeels op output-financiering gebaseerd. Veel officieren voelen zich hierdoor beperkt om zo goed mogelijk werk te leveren.

6 Dat zijn teams in de Basispolitiezorg, dus in de steden en de dorpen.

7 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/01/15/kamerbrief-met-reactie-kabinet-op-rapport-ongekend-onrecht>

8 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2020/02/14/werk-aan-uitvoering---fase-1---probleemanalyse> en <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/07/03/werk-aan-uitvoering-fase-2-handelingsperspectieven-en-samenvatting-analyse>. Kamerbrief over deze rapporten: <https://www.rijksoverheid.nl>.

nl/documenten/kamerstukken/2020/09/11/kamerbrief-over-traject-werk-aan-uitvoering-verbeteren-functioneren-uitvoeringsorganisaties. Hierin zijn ook enkele voorlopige reacties opgenomen op het rapport *Klem tussen balie en beleid* van de (parlementaire) Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU). Het demissionaire kabinet laat de officiële reactie daarop over aan het volgende kabinet.

9 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/01/15/kamerbrief-met-reactie-kabinet-op-rapport-ongekend-onrecht>

10 Mede namens de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de minister van Justitie en Veiligheid, de minister voor Rechtsbescherming, de staatssecretaris van Financiën-Fiscaliteit en Belastingdienst, de staatssecretaris van Financiën-Toeslagen en Douane en de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

11 Inleiding eerste rapport, p. 7: De Secretarissen-Generaal kregen de opdracht dit uit te werken voor vier uitvoeringsorganisaties: Belastingdienst, DUO, SVB en UWV en met organisaties die intensief contact hebben met burgers, bedrijven en instellingen. Het doel hiervan was 'het reduceren van continuïteitsrisico's, het vergroten van de verandercapaciteit/wendbaarheid van uitvoeringsorganisaties en een integrale en fundamentele aanpak voor een verbeterde dienstverlening'. Zij hebben een stuurgroep ingericht en aan ABDTOPConsult gevraagd de opdracht uit te werken. Samen met medewerkers van de departementen (beleid) en de uitvoeringsorganisaties (uitvoering) heeft dat deze rapporten geschreven.

12 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/03/05/kabinetsreactie-rapporten-werk-aan-uitvoering-versterken-publieke-dienstverlening>. Citaten uit volgende passages komen uit deze brief.

13 <https://grenzeloosamenwerken.pleio.nl/>

14 <https://grenzeloosamenwerken.pleio.nl/cms/view/da1fac84-a71d-4122-b3f6-0e629f364ce7/de-gids-ambtelijk-vakmanschap>

15 <https://www.werkaanuitvoering.nl/vakmanschap>

16 <https://netwerkvanpubliekedienstverleners.pleio.nl/>

17 Zie voor dit punt ook: Jansen (2022). Hierin is het bijzonder de bijdragen: Over die véél betere ambtenaar na de Toeslagenaffaire (p. 15-24); Jansen, T., & Wilmink, H. Voorbij de perverterende loyaliteiten, naar een recht op vakmanschap? (p. 25-36); Raat, C. Grondslagen van het recht op vakmanschap, (p. 37-46); Bokhorst M., & van Zutphen, R. Ambtelijk vakmanschap in het samenspel tussen beleid, uitvoering, en toezicht, p. 207-216.

18 Dit punt is in de politieliteratuur vaak terug te vinden, zoals bij Boutellier (2020, zie ook elders in dit boek) en Bezemer en Leerkes (2021). Het raakt aan visies rond contextgericht werken en het leerstuk van de discretionaire bevoegdheid.

19 Mooi om te zien dat moed, naast verbinding, integriteit en betrouwbaar zijn, een kernwaarde van de politie is.

20 Het spoort met de eerder genoemde inzet van het kabinet, die aan uitvoeringsorganisaties vraagt 'effectief samen te werken over (organisatie)grenzen heen'. Het sluit ook aan op de oproep van Putters (2022), die spreekt over de noodzaak om de samenleving bij oplossingen te betrekken.

21 Deze tekst is voor een groot deel ontleend aan het 'gedeelde verhaal over Rijkverantwoord', dat zich ontwikkeld in het leeratelier binnen de politie waarin rijker verantwoord tot ontwikkeling wordt gebracht.

22 <https://open.overheid.nl/repository/ronl-49b37acc87f98c18ce7e0f25435cb8e9ffab8e8d/1/pdf/tk-kabinetsreactie-beleidsdoorlichting-bekostiging-politie.pdf>

23 De stap om dit helemaal los te laten is voor beleidsambtenaren, maar ook bestuurders én mensen binnen de politie te groot gebleken, er zijn nog altijd getalsmatige doelen opgenomen (zoals het aantal verdachten cybercrime of mensenhandel). Wel is opgenomen dat voortschrijdend inzicht tot aanpassing van de afspraken kan leiden.

VAN MOETEN NAAR WILLEN

1 Kamerstukken II, 2020-2021, ah-tek-20202021-2422.

- 2 In de lagere leidinggevende lagen zijn vrouwen juist ondervetegenwoordigd: 33 procent vrouwelijke teamchefs en slechts 23 procent vrouwelijke operationeel experts.
- 3 Arbeidsmarkt en Politie (Nationale Politie, november 2022).
- 4 Minderhedennota 1983.
- 5 Reflecties na vier jaar programma *De Kracht van het verschil* 2015-2018.
- 6 Deze cijfers zijn indicatief, omdat de definitie van 'migratieachtergrond' door de jaren heen veranderd is.
- 7 De strategische top bestaat uit mensen die de functie vervullen van korpschef, lid korpsleiding, politiechef, hoofd operatiën, hoofd bedrijfsvoering, directeur (stafdirecties en pdc) en diensthofid.
- 8 Jaarverantwoording Politie 2021.
- 9 De Graaff & van der Wall (2011).
- 10 Jaarverantwoording Politie 2017.
- 11 Personeelstelsel Politie (Directie HRM-SPP); Barometer Culturele Diversiteit (CBS, 2021).

Wetenschap

DE BEHEERSTE POLITIEWETENSCHAPPEN

- 1 Wetenschap kwam nog wel om de hoek kijken toen de reorganisatie geëvalueerd werd. De evaluatiecommissie liet een aantal wetenschappelijke deelstudies uitvoeren (Commissie Evaluatie Politiewet 2012, 2017). Terpstra, die een deelonderzoek deed voor de Evaluatiecommissie, was teleurgesteld over het gebruik van de wetenschappelijke producten en noemde de evaluatie 'politiek' (Terpstra 2019).
- 2 Het kan zijn dat individuele kwartiermakers van eenheden wel een beroep hebben gedaan op wetenschappelijke expertise of onderzoek, maar daarover is geen informatie gevonden in de Kroniek.
- 3 Voor de bronnen van inhoud van dit hoofdstuk zie: Van Reenen, 2020.
- 4 Redenen voor mijn vermoeden: er zat ook na 2013 continuïteit in de financiering van onderzoek van het Programma Politie en Wetenschap en van het WODC en van andere opdrachtgevers. Portefeuillehouders binnen de politie hadden eigen budgetten voor onderzoek die in

aanvang van de nieuwe politie niet werden gecontroleerd door de korpsleiding.

- 5 Voor 2012 waren regionale korpsen en portefeuillehouders voor landelijke thema's eigenstandige opdrachtgevers van politieonderzoek. Daarnaast deden lectoren van de Politieacademie eigen betrekkelijk zelfstandig onderzoek binnen hun leeropdracht en het programma Politie en Wetenschap financierde op basis van een jaarlijkse Call-onderzoek. Dat onderzoek kende weinig afstemming destijds. Ook het WODC deed en financierde onderzoek. Bij de universiteiten in Rotterdam, Amsterdam en Twente waren vakgroepen die eigen wetenschappelijk onderzoek deden. De omvang daarvan was in 2012 sterk afgenomen.
- 6 Zie bijvoorbeeld de programma's van TNO voor de politie en voor de NCTV.
- 7 Zie de calls van het Programma Politie en Wetenschap.
- 8 Deze constatering geldt voor veel onderzoekers. Ik geef een paar betrekkelijk toevallige voorbeelden: De Poot, Tops, Fijnaut, Smit, Meershoek.
- 9 De Algemene Rekenkamer is in zijn rapportages aan de Kamer een aantal malen behoorlijk kritisch geweest op de kaderstellende en beheersverantwoordelijkheden van de minister. Ook de aandacht voor 'evidence-based policing' komt eerder uit de hoek van het ministerie dan uit die van de politie. Voor een deel vloeit dat voort uit de wens om effectiviteit en efficiency zo hoog mogelijk te maken, de budgetverantwoordelijke heeft dat belang. Het is een controlemotief. Voor een deel is er ook een professioneel motief: zo goed mogelijk optreden. Dat is vooral een politieel motief.
- 10 Illustratief is dat er nu bij politieke noodzaak betrekkelijk snel een samenhangend onderzoekprogramma kan worden opgezet en uitgevoerd. De binnen de NCTV opgezette programma's op het gebied van terrorisme en later het bredere veiligheidssterrein en cybersecurity illustreren die capaciteit.
- 11 Zo vroeg de minister onlangs aan de WRR om een onderzoek naar de vraag of er argumenten zijn die een heroverweging van de politiefunctie rechtvaardigen. Het zou daarbij moeten gaan

om de vraag wat de politiefunctie is, hoe je die organiseert en welke andere betrokken er zijn (Bijleveld et al., 2021).

12 Helsloot (2015) noemt dat de risico-regelreflex.

13 Bedreigingen zijn bijvoorbeeld zo in omvang toegenomen, dat zowel de Nationale Politie als de Koninklijke Marechaussee recent weer nieuwe eenheden hebben gevormd om daartegen op te treden. <https://www.nrc.nl/nieuws/2022/12/23/marechaussee-richt-nieuwe-eenheid-op-voor-persoonsbeveiliging-a4152530>. <https://www.politie.nl/nieuws/2021/oktober/11/oo-nieuw-team-bewaken-en-beveiligen.html>

14 Er werden drie thema's opgevoerd in de kennisagenda van het departement. Het eerste thema, politie en de samenleving, is het verst uitgewerkt. Het bevat vier deelonderwerpen: de politiefunctie en publiek-private samenwerking, de politie in een diverse samenleving, legitimiteit van en vertrouwen in de politie en geweld tegen en door de politie. Het tweede thema, de continuïteit van de politieorganisatie en van andere organisaties in het veiligheidsdomein, gaat over het bestel, de manier waarop het hele complex van organisaties die een rol spelen in rechtshandhaving en veiligheidszorg moet zijn georganiseerd en bestuurd, het aloude politievraagstuk, nu verbreed. Opsporing is het derde thema van het ministerie en één van de kerntaken van de politie. In de opsporing kan worden gekozen voor meerdere instrumenten en strategieën. Maar wat is daarover bekend? Wat werkt en wat niet? Welke inzichten zijn te vinden in binnen- en buitenlands literatuur over opsporingsmethoden? Naast de vraag 'wat werkt' is de vraag hoe het werkt aan de orde (Directoraat-Generaal Politie 2022).

15 Meeuws, J.T. (2022). Hoe defensie zo verzwakte, dat Poetin ervan smulde. *NRC, Week-einde*, 31 december 2022, p 16.

16 Zo schreef ik een aantal artikelen over de politie als ideaal.

Synthese

1 In deze synthese wordt steeds verwezen naar de verschillende auteurs van de voorgaande bijdragen. Er wordt hier alleen aan bronvermelding gedaan, voor zover dat niet in de bijdragen zelf is gebeurd.

2 Interessant is dat het Sociaal Cultureel Planbureau (Miltenburg, 2022) aan het eind van 2022 liet zien dat steeds meer Nederlanders de polarisatie zat zijn. Dat biedt wellicht aanknopingspunten.

3 Zie de berichtgeving begin 2022 rond de beveiliging van oud-minister Grapperhaus.

4 Van Hoorn en Jansen laten zien dat dit geldt voor alle uitvoeringsorganisaties, zie de begin januari uitgekomen Staat van de Uitvoering, 2022 (staatvandeuitvoering.nl).

5 De medialogica kent zijn eigen dynamieken. Een voorbeeld. Na de documentaire 'Blauwe Familie' over racisme en uitsluiting bij de politie reageerden Tweede Kamerleden. Enkele maanden daarna en twee dagen voor een gepland politiedebat in de Kamer, schreef een journalist van NRC een voorpagina-artikel over betrokken politiemensen in de documentaire. Een dag later schreef hij dat Kamerleden de minister hierover zouden bevragen. Weer een dag later lezen we in de krant over het verloop van het debat en het feit dat een motie was aangenomen die bepaalde zinsneden moeten worden opgenomen in de functiebeschrijving van leidinggevenden van de politie.

Over de auteurs

Edwin Bakker is hoogleraar Terrorisme en Contraterrorisme aan de Universiteit Leiden bij het Institute of Security and Global Affairs in Den Haag. Zijn onderzoeksonderwerpen zijn radicalisering en jihadistisch terrorisme in het algemeen en profielen van (jihadistische) terroristen in het bijzonder. Daarnaast is hij als hoofd van de sector Kennis & Onderzoek van de Politieacademie onder meer verantwoordelijk voor de verbinding en doorwerking van onderzoek binnen de Nationale Politie en met relevante partners van de politie.

Maud van Bavel is redactielid van het *Tijdschrift voor de Politie* en onderzoeker bij Team Analyse & Onderzoek van de eenheid Amsterdam. Ze is gepromoveerd aan de Vrije Universiteit Amsterdam en heeft eerder als wetenschappelijk adviseur bij de Raad voor de Rechtspraak en het ministerie van Justitie gewerkt.

Hans Boutellier is expert op het terrein van veiligheid en samenleving. Hij was zestien jaar directeur van het Verwey-Jonker Instituut en is thans bijzonder hoogleraar Polarisation en Maatschappelijke Veerkracht van de VU Amsterdam. Hij schreef honderden publicaties, waaronder zes boeken. Het laatste is *Het nieuwe Westen. Over identiteitspolitiek en polarisatie* (2021).

Saniye Çelik is lector Diversiteit en Inclusie bij de Hogeschool Leiden en opleider aan de Universiteit Leiden. Ze promoveerde op de business case van diversiteit in publieke organisaties. Ze doet onderzoek naar diversiteit en leiderschap binnen de politie en heeft de inclusiescan ontwikkeld.

Rienk de Groot is commissaris van politie en sectorhoofd van de Dienst Speciale Interventies. Hij was werkzaam bij de landelijke recherche en de regionale recherche in Zeeland — West-Brabant.

Paul 't Hart is lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en hoogleraar Bestuurskunde aan de Universiteit Utrecht. Hij was onder meer lid van de Evaluatiecommissie Politiewet 2012.

Bob Hoogenboom is hoogleraar aan Nyenrode Business Universiteit. Hij publiceert over politie, toezicht en handhaving. In 2022 verscheen van hem *Het spiegelabyrint van ondermijning en de Motus-methode*.

Jaco van Hoorn is psycholoog, bestuurskundige en hoofdredacteur van het *Tijdschrift voor de Politie*. Na verschillende leidinggevende functies is hij nu strategisch adviseur van de korpsleiding. Hij schreef naast meerdere artikelen twee boeken, namelijk *Sturen op vertrouwen* (2010) en *De staat van politieleiderschap* (2022).

Thijs Jansen is medeoprichter en directeur van de Stichting Beroepseer (www.beroepseer.nl). Hij is ook verbonden aan het centrum Èthos (Vrije Universiteit), centrum voor onderwijs, onderzoek en debat over maatschappelijke transformaties. Hij publiceerde onder meer *Beroepstrots. Een ongekende kracht* (2009) en *Gezagsdragers. De publieke zaak op zoek naar zijn verdedigers* (2012). Zijn meest recente boek is *Het recht op ambtelijk vakmanschap* (2022).

Gerlof Leistra is misdaadverslaggever bij *EW* en publiceerde diverse boeken over de politie en de georganiseerde misdaad. In 2022 verscheen *Kees Sietsma uit de schaduw*, over de voormalige politiecommissaris.

Hans Mulder onderneemt, onderzoekt, onderwijst en onderhandelt (www.jbfmulder.nl). Hij is gepromoveerd aan de Technische Universiteit Delft, verbonden aan de Master Tactisch Leidinggeven (MTL) van de Politieacademie en hoogleraar aan de Antwerp Management School.

Jan Nap is lector Waardevolle praktijkontwikkeling bij de Politieacademie. Hij is ook betrokken bij de School voor Politieleiderschap. De politiepraktijk beschouwt hij vooral als een morele praktijk. Werkt het, deugt het, doet het deugd, zijn leidende vragen. De titel van zijn proefschrift (2012) luidt: *Vragen naar goed politiewerk*; van zijn lectorale rede (2014): *Macht ten goede?!*

Piet van Reenen was directeur van de Nederlandse Politieacademie, politiechef, bijzonder hoogleraar politie en rechten van de mens, waarnemend inspecteur-generaal voor de rechtshandhaving bij het ministerie van Justitie en zelfstandig onderzoeker en adviseur in 'security sector reform'.

Renze Salet is universitair docent Criminologie aan de Rechtenfaculteit van de Radboud Universiteit Nijmegen. Zij richt zich in haar onderzoek op verandering en continuïteit in het functioneren van strafrechtspleging, politie en veiligheidszorg.

Dorian Schaap is universitair docent Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Hij is gepromoveerd op een landenvergelijkend onderzoek naar vertrouwen van burgers in de politie en politieke vertrouwensstrategieën. Zijn onderzoek richt zich daarnaast op (langetermijn) veranderingen in de politieorganisatie, zoals veranderingen in het politiebestedel en het politieonderwijs.

Hans Schönfeld MCM is commissaris van politie en werkt als *principal consultant* nationale veiligheid bij TNO, als research Fellow aan de Technische Universiteit Delft en als strategisch adviseur van de korpsleiding.

Peter Slort is Politieadviseur op de Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de Verenigde Naties. Hij bekleedde diverse leidinggevende functies in Amsterdam en Oost-Nederland en was zowel Politie Attaché als Ambassaderaad Justitie & Veiligheid op de Nederlandse ambassade in Washington DC. Over zijn Amerikaanse ervaringen schreef hij talrijke columns in het *Tijdschrift voor de Politie*.

Jan Terpstra is emeritus hoogleraar Criminologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Daarnaast is hij fellow aan de Vrije Universiteit Brussel en de Universiteit van Leiden (campus Den Haag). Hij doet onderzoek en publiceert onder meer over politie, veiligheidszorg en *plural policing*.

Wil Thijssen is historicus en journalist. In de *Volkscrant* schrijft zij over politie en justitie, en publiceert ze de serie ‘Die ene melding’, een reeks interviews waarin politiemensen wekelijks vertellen over een incident dat hun kijk op het vak heeft veranderd.

Adriaan van Veldhuizen is specialist Politiek Extremisme bij het Kenniscentrum CTER van de Landelijke Eenheid van de Nationale Politie. Eerder was hij universitair docent Theorie van de Geschiedenis aan de Universiteit Leiden. Hij schreef boeken, artikelen en essays op het grensvlak van geschiedenis, filosofie en literatuur.

Marieken Westerink is adviseur binnen de Staf Korpsleiding. Ze is in verschillende rollen op landelijk niveau actief in onderwerpen die te maken hebben met diversiteit, inclusie en sociale veiligheid. Ze was programma-manager van *De kracht van het verschil* en medeauteur van de visie *Politie voor iedereen*.