

De kogel moet door de kerk

Pamflet over de toekomst van de politie

*Auke van Dijk
Bob Hoogenboom
Frank Hoogewoning
Maurice Punch
Kees van der Vijver*

De kogel moet door de kerk

'Success is simple. Do what's right, the right way, at the right time.'

Vanuit haar professionele verantwoordelijkheid dient de Nederlandse politie zich helder en in gezamenlijkheid uit te spreken over de toekomst van de politiezorg. Begin jaren tachtig verscheen het artikel 'Moet de kogel door de kerk?' (Broer en van der Vijver, 1983) dat in voorzichtige, vragende zin ging over de noodzaak aan hervormingen in Politie Nederland. Het artikel verscheen in het *Tijdschrift voor de Politie* en is een voorbeeld van een lange politietraditie van beschrijven, analyseren en het geven van handelingsalternatieven. Politie mensen als Voormolen, Stapel en De Koning, Perrick, Nordholt, Wiarda, Straver, Welten, Bik en bijvoorbeeld Kuijs –en oud-politie mensen als Broer, Van der Vijver, Fijnaut en Naeyé die de wetenschap zijn ingegaan– hebben zich altijd bemoeid met wat politie is. Hetzelfde geldt voor een aantal politiewetenschappers. Wij voegen ons met dit pamflet in deze rijke politietraditie. Het verschil met het artikel uit 1983 is dat wij het vraagteken weglaten in de titel. De tijd van *laissez passer* en vooruit schuiven van beslissingen is volgens ons voorbij. Waarom vinden wij dat?

Universele politiethema's

- a. De publieke politie is wereldwijd geworden tot slechts één van de organisaties die zich bezighouden met processen als controle, toezicht, handhaving en opsporing. De publieke politie functioneert nu naast bestuurlijke interventieteams, stadstoezicht, bestuurlijke diensten die bijzondere opsporingsambtenaren in dienst hebben, bijzondere opsporingsdiensten, inspecties en particuliere beveiliging. Politiestructuren en -culturen worden geherdefinieerd en de wijze waarop de politiefunctie wordt uitgevoerd, wijzigt fundamenteel. Wat is de functie, toegevoegde waarde en strategische positie van de publieke politie in dit geheel over 10 a 15 jaar? Waar zijn de hoofdcommissarissen dan nog baas over? En, is er eigenlijk wel blijvend ruimte voor de traditionele publieke politie?
- b. Er is in een aantal landen –waaronder Nederland, België en het Verenigd Koninkrijk– onvoldoende strategische discussie over wat dit betekent voor de organisatie van de publieke politie, voor de sturing en voor de democratische controle van de verschillende hybride politieprocessen. Er is een gebrek aan reflectie en besluitvorming en er is geen begin van een gerechtvaardigd gevoel van urgentie.
- c. Veiligheidsvraagstukken hebben een sterk politiek en ideologische geladen karakter. Gevoelens worden niet zelden feiten. Er is sprake van sterk divergerende meningen over de aard en gewenste oplossing van veiligheidsproblemen. In dit politiek-maatschappelijk klimaat vinden onverantwoorde versimpelingen plaats.
- d. De publieke politieorganisaties in veel landen vormen geen geheel. De politieprofessie is intern verdeeld over inhoudelijke en strategische thema's en speelt daardoor een marginale rol in het politiek-bestuurlijke debat. Als je 'strijd' levert, maar geen strategie hebt, verlies je uiteindelijk.

Context politiezorg

- e. De economische crisis werkt door in de orde- en rechtshandhaving en hulpverlening. Er is sprake van economische instabiliteit die in veel landen invloed heeft op commune criminaliteit, op financieel-economische criminaliteit en daardoor ook op de legitimiteit van overheden. De wijze waarop de staat de (economische) veiligheid organiseert en structureert wordt belangrijker en vereist stellingname van professionals en politici.
- f. Er is sprake van politieke instabiliteit in diverse EU-landen. Dat geldt voor oude democratieën en zeker ook voor de nieuw toetredende EU-landen die politiek, economisch en cultureel in transitie zijn. In veel landen –en zeker ook in Nederland– is sprake van regeringscoalities die kwetsbaar zijn. Het politieke klimaat in veel landen wordt beïnvloed door populisme, een verschuiving naar rechts, opkomend nationalisme en anti-islam retoriek.
- g. Politiestelsels in landen bevinden zich tussen hamer en aambeel van nationale en lokale belangen. Er is historisch sprake van een geleidelijk proces van schaalvergroting en sturing en verantwoording op hogere politiek-bestuurlijke niveaus. Deze discussie beperkt zich niet tot de publieke politie. De discussie strekt zich ook uit tot het toezicht op financiële markten, de versnippering van bestuurlijk toezicht en de manier waarop de particuliere beveiligingsindustrie kan worden ingeschakeld voor publieke taken.

Politie in Nederland

- h. De formulering van een professionele visie door de publieke politie op haar eigen functie (orde- en rechtshandhaving en hulpverlening) en de strategische positionering ten opzichte van de toenemende fragmentatie vindt plaats, doch is te bureaucratisch georganiseerd en wordt niet gedragen door de gehele Nederlandse politie. Er is sprake van visie (*Politie in ontwikkeling*), nieuwe operationele strategieën en hervormingen van informatieprocessen en bijvoorbeeld de opleidingen. Maar binnen de huidige regionale structuren en bijbehorende regionale culturen kost de doorwerking daarvan veel tijd, energie en geld
- i. Het is een professionele verantwoordelijkheid van de Nederlandse politie om positie in te nemen in strategische dossiers als het bestel en in het bijzonder de kwaliteit en professionaliteit van de politiezorg (ordehandhaving, opsporing, positionering vis-à-vis relevante derden en informatieprocessen).
- j. Dit vereist een meer gemeenschappelijke mentaliteit binnen de politie over de aard van een aantal knelpunten en oplossingsrichtingen daarvoor.

Wat moet er gebeuren?

- k. Inhoud geven aan het soms abstracte begrip politieleiderschap. Er is behoefte aan positiebepaling intern en extern: waar staat de politie voor en waar wil zij over tien jaar staan?
- l. Hiervoor is nodig dat wordt ingezien dat de huidige tijd in een aantal opzichten cruciaal is. Er is de komende tijd sprake van een aantal strategische keuzemomenten die eenheid en een gedeelde in- en opstelling eisen van de Raad van Korpschefs i.o. die over deelbelangen dient heen te stappen. Het geheel is belangrijker dan de onderscheiden componenten.
- m. Onderdeel van dit proces dient ook de ontbinding van de loodzware bureaucratische overleg- en sturingsstructuren te zijn.

- n. Verwoord dient te worden wat de rol en toegevoegde waarde is van de politie in een democratische rechtsstaat. De politie wordt in de discussie over de fragmentatie van de politie te veel over één kam geschoren met andere aanbieders van veiligheid. Wat vindt de politie daarvan en hoe ziet zij haar eigen toekomst?
- o. De politie dient zich vanuit haar politieke functie en wettelijke verantwoordelijkheid te verhouden tot zowel de staat als tot de burger. De politie heeft een impliciet contract met beide. In hoeverre de politie dat contract kan nakomen bepaalt uiteindelijk de legitimiteit van de politie. In het verleden is de Nederlandse politie zich op wezenlijke momenten hiervan bewust geweest. Wij noemen de reorganisaties van gemeentelijke korpsen rond 1900, de organisatie van de opleiding door Stapel en De Koning in de jaren twintig, het POS-rapport eind jaren zeventig en de doorwerking daarvan op organisatie en cultuur, de opbouw van de ME-organisatie in de jaren tachtig, de uitbouw van internationale politiesamenwerking in de jaren tachtig en negentig, de procesoriëntatie in de jaren negentig (het INK-model) en het visiedocument *Politie in ontwikkeling* (2005). De politie heeft zich op deze momenten steeds gebogen over haar eigen functioneren en daarin hervormingen doorgevoerd. Dit dient in 2010 opnieuw te gebeuren.

Om de voornoemde noodzakelijke discussie te voeden zijn drie korte essays opgenomen die uitdrukking geven aan de door ons gezamenlijk gevoelde urgentie. In het eerste essay *Policing in perilous times: a moment of choice* wordt gewezen op de universele thema's en de veranderende context van de politiezorg. In het tweede essay *Politiehervormingen blijven te lang uit* wordt het huidige gefragmenteerde politiebestedel en het ontbreken van een gemeenschappelijke visie en stem van de politie geproblematiseerd. Maar structuurwijzigingen als voorgesteld zijn niet genoeg. Er dient ook een grotere nadruk te komen liggen op de kwaliteit en professionaliteit van de ordehandhaving, en zeker ook van de opsporing. In het derde essay *Politieleiderschap in scenario's* worden politieke en operationele handelingsrichtingen uitgewerkt voor de toekomst van de politie. Wij hopen hiermee een bijdrage te leveren aan het tot stand komen van een heldere en gemeenschappelijke visie –en bijbehorende besluitvorming– op de toekomst van de politiezorg.

Literatuur:

Broer, W., van der Vijver, C.D. (1983), *Moet de kogel door de kerk?*, Tijdschrift voor de Politie, Jg. 12, pp. 589-608.

* * *

Policing in Perilous Times: a Moment of Choice

'You might well remember that nothing can bring you success but yourself'

All of us have been closely concerned with issues related to policing, safety, security and criminal justice for a number of years. One of us has served as a senior police officer while all have functioned in diverse roles as academics, researchers and policy advisors. What unites us is a common concern about the practical and intellectual insights surrounding developments in policing in the Netherlands but also abroad. We have then a common affinity with policing along with a strong orientation not only to international changes in policing but also to theoretical and academic approaches to the police area. Two of us are also attached to an institute for criminal justice in London, which is an important forum for debate on these matters¹. To a certain extent that means we take the UK as a reference point but not exclusively. Of course the Dutch Police has long been oriented to developments abroad as a reading of *Politie in Verandering* (1977) reveals.

Taking the over thirty year span since *Politie in Verandering* the Dutch Police has particularly developed in a number of areas:

- It is one of the leading exponents in the world of “community oriented policing” / “gebiedsgebonden politiezorg” (*ggpz*) with a strong philosophy of community involvement and of mobilizing the public in relation to safety and security.
- It has become highly experienced at coping with large-scale, pre-planned events in a nuanced manner as with the “Dutch approach” to public order during to the European Championships Football in 2004 (and see the interesting work of Otto Adang in this area).
- It has developed into a well-trained and well-resourced agency with a major emphasis on knowledge, education and ICT and with a productive involvement in international policing efforts (professional networks, peace-keeping missions and in relation to international tribunals).

But like all major social agencies there are critical moments for self-reflection and self-scrutiny that can usher in institutional adjustments, fresh approaches or even –as with *Politie in Verandering*– a paradigm shift.

Indeed on reflecting on the dilemmas facing policing in the Netherlands we consider this to be such a key moment. This is based on signals from many sources that “it needs to be different and it needs to be better”. At the same time there is a sense that among some of the police chiefs in the *Raad van Korpschefs* there is more the feeling, “but things will turn out all right”. That may be the symptom of the underlying problem; that there is a measure of complacency and short-term thinking bordering almost on denial about the urgency of the matter. The arrogance of the certainty syndrome could well be at work here.

In contrast our view based on discussions and contacts with police officers and with academics in the Netherlands and in the UK, is that there is a serious need for a more stringent form of “professionalism” in the Dutch policing based on the notion of *jamais content*. This is not some neurotic preoccupation but the essential mentality of self-critical reflection and investment in

¹ The Mannheim Centre for Criminology at the London School of Economics and Political Science

continuous improvement that one expects of a serious profession. We are drawn to these conclusions for two main reasons.

Firstly, these issues are strongly reflected in the intellectual preoccupations of the global criminal justice elite – including Loader, Reiner, Newburn, Bowling, Shearing, Chan, Bayley, Fijnaut, Goldstein, Crawford, Skogan, Marx, Stenning and Sherman – which we take as our reference group for scholarship on policing. Much of their work focuses on the fragmentation of policing in post-modern society with a globalised economy, new patterns of transnational crime, international police cooperation, the demise of the nation state, the dismantling of the welfare state and the rise of supranational agencies. But they also examine the fears, insecurities and needs of citizens in a post-modern, multi-cultural, “risk” society. What drives the police scholars as a group is the fundamental question; what will public policing look like in twenty years?

Secondly some of the themes raised here in the Netherlands are also to be found in the UK. There one finds too a concern with the fragmentation of policing and debates related to the system’s structure, internal culture, police powers and external control (see the article of Robert Reiner on “New Theories of Policing”). Hugh Orde, the first professional President of ACPO, and Peter Neyroud of the NPIA (National Police Improvement Agency) could tell us a lot on this from the British perspective as they too are wrestling with these matters (see below). A particular element in the Anglo-American discourse is concern about the erosion of rights with the dominance of the security agenda since 2001 that has given the police considerable powers. Certain powers of stop-and-search (*preventief fouilleren*) under anti-terrorism legislation in the UK have recently met strong legal objections. And the “law and order” debate in the UK and US is always far more intense and adversarial than here (c.f. Reiner: 2008).

In some senses, then, the debate in the UK is similar but obviously each country has its own particular dilemmas. Some maintain here in the Netherlands that there is a lack of leadership and of decisiveness in decision-making at the top with low unanimity in implementation; factionalism and diverse agendas; and a lack of collective identity to the outside world. Yet this is precisely the moment when the stakes are high. But there appears to be little or no response from the chiefs.

In essence what we are calling for is strong **collective** leadership to give a sense of direction and of identity. This is to strengthen the resolve at the top; to transmit the message to the “troops” on the front-line of service delivery; and to inform and educate the public. Even then that process has to be managed in a sophisticated way to avoid opportunism or jumping to premature conclusions. There always has to be measure of built-in self-critical reflection but then followed by decisive implementation. Go forth without a determining strategy and you will lose yourself in battle is what classical thinkers in strategy teach us.

One view of the Dutch police is that the people in it are pleasant and often personally well developed but at the same time they are very individually oriented and unused to having heavy demands made on them with a critical evaluation of their performance. This is partly related to the fact that the demands made on policing in general –in terms of extent of crime, nature of organized crime, disasters and emergencies, domestic and international terrorism, etc.– have simply been less here than in the UK or US. To a degree this pattern is also reflected in the SPL which in recent years has explored interesting avenues but has perhaps tended to focus on personal development in contacts with diverse cultures rather than testing competences for operational leadership within a broader vision of strategic leadership. It would be interesting to compare international senior command courses at Bramshill or Quantico with the Dutch School for Police Leadership.

More broadly we feel strongly that the Dutch Police should certainly not abandon or neglect twenty years of investment in “community oriented policing” / *ggpz*. The Dutch police have gained much experience and expertise in this area and are admired for this abroad. In this process the *SMVP / Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie* has played a highly influential role. But there is a need we sense to sharpen the police response to a number of challenges; and this is what we address in our essay *Politiehervormingen blijven te lang uit*. There needs to be more professional “hardness” without losing the positive features of traditional “softness”. In all the attractive languages used for community policing we must not forget large parts policing involve the exercise of legal power in terms of criminal procedures but ultimately also the threat or use of (deadly) force. Policing carries with it important aspects of welfare tasks and performances, but policing is much more varied and its core tasks are order keeping and law enforcement. But after debating that new balance there then has to be decisiveness and unanimity in delivery; and diversion from the agreed path among police chiefs can only be tolerated with strong arguments.

We wonder, for instance, if the police top is fully prepared for a catastrophic, mass casualty incident like the Madrid or London bombings; or if a policy has been developed on tackling suicide bombers. Have the lessons been learned from the shooting of Charles de Menezes on an underground train in London in 2005? He was shot seven times in the head at close range with hollow-point bullets but turned out to be innocent. It would be disturbing if such eventualities have not been seriously thought through. We have also wondered if the lessons from the exceptional incident at Hoek van Holland have been fully digested by the police top. This had a lot to do with decision-making, risk assessment, command and control, firearms’ training, operational and institutional accountability and post-incident counselling.

We have, then, come to the conclusion that this is an important moment in the development of Dutch policing requiring clarity of vision and strategic decisiveness. We felt it would be valuable to collectively produce several papers, under our own responsibility, aimed at the top of the police force and at the wider network of policing because we are concerned that both elements –vision and decisiveness– are lacking.

It might be said that people often maintain that policing is at a special moment and that this can only be concluded in retrospect. But important dates and periods could be seen as follows:

- 1966 and the Amsterdam riots;
- 1977 with *Politie in Verandering*;
- 1993 and the regionalization of the forces;
- The mid-1990s with the Machiavelli Prize for four police chiefs and later the IRT affair;
- And early in the last decade there were the murders of Fortuyn and van Gogh, with the background of “nine-eleven” in the USA and later “seven-seven” in the UK.

In general these are moments of considerable socio-political change and / or major alterations in the field of criminal justice impacting on policing.

They typically raise the issue of “legitimacy” which can be taken to mean the level of trust that people have in the implicit contract between citizens, police and the state. But legitimacy is not something you have but **something you earn** and it is subject to constant negotiation. In the UK people speak of “policing by consent” from the public; but this implies both that the police need that consent in order to be effective in a democracy but also that the public can **withdraw** that consent.

At the moment, for instance, there is a great deal of criticism of the police in the Netherlands where it seems the long investment in *ggpz* has raised undue expectations which have been disappointed by the shift to a performance culture of managerial efficiency. There is too the dark cloud of dubious declarations / *bonnetjes affaire*. To renegotiate the contract requires an open and honest dialogue about what the police will do and, importantly, will **not do**. Indeed it means that the police should be contemplating their contract with government and with the public. This does require some careful thought paid to societal changes with the implications for policing and for taking positions on key issues. Our scenario essay helps in clarifying this process by stimulating top cops to think in terms of scenarios and of the diverse choices that need to be made. And also of how policing is not a constant but is continually changing and that police chiefs have to develop a collective radar to sense where they are and where the need to move towards.

And it surely cannot be the case that an influential profession in charge of one of the most vital agencies in society should be servile and tame. Under the rule of law the police are not puppets dancing on ministerial strings but are partners in defining the implementation of the rule of law and are key actors in interpreting the quality of that implementation. And that may mean saying unequivocally “no”.

What then makes 2010 a special year requiring particular attention and why should we think of it in terms of “peril”?

- The world economic crisis will almost certainly have long-term consequences impacting on socio-political stability with doubtless important consequences for policing.
- There appears to be universally an increasing fragmentation of policing – the so-called “multilaterization” of Bayley and Shearing. We witness increasing civilianization and more extensive partnerships with private policing and other agencies. At the top end of the organization there are closer ties with the military and intelligence services – with in the UK the founding of “SOCA” / Serious Organized Crime Agency outside of the police. And at the bottom end there is the creation of “plural policing” with various forms of auxiliary policing; in the UK there are “PCSOs” / Police Community Service Officers and here are the *stadswachten* and *surveillanten*. This can be viewed as a major restructuring of the police organization with subsequent shifts in the traditional structure and culture.
- Here in the Netherlands there is an effort to alter the “old boys in blue” culture at the top with *zij-instroomers* from outside of law enforcement.
- This in turn has relevance for the quality of “command and control” decision-making and the operational competences of senior officers during critical incidents and in the *driehoek*.
- Indeed it could be argued that there has been a shift in the balance of power within the *driehoek* with the police chief being very much relegated to the subordinate role with two bosses above him or her and with the *korpsbeheerder* emerging as the kingpin.
- In a way this is almost a regression to the *niet lullen maar poetsen* or “we are for policy and you just carry it out” of the 1960s. In response to these developments there has been friction in the *driehoek* within a number of regions. This has been dealt with in the article *De dodehoek van de driehoek* (by Maurice Punch).
- A particular feature of 2010 has been the collapse of the fourth Balkenende cabinet and the prospect of continued political instability. The early populists have altered the landscape of Dutch parliamentary politics making it difficult to form stable governments. Floating voters and the shift to the right since the beginning of the decade have brought not only uncertainty but also the rise of politicians with a strong anti-Islam stance

- Should such people become influential in Parliament this could mean some very controversial policies for the police to implement. It is also highly likely whatever government emerges there will be a tougher approach to crime control, public order and tackling street crime by Moroccan youth.
- This could easily be accompanied by calls for centralization if not nationalization given the warning signals that some politicians are irritated by the lack of unanimity among the police chiefs and the wide diversity in interpreting and implementing policies. Indeed some chiefs see this as a means of altering the system in favour of the police
- And last but not least there is the *bonnetjesaffaire*. In the last few years we have seen attacks, doubtless fuelled by the somber impact of the economic crisis, on the reputation and legitimacy of elite groups in society including bankers and their bonuses; parliamentarians and their expenses (in the UK); and Catholic priests and sexual abuse in the USA and Ireland, but now also in the Netherlands .
- The spotlight has now been turned on inflated expenses claims by senior police personnel in the Netherlands. This is particularly damaging for police officers who more than any other professional group are meant to abide by the law and above all need to be seen to be honest. As well as a need for a clear pronouncement on this it might be advisable for the chiefs to place their expenses on the police website for maximum transparency.

Putting all this together we firmly believe that this is the moment for professional, competent and moral leadership to be shown at the top of the police organization in order to take positions on these issues. What is at stake is the reputation of the police; the future composition and structure of the police organization; the role and status of the police chief in the *driehoek*; the level of competence and experience of senior officers in operational positions; and the future function of policing within the democratic state and rule of law. In essence it is all about who controls the definition of policing and about the positioning of the police as a profession. In turn this determines to a considerable extent the quality of service which is delivered to the public.

Our sense, finally, is that these are perilous times for policing demanding a solid, crystal clear response from the collective police leadership. We further believe that *Politie in ontwikkeling* should be the starting-point for debate and a corner stone for the future. And it is the case that viewed comparatively the Dutch Police is well trained, well resourced and has invested some twenty years in *ggpz*; and it has spent a lot of energy in thinking about its role, function and philosophy. That strong and positive inheritance should be built upon and not weakened by some radical switch in philosophy with a new rhetorical vocabulary.

This means attention to strategy; leadership; control over the system; improvements in technology, techniques, skills and competencies; ethical issues; enhanced professionalism; and a more assertive approach where that is necessary. Policing is the most important service in society and the key matters exercising a police chief's mind must always be – “given limited resources and diverse demands from government and stakeholders, how can I continue to deliver a quality service while also respecting the rights and needs of citizens?”

But what the police need to establish swiftly and clearly is their professional strength in serving the rule of law within a democracy during uncertain, turbulent and even dangerous times.

References:

Bayley and Shearing (2001), *The New Structure of Policing*. Washington, DC: National Institute of Justice.

Hoogenboom, Bob (2010), *The Governance of Policing and Security*. London: Palgrave Macmillan

Loader, I. and Walker, N. (2007), *Civilizing Security*. Cambridge: Cambridge University Press.

M. Punch (2010), *De dodehoek van de driehoek*. Unpublished paper.

Reiner (2008), *Law and Order*. London: Pluto.

R. Reiner (2010), *New Theories of Policing: A Social Democratic Critique*. Unpublished paper.

ACPO: The Association of Chief Police Officers is an independent, professionally led strategic body. In the public interest and, in equal and active partnership with Government and the Association of Police Authorities, ACPO leads and co-ordinates the direction and development of the police service in England, Wales and Northern Ireland. In times of national need ACPO, on behalf of all chief officers, coordinates the strategic policing response. ACPO's 341 members are police officers of Assistant Chief Constable rank (Commanders in the Metropolitan Police and City of London Police) and above, and senior police staff managers, in the 44 forces in England, Wales and Northern Ireland, and other forces such as British Transport Police and States of Jersey Police.

Sir Hugh Orde: was the second Chief Constable of the Police Service of Northern Ireland (PSNI). He was appointed Chief Constable of the PSNI (which replaced the Royal Ulster Constabulary) on 29 May 2002. In April 2009 he stepped down as Chief Constable of Northern Ireland to become President of ACPO.

The United Kingdom's **National Policing Improvement Agency (NPIA)** is a non-departmental public body established to support police by providing expertise in such areas as information technology, information sharing, and recruitment.

Peter Neyroud: NPIA Chief Executive Peter Neyroud was previously Chief Constable of Thames Valley Police from 2002 and Vice-President of ACPO with responsibility for the NPIA and the reform of ACPO.

* * *

Politieherformingen blijven te lang uit

'Success is doing ordinary things extraordinarily well'

Politieke partijen in het Verenigd Koninkrijk treuzelen te lang om noodzakelijke hervormingen door te voeren in het politiebestedel. Dit stelt het *Royal United Services Institute* (RUSI), een prestigieuze denktank in Londen. Politici nemen geen enkel initiatief en laten veiligheidsproblemen op hun beloop. Dit is onwenselijk in het licht van maatschappelijke ontwikkelingen en de huidige orde- en rechtshandhavingvraagstukken. In Nederland zijn politieherformingen evengoed een heet politiek hangijzer. De discussie over een nationale politie is als een veenbrand die van tijd tot oplaait.

Wat zijn de argumenten in het RUSI-rapport? De titel luidt *Responding in a modern world: An investigation into UK policing structures*. Kort en bondig: 'het huidige gefragmenteerde politiebestedel is niet langer geschikt' voor de veiligheidsvraagstukken van nu. Het politiebestedel bestaat uit 52 korpsen en dient drastisch te worden vereenvoudigd door samenvoeging van korpsen. Het Nederlandse politiebestedel bestaat uit 25 korpsen en een landelijke 26e korps, het KLDP. Daarnaast verricht de Koninklijke Marechaussee politietaken. Ons land is vele malen kleiner dan het Verenigd Koninkrijk, maar de 'politiekorpsdichtheid' is groter. In het Verenigd Koninkrijk wordt sinds jaar en dag op een cosmetische manier een aantal inefficiënties in het politiebestedel 'opgelost'. Het ene na het andere beleidsplan om meer samenwerking tussen de korpsen te creëren ziet het daglicht. En, hoewel hier vooruitgang wordt geboekt blijven het noodverbanden. In het RUSI-rapport wordt gesteld dat alleen door schaalvergroting efficiëntie, minder bureaucratie, dubbel werk en kostenbesparingen kunnen worden gerealiseerd. In ons land wordt ook veel geïnvesteerd in bovenregionale rechteerteams, de integratie van regionale meldkamers en veel andere vormen van regiokorps overstijgende samenwerking. Dit kost veel energie en het blijven noodverbanden. Het RUSI-argument geldt ook bij ons.

Ook wordt de status van de *Association of Chief Police Officers* (ACPO) kritisch tegen het licht gehouden. ACPO is een belangenorganisatie geworden die hervormingen deels in eigen hand heeft, maar deze nu blokkeert. ACPO is de onofficiële coördinator geworden van interregionale samenwerking en daardoor de stem van de Britse politie, maar deze is niet eenduidig. Regiokorpsen zitten niet alleen elkaar maar daardoor ook het algemeen belang in de weg. Er is behoefte aan één ondeelbare visie en een gezaghebbende autoriteit binnen de top van de politie. In iedere leergang strategie staat dit principe centraal: 'trek op zonder een richtinggevende strategie en uiteindelijk verlies je dan iedere strijd'.

Hoe zit dat in Nederland? De Raad van Korpschefs i.o. kent naast vriendschappen en loyaliteiten ook breuklijnen. Deze lopen bijvoorbeeld langs de omvang van de korpsen (grote steden versus de provincie); of 'blauwe' (basispolitiezorg) politiemensen versus opsporingsmensen, of politiemensen versus zij-instromers (vrouwen, allochtonen en hoger opgeleiden). Dit is universeel. Wij pleiten niet voor Robocops die er gelijk uitzien en hetzelfde denken en doen. Diversiteit is goed, ook in de politieorganisatie en –cultuur. Onze boodschap is eerder dat er kritische momenten zijn die dermate belangrijk zijn dat de rijen moeten worden gesloten. Het maakt de Raad kwetsbaar als er niet met één stem wordt gesproken. Maar dit vereist wel dat enkele Gordiaanse knopen worden doorgehakt. De Raad is in een aantal opzichten verstrikt geraakt in een bureaucratische en topzware overleg- en vergadercultuur. Hoofd- en bijzaken lopen daardoor teveel

door elkaar heen. Net als in het Verenigd Koninkrijk spreekt de Nederlandse politie nog niet met één stem.

Maar de oplossing ligt niet bij de politie. In een rechtsstaat bepaalt de politiek binnen welke structuur wat voor soort van politiezorg wordt uitgeoefend. En, daar ligt volgens RUSI het hart van het probleem: de onwil van politieke partijen. Niemand neemt een initiatief, hoewel politici wel degelijk weten dat alleen schaalvergroting een antwoord is op inefficiëntie en financiële verspillingen. Maar schaalvergroting wordt niet gezien als een onderwerp waarmee stemmen worden gewonnen. Ook speelt hierbij de vrees bij (lokale) politici dat de zo wezenlijke verbinding in de basispolitiezorg tussen politie en burger zal verslechteren. Ook in ons land leeft dit gevoel sterk. Maar is dit niet een ideologische mantra welke steeds maar weer wordt verwoord door (lokale) politici? Fervente tegenstanders komen in discussies veelal niet verder dan ‘dat dan in Haagse torens wordt bepaald waar en hoe politiezorg wordt ingezet in de wijk. En dat kunnen ze niet weten!’. Dit is een vergaande versimpeling van de werkelijkheid en komt eerder voort uit angst voor tanende macht dan van een gefundeerd inzicht over wat goede politie is. Natuurlijk blijft er sprake van een verankering van de basispolitiezorg in een nationaal politiebestedel. De wietplantage, de voortvluchtige crimineel, de radicaliserende moslim, de man die zijn vrouw mishandelt, de mensenhandelaar en de illegale prostituee verblijven op enig moment in de 2e Pijnackerstraat, drie hoog achter. Een professionele politiezorg blijft praten in de buurt via de buurtregisseur, de criminele inlichtingendienst blijft informanten runnen in de buurt, observatieteams observeren in de straat en niet vanuit een Haagse kantoorkolos en rechercheurs blijven buurtonderzoeken in de buurt. Het grote voordeel van deze lokale politiezorg in een nationaal bestel is echter dat informatiestromen niet –of in ieder geval veel minder– worden gehinderd en dat de inefficiënte geldverslindende bureaucratie uit het bestel wordt verwijderd. Op de Dam afgelopen week tijdens de Dodenherdenking waren 600 politiemensen aanwezig om de orde te herstellen als dat nodig zou zijn. En, dat gebeurde ook. Hetzelfde geldt voor ieder grootschalig evenement. Dat zal in een nationaal bestel niet veranderen. Feijenoord blijft in de Kuip spelen en rondom dezelfde plek blijven ordeproblemen spelen. Wel zullen de procedures voor de inzet van de ME, arrestatieteams en de speciale antiterreureenheden worden vereenvoudigd. Dat zal de snelheid en de slagkracht van de politie doen toenemen. Dat is moderne politiezorg. In dit alles zal ruimte blijven voor de buurtregisseur, maar dit onderdeel van goede politie is onderdeel van een groter geheel van politietaken. Dit grotere geheel –van het criminele/politieke inlichtingenwerk, de opsporing, de internationale samenwerking, de inzet van specialistische eenheden, de opschaling bij grootschalig optreden en de bijbehorende crisis en calamiteitenstructuren etc.– is gebaat bij schaalvergroting. Alleen in een naïeve veiligheidswerkelijkheid worden orde- en handhavingstaken uitsluitend door ‘kennen en gekend worden’, en ‘wijkconsultaties’ opgelost.

De harde werkelijkheid is dat het merendeel van het feitelijke politiewerk ruwere kartelrandjes kent die voortkomen uit de maatschappelijke functie die de politie heeft. In Nederland zitten we gevangen in de taal van de buurtgebonden politiezorg, die wij een warm hart toedragen, maar deze taal doet geen recht aan de politietaken die bijvoorbeeld door de Marechaussee (6.800 fte) worden uitgevoerd of de politiële scherpschutters die rondom de Dam en de Naald zijn ingezet bij de herdenkingen of de ME-pelotons die worden ingezet bij grootschalige evenementen. De politie is geen welzijnsorganisatie. Belangrijke onderdelen van het politiewerk kunnen beter in een nationale structuur worden uitgeoefend. Dit is geen pleidooi voor repressie, een hardere burgeronvriendelijke politiezorg of een intellectuele ruk naar rechts van enkele verdwaalde politiewetenschappers, maar ons inzicht dat de huidige structuren delen van de politieprofessionaliteit in de weg staan.

Als zowel de professionele als de politieke wil ontbreekt wordt de politiezorg op wezenlijke onderdelen niet aangepast aan de eisen van de moderne tijd. Dat is wat het RUSI-rapport stelt. De Britse regering kan daar met steun van de politie verandering in brengen. In Nederland is dat niet anders.

Hervormingen structuur niet genoeg

Maar dan dienen de werkelijke hervormingen plaats te gaan vinden. Schaalvergroting binnen een nationaal politiebesteding creëert ruimte om een aantal noodzakelijke slagen te gaan maken in de verdere professionalisering van de politie.

Binnen de politie is ten aanzien van het vak de afgelopen vijftien jaar veel in gang gezet. Denkt u hierbij aan de modernisering van het politieonderwijs, de ontwikkeling van nieuwe operationele concepten ('tegenhouden', informatiegestuurde politiezorg, programmasturing), nieuwe informatiestructuren (Nationale Intelligence Model, NIK-RIK-systeem), de disciplineren van het opsporingsproces (programma Abrio, programma versterking opsporing) en bijvoorbeeld beleid ten aanzien van diversiteit: meer allochtonen, meer vrouwen en meer zij-instromers. En, dit is nog maar een deel van de vernieuwingsdrang. Nadat de grootste reorganisatie binnen het Nederlandse staatsbestel (de reorganisatie van '93) was doorgevoerd ontstond ruimte voor vakinhoudelijke vernieuwingen.

De Nederlandse politie zit niet stil. In vergelijking met ons omringende landen is sprake van een nimmer aflatende zoektocht naar interne hervormingen. Veel van deze initiatieven komen uit de schoot van de politie zelf. Veelal komen er hierbij geen beleidsambtenaren, geen ministers, geen burgemeester, geen officieren van justitie, geen consultants of (politie)wetenschappers aan te pas.

In de politiegeschiedenis is dit een wekerend patroon. Politiefunctionarissen zoeken praktische oplossingen voor concrete problemen. De internationale politiesamenwerking is een voorbeeld van historische beleid- en operationele assertiviteit waardoor internationaal verbanden worden gemaakt. Een klassiek voorbeeld is ook het politieonderwijs. Dat is in de jaren twintig van de vorige eeuw in gang gezet door twee politiefunctionarissen, Stapel en De Koning.

Kortom aan initiatief ontbreekt het niet. Denkt u ook aan de ontwikkeling van nieuwe visies op de functie van de politie door politiemensen in het rapport van de Projectgroep Organisatiestructuren (POS) in 1977 en het rapport *Politie in ontwikkeling* (2005). Maar, ook meer operationele vernieuwingen – van de pepperspray tot de oprichting en functioneren van arrestatieteams in de jaren zeventig – worden al doende ontwikkeld en ingevoerd. Keer op keer zijn het praktische oplossingen voor concrete politieproblemen.

Binnen de bestaande gefragmenteerde structuur echter worden veel van de genoemde vernieuwingen echter half, deels, halfslachtig of marginaal geborgd binnen de structuur, het leiderschap en de operationele cultuur van de politie. Bovendien heeft de politie zich in haar enthousiasme voor het nieuwe vergaloppeerd: er is sprake van (te) veel gelijktijdige beleidsmatige en operationele vernieuwingen.

Het gevolg is tweeledig. In de eerste plaats is een te grote bureaucratie ontstaan rondom de verschillende vernieuwingen. Er zijn project- en programmabureaus opgezet met bijbehorende budgetten en een staf die ieder voor zich veelbetekenend werk verrichten, maar afhankelijk zijn van de goede wil en betrokkenheid van 25 regionale korpsen om mee te werken en vernieuwingen ook te borgen. Er is geen systematisch overzicht noch een analyse van opbrengsten en effecten van de verschillende veranderingsprocessen, maar onze *educated guess* is dat het enthousiasme van de vernieuwers niet in verhouding staat tot de borging in de korpsen. Natuurlijk bestaan verschillen tussen projecten, en tussen korpsen en binnen korpsen maar dit illustreert juist de kern

van het probleem: binnen de huidige structuur en cultuur is het niet mogelijk om Nederland breed binnen de politie eenduidige afspraken te maken over vernieuwingen en ontbreekt het aan eenduidig gezag om dit meer te disciplineren. Een beeld rijst van een interne vernieuwingsdrang binnen de politie die tegen de muren van de structuren aan loopt. Het is tegen deze achtergrond des te opmerkelijker dat een deel van de vernieuwingen wel kan plaatsvinden.

In de tweede plaats is sprake (geweest) van een zekere verwaarlozing van essentiële onderdelen van de kerntaken van de politie. Hoek van Holland en Culemborg, maar ook een aantal andere kleine en grote openbare orde incidenten hebben vragen opgeroepen (intern en extern) over de kwaliteit van de openbare orde organisatie en zeker ook de opschalingproblematiek. Daar bovenop wordt een nog wat voorzichtige en ingetogen discussie gevoerd over ‘het gezag’ van de politie op straat en geweld tegen de politie. Intern, maar ook door wetenschappers en de politiebonden worden vragen gesteld over de kwaliteit van de integrale beroepsvaardigheidstraining van politiemensen. En, gezag op straat wordt niet ‘gewonnen’ door conferenties en workshops, maar door handelend optreden, desnoods met geweld. Aan de politie heeft de rechtsstaat het monopolie van fysiek geweld opgedragen. Professioneel en vooral ingetogen geweld is wezenlijk in een rechtsstaat. Net als hierboven is aangegeven is dit opnieuw geen pleidooi voor repressie om de repressie. Het politiewerk –en zeker ook de dreiging met of uitoefening van geweld– dient consequent, ingetogen en fatsoenlijk worden uitgeoefend. Als de politie hierin verzaakt dan organiseert zij haar eigen tegenstand op straat (leerstuk van de *police riot*). Maar daarvoor bestaat een wettelijk opgedragen operationele vrije ruimte om de orde te handhaven. Al het eufemistische gepraat over ‘gezag’ op straat ten spijt draait het in zeer veel politie–burger incidenten om de kwaliteit van de professionele hardheid van de politie. Als u hieraan twijfelt of politiecorrecte denkbeelden koestert, dan raden wij u aan naar een risicowedstrijd te gaan of op zaterdagavond de ordeproblematiek in het nachtleven te aanschouwen. De wijkagent heeft hier geen functie.

Ook een andere kerntaak van de politie is relatief verwaarloosd: de opsporing. De afgelopen vijftien jaar –ondanks de aangegeven modernisering ook binnen de opsporing– vinden teveel strafvorderlijke incidenten plaats. Uit technisch onderzoek op een plaats delict, het veilig stellen van bewijsstukken, het technisch onderzoek door het NFI, het routinematig tappen van verdachten in gesprek met geheimhouders, het ‘sturen’ van speurhonden, het niet opstellen van verhoorplannen alvorens een verdachte te horen, de heropening van *cold cases* tot aan het valselijk opmaken van een proces-verbaal en de geruchtmakende zaken als de Puttense moordzaak, de Schiedamse parkmoord en recent de vrijspraak van Lucia de Berk doemt een beeld op van slordigheden, fouten en opzettelijke fouten in de opsporing.

De advocatuur, de rechterlijke macht, de politiek en de burger verliezen vertrouwen in de opsporing. Dit tast de legitimiteit van de politie aan, en daardoor de legitimiteit van de overheid als geheel. Dit is verontrustend. Even verontrustend is het relatieve gebrek aan professionele schaamte binnen de politie over deze ‘incidenten’. Deze professionele schaamte is er natuurlijk wel degelijk, en zoals gezegd er is veel in gang gezet om de opsporing verder te professionaliseren, maar er bestaat binnen de top van de politie en de top van de recherche in Nederland veel urgentie om boven op deze problemen te gaan zitten. Maar het is nog niet genoeg. Ook voor de opsporing, of sterker nog juist voor de opsporing geldt dat vernieuwingen tussen hamer en aambeel liggen van een disfunctionerende politiestructuur. Het zou ook in het bijzonder voor de opsporing een zegen zijn als door schaalvergroting binnen een nationale politie meer structuur, meer eenduidige leiding, meer standaardisering van werkprocessen en een meer open kritische cultuur ten aanzien van de kwaliteit van het strafvorderlijk denken en handelen zouden ontstaan.

* * *

Politieleiderschap in scenario's

'The ladder of success must be set upon something solid before you can start to climb'

Inleiding

In 2005 kwam *Politie in ontwikkeling* uit, een visiedocument dat mede geschreven werd uit vrees voor een dreigende functiecrisis. De discussie ging daarbij ook over legitimiteit en gezag. De toestand van de politiefunctie werd in de visie gekarakteriseerd door fragmentatie, politisering, privatisering en prestatiedruk. Bovendien was er sprake van een voortdurende dreiging van verdergaande centralisering. In het visiedocument wordt de richting geduïd waarin de Nederlandse politie zich in die context zou moeten ontwikkelen. De vragen die vijf jaar later aan de orde zijn: snijdt de analyse uit het visiedocument nog steeds hout en heeft de in het visiedocument verwoorde urgentie geleid tot krachtadig en zelfbewust optreden van de Nederlandse politietop?

De toestand van de politiefunctie nu: somberheid troef

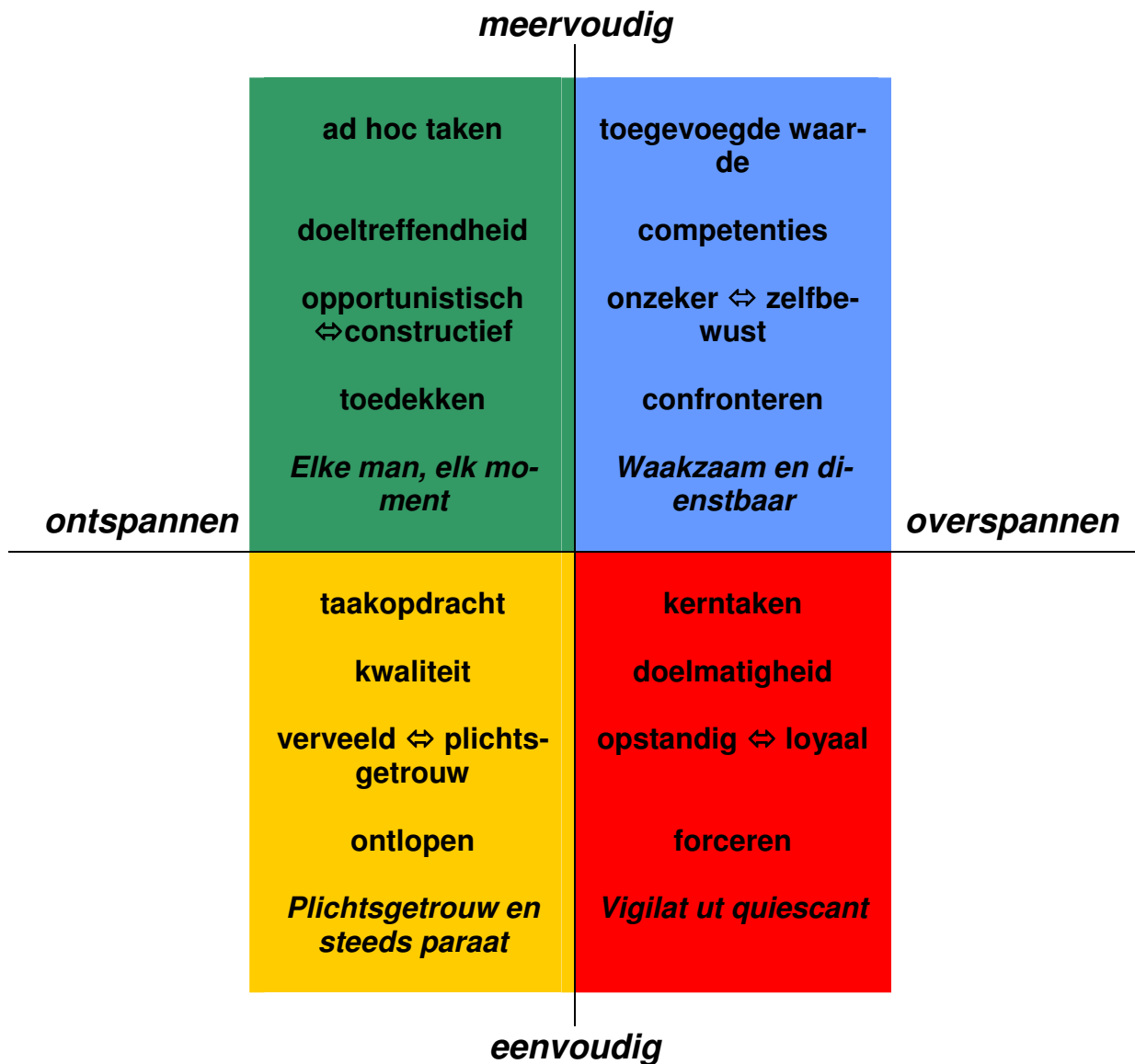
De sombere analyse van de toestand van de politiefunctie staat nog overeind. Eigenlijk is het alleen maar erger geworden. De discussie over het gezag van de politie is meer naar de voorgrond getreden. Waar deze zich eerst nog beperkte tot de prestatiecontracten –en de relatie met het gezag– zien we dat de afgelopen jaren de legitimiteit van het politieoptreden in toenemende mate onder druk komt te staan. Verder is het zo dat korpschefs niet geacht worden zich publiekelijk uit te spreken. Paul Frissen schreef naar aanleiding daarvan in *de Volkskrant* dat de neiging bestaat de professional de mond te snoeren en dat dit ten koste gaat van professionele *checks & balances*. In bredere zin is er de ontwikkeling van het geweld tegen overheidsdienaren. Het is al zover gekomen dat de overheid burgers oproept mensen met een publieke functie zo nodig te hulp te schieten. Het gaat nog verder. Geheel in lijn met de algemene ontwikkeling –de aanval is geopend op mensen met geld en/of macht– zijn er twijfels over het gezag en de integriteit van korpschefs. Er is veel gedoe over salarissen en toelagen, over declaraties en over buitenlandse reizen. Het vertrouwen in de politie dreigt af te nemen, in de top maar ook in de basis. Een duidelijke illustratie vormt de bezorgdheid over het waarheidsgehalte van rapportage door dienders. Dat deze meer algemene ontwikkelingen ook de politie raken, is extra reden tot alertheid. De politie staat immers voor de rechtsstaat.

Daarnaast –maar daar niet los van– loopt er een discussie over de sturing van de politie, waarbij het onder meer gaat over de ontoereikendheid van het driehoeksmodel en de voortdurende druk in de richting van een nationale politie. Intussen zijn dertien van de 26 politiekorpsen wat betreft hun beheer onder curatele geplaatst. Duidelijk is dat het op veel fronten mis is en dat het niet kan blijven zoals het is. De vraag is welke kant de Nederlandse politie op gaat en in hoeverre de top van de Nederlandse politie daarop zelf invloed kan/wil uitoefenen. Om deze dubbele vraag te helpen beantwoorden schetsen we vier scenario's.

Vier scenario's

Om de tijdgeest te duiden en om te bepalen welke positionering, organisatie en opstelling van de politie gegeven de tijdgeest passend is, schetsen we vier scenario's. Deze scenario's gaan niet zozeer over hoe de wereld is, maar over welke werkelijkheid door mensen (organisaties, instituties) wordt geconstrueerd. In het navolgende model is de tijdgeest gevangen in twee dimensies:

eenvoudig versus meervoudig en ontspannen versus overspannen. De vier scenario's die ontstaan door de twee dimensies te kruisen, zijn een mix van enerzijds maatschappelijke ontwikkelingen langs de dimensies complexiteit en spanning, en anderzijds een beschrijving van de wijze waarop de politie zichzelf positioneert of door anderen wordt gepositioneerd. In die zin is er sprake van 'meervoudige' scenario's. De vier scenario's kunnen ook naast elkaar bestaan. Dit laat ook precies zien wat er in de huidige context van politieleiders wordt gevraagd: het leren omgaan met complexiteit en 'vloeibaarheid' waarbij je voortdurend onderweg bent tussen verschillende scenario's. De opdracht daarbij is steeds te kijken welke richting –zowel strategisch als operationeel– een gewenst scenario dichterbij brengt.



In de voorgaande figuur zijn de scenario's kort gekarakteriseerd. In ieder kwadrant staat achtereenvolgens vermeld:

- Waarop is de politie gericht: ad hoc taken – toegevoegde waarde – taakopdracht – kerntaken.
- Waarop wordt gestuurd: doeltreffendheid – competenties – kwaliteit - doelmatigheid
- Tot welke houding leidt dit, in negatieve zin en in positieve zin: – opportunistisch/constructief – onzeker/zelfbewust – verveeld/plichtsgetrouw – opstandig/loyaal.
- Hoe is de omgaan met conflicten: toedekken – confronteren – ontlopen – forceren.
- Welk motto past hierbij.

Als we de scenario's opvatten als een beschrijving van de wereld, dan past het scenario **Toegevoegde Waarde** bij het beeld dat wordt geschetst in *Politie in ontwikkeling*: de wereld die wordt gekenmerkt door meervoudigheid (grote complexiteit) en overspanning. De adequate opstelling van de politie is in dat geval die van zelfbewustzijn. Door een zelfbewuste instelling wordt het mogelijk daadwerkelijk toegevoegde waarde te leveren op het gebied van veiligheid. Dit vereist wel een heldere (collectieve) opstelling op een aantal cruciale kwesties, in lijn met *Politie in ontwikkeling*.

We kunnen de vier kwadranten ook opvatten als scenario's waarin de politie terecht kan komen. *Politie in ontwikkeling* is een ambitieus document dat uitgaat van een verdere emancipatie van de politie, maar waarbij er altijd de dreiging is dat die tijd en ruimte de politie niet gegeven is en dat het toch een ander scenario is dat zich materialiseert. In het bijzonder de scenario's **Kerntaken** en **Ad Hoc Taken** lijken zeer waarschijnlijk. Een politie die zich in het **Toegevoegde Waarde** scenario bevindt maar in plaats van zelfbewustheid onzekerheid uitstraalt, vergroot ook de kans dat zij terecht komt in één van de andere scenario's. De verschillende scenario's worden in de volgende paragraaf kort gekenschetst.

De scenario's toegelicht

Kerntaken

Veiligheid blijft een belangrijk maatschappelijk issue en de druk op de politie om te presteren is groot. De nadruk gaat daarbij uit naar de zogenoemde kerntaken met een gerichtheid op handhaving van de openbare orde –wellicht breed gedefinieerd waardoor ook onderwerpen als preventief fouilleren en het handhaven van gebiedsverboden onder deze noemer worden geschaard– en op de opsporing. De politie is daadwerkelijk zwaarmacht en vooral instrumenteel. Er ligt veel nadruk op doelmatigheid, niet de laatste plaats door de strikte opdrachten van bestuur en Openbaar Ministerie en de bijbehorende prestatieafspraken. De autonomie van de politie is gering en waar mogelijk wordt gecentraliseerd. Er komt een nationale politie tot stand, waarbij de regio's hoogstens organisatieonderdelen zijn met het oog op overzichtelijk beheer en adequate aansturing. De politie wordt in toenemende mate een repressieve organisatie en principes als een brede samenhangende taakuitvoering en maatschappelijke integratie raken in toenemende mate buiten beeld. Op termijn zou dit zelfs kunnen leiden tot het opdelen van de Nederlandse politie in een justitiële politie en een openbare orde politie. In het kerntaken scenario ontstaan nieuwe behoeften op terreinen waar de politie zich terugtrekt. Aangezien veiligheid een belangrijk maatschappelijk issue is probeert ook het politiek bestuur zich op de vrijgekomen markt te manifesteren. Er ontstaat een nieuwe gemeentepolitie, bijvoorbeeld onder de noemer stadstoezicht. De huidige veelheid aan handhavers wordt in toenemende mate geüniformeerd –in de dubbele betekenis van het woord– en opereert relatief onafhankelijk van de politie.

Voor het goed functioneren van de politie in dit scenario is het van groot belang dat sprake is van een loyale opstelling. De politie is –ondanks de voortdurende druk op het presteren– loyaal aan het bevoegd gezag. Loyaliteit is ook van belang in de onderlinge verhoudingen binnen de organisatie: dienders zijn loyaal aan hun meerdere, en dat op ieder niveau in de organisatie. Als er te veel van de loyaliteit wordt gevraagd, is de natuurlijke tegenreactie opstandigheid. Dit geldt opnieuw zowel in de richting van het bevoegd gezag als in de richting van leidinggevendenden binnen de organisatie. Als er –ondanks initiële loyaliteit– een conflict ontstaat, is de voorspelbare opstelling te forceren: de grens is bereikt en nu is het afgelopen.

Taakopdracht

Veiligheid –in de zin van het traditionele werkveld van de politie– is van ondergeschikt belang. Tegelijkertijd is helder waarvoor er politie is, namelijk voor wat in artikel 2 van de Politiewet staat. De politie staat niet in de schijnwerpers en is in feite niet meer dan een basisinfrastructuur voor handhaving, opsporing en noodhulp. Zoals we ook huisartsen, ziekenhuizen en scholen hebben, hebben we ook politie. De politie is in hoge mate een ‘slapende’ organisatie die haar bestaansrecht ondermeer ontleent aan het idee dat het wellicht nuttig is zoiets als een zwaarmacht achter de hand te hebben. De politie zelf maakt zich geen zorgen over haar voortbestaan omdat er altijd zoiets als politie is geweest, en dat zal in de toekomst ook altijd wel zo blijven. De politie vertoont veel karakteristieken van een dienstverlenende organisatie en de discussie gaat vooral over kwaliteit, bijvoorbeeld van het aangifteproces of het sporenonderzoek. De gerichtheid is vooral op de tevredenheid en het vertrouwen van burgers. De context waarin de politie zich bevindt is eenvoudig. Belangrijke maatschappelijke kwesties spelen zich af buiten het traditionele werkveld van de politie, en wellicht zelfs buiten het traditionele domein van de overheid. Het maatschappelijke debat gaat bijvoorbeeld over financiële risico’s zonder dat de politie daarbij een rol van betekenis speelt. De politie is in dit scenario gewoon één van de vele partijen en neemt in het veiligheidsveld een afgebakende –maar geen bijzondere– positie in.

Voor het goed functioneren van de politie in dit scenario is het van groot belang dat sprake is van een plichtsgetrouwe opstelling. De politie geeft –ondanks het ontbreken van externe druk– plichtgetrouw invulling aan haar taakopdracht. Het op die wijze uitvoeren van taken brengt het risico van verveling met zich mee en een daadwerkelijk ‘slapende’ organisatie die onvoldoende voorbereid is als zich een crisis voordoet. Als er ondanks de relatieve ontspannen omstandigheden een conflict ontstaat, zal de neiging zijn de confrontatie uit de weg te gaan. Ontlopen is een goede strategie voor een ondergeschikte partij wanneer behoud van de bestaande situatie het streven is.

Ad Hoc Taken

Waar de politie voor staat is onduidelijk. De inzet van de politie is ad hoc en vooral afhankelijk wat op dat moment toevallig speelt. De politie wordt aangestuurd door berichtgeving en korte termijn politieke issues. Wanneer een issue weer uit de schijnwerpers is wordt een volgend onderwerp opgepakt. Het optreden van de politie heeft vooral een symbolische waarde. De discussie gaat over de doeltreffendheid van de politieorganisatie in relatie tot een veelheid aan gevarieerde onderwerpen. Hoewel dit leidt tot het ervaren van spanning binnen de organisatie is er in feite sprake van een ontspannen situatie waarbij blijkbaar de capaciteit ad hoc en zonder geborgde doeltreffendheid eenvoudig op andere onderwerpen gericht kan worden. In dit scenario past ook een verdere fragmentering van het veiligheidsveld waarin naast de politie ook allerlei andere partijen in beeld komen voor het uitvoeren van ad hoc taken, zeker als het gevoelen is dat die op deeltaken wel eens doeltreffender zouden kunnen zijn. Zo ontstaan er bijvoorbeeld nieuwe een-

heden voor het bestrijden van de georganiseerde criminaliteit op specifieke domeinen, eenheden die los staan van de politie. Daarnaast wordt de handhaving door een veelheid aan –zowel publieke als private– partijen ter hand genomen. De relatie tussen de politie en andere partijen die een bijdrage kunnen leveren aan veiligheid is net zo ad hoc als de keuze voor de taken. De politie kan daarmee geen betrouwbare partner zijn en wordt ook door bijvoorbeeld bestuur en OM niet als een vanzelfsprekende partner gezien.

Voor het goed functioneren van de politie in dit scenario is het van groot belang dat sprake is van een constructieve opstelling. Er dient zich veel aan en voordat er wordt beoordeeld of het heeft gewerkt gaat de aandacht weer uit naar een nieuw issue. Dit brengt het risico van een opportunistische opstelling met zich mee, waarbij de politie datgene doet wat goed uitkomt of vooral goed overkomt. Als er in deze omstandigheden sprake is van een conflict zal ontlopen veelal ingewikkeld zijn. Een goed alternatief met het oog op behoud van maximale bewegingsruimte –je weet maar nooit wat het volgende issue is– is dan toedekken.

Toegevoegde waarde

De politie speelt een cruciale rol bij het waarborgen van veiligheid in een dynamische en complexe omgeving. De politie doet datgene dat het meeste oplevert in termen van sociale veiligheid, in relatie tot anderen die een bijdrage aan veiligheid kunnen leveren. De vraag is voortdurend waar de toegevoegde waarde van de politie het hoogst is. Dit veronderstelt een kennisintensieve en professionele organisatie waarbij de nadruk ligt op competenties. In dit scenario past structurele en bindende samenwerking met partners in veiligheid. De politie heeft een helder beeld van waar zij voor is –en wat haar positie in het veiligheidsveld is– en werkt van daaruit waar mogelijk met andere partijen. De politie is een professionele autoriteit waar het gaat om veiligheid: zij weet hoe veiligheidsissues aan te pakken en heeft de eigen organisatie op orde. De politie heeft als professionele organisatie nadrukkelijk een eigen verantwoordelijkheid. Dit veronderstelt ook dat zij waar nodig een helder moreel standpunt inneemt. Alleen dan is het mogelijk in de spanningsvolle en complexe context bij voortduren de maximale toegevoegde waarde te genereren.

Voor het goed functioneren van de politie in dit scenario is het van groot belang dat sprake is van een zelfbewuste opstelling: ondergeschiktheid MET gezag. Dit zal zeker niet eenvoudig blijken te zijn. Immers, de omgeving is complex en wie weet wat te doen? Bovendien is de druk hoog en zullen in die omstandigheden andere partijen – en ook burgers – de positie en het gezag van de politie niet als vanzelfsprekend accepteren. Dit kan eenvoudig tot onzekerheid leiden, en een onzekere politie kan zich in dit scenario niet handhaven. Als er in dit scenario sprake is van een conflict ligt confronteren voor de hand. Confronteren verwijst daarbij naar een opstelling waarbij de belangen expliciet worden gemaakt en de basis zijn voor het komen tot een voor ieder acceptabele oplossing. Dit geldt zowel naar buiten toe als binnen de organisatie: professionals spreken elkaar aan en zijn in gezonde inhoudelijke competitie met elkaar met het oog op de te bereiken doelstelling.

Issues

In ieder scenario kunnen randvoorwaarden voor adequaat functioneren worden gesteld. Organisaties –en de mensen die de organisatie vormen– zullen zich afhankelijk van hun karakteristieken meer of minder op hun plaats voelen in de verschillende scenario's. Daarnaast is het zeer wel mogelijk dat verschillende partijen –opnieuw organisaties of (groepen van) mensen binnen de organisatie– een andere inschatting maken over in welk scenario zij zich bevinden en/of over welk scenario wenselijk is. De scenario's kunnen op verschillende wijze ondersteunen bij het

vaststellen van de gewenste positionering. Een eerst exercitie bestaat uit het plaatsen van verschillende issues in verschillende scenario's. Het gaat hierbij om de volgende vragen.

1. Wat zijn op dit moment de meest relevante issues?
2. In welk kwadrant bevinden deze zich daadwerkelijk?
3. In welk kwadrant bevinden deze zich idealiter?
4. Wat is er op die issues nodig in het geprefereerde scenario?

Voor een eerste gedachteoefening de volgende issues:

- politiebesteding;
- politiek klimaat;
- integriteit;
- sociale onrust & openbare orde;
- geweld;
- toezicht & handhaving;
- professionaliteit.

Leiderschap

Er komen de nodige dreigingen op de politie af en het lijkt een periode waarin de opstelling van de politie nu bepalend is voor hoe de Nederlandse politie er over twintig jaar uitziet. Veel van die bedreigingen zijn ook beschreven in *Politie in ontwikkeling*. In dat visiedocument is tevens helder aangegeven langs welke lijnen daarop kan worden gereageerd: *Waakzaam en dienstbaar staan voor de waarden van de rechtsstaat*, en de vier richtinggevende principes (brede taakuitvoering, resultaatgericht, samenwerkingsgericht, ondergeschiktheid MET gezag). Het valt op dat de in *Politie in ontwikkeling* neergelegde urgentie onvoldoende heeft geleid tot een heldere positionering van de Nederlandse politie. Waar het aan lijkt te ontbreken in de top van Nederlandse politie is een op de politiefunctie gebaseerd krachtig zelfbewustzijn en bijbehorend leiderschap. De eerder genoemde issues vereisen –gezien hun zwaarte en mogelijk verstrekkende consequenties –een collectieve en moreel gefundeerde stellingname. Dat veronderstelt –en is tegelijkertijd een uitdrukking van– een professionele politie en een adequate invulling van de eigen professionele verantwoordelijkheid.

* * *

Over de auteurs:

Drs. A. J. (Auke) van Dijk is verbonden aan de denktank Agora Politie & Veiligheid van de Politie Amsterdam-Amstelland.

Prof. dr. A.B. (Bob) Hoogenboom is hoogleraar Forensic Business Studies op Nyenrode Business Universiteit, SMVP-hoogleraar Politiestudies en Veiligheidsvraagstukken aan de Vrije Universiteit van Amsterdam en tevens gasthoogleraar aan het Mannheim Centre for Criminology, London School of Economics.

Dr. F.C. (Frank) Hoogewoning is verbonden aan de denktank Agora Politie & Veiligheid van de Politie Amsterdam-Amstelland.

Dr. M. (Maurice) Punch is als gasthoogleraar verbonden aan het Mannheim Centre for Criminology, London School of Economics en aan de School of Law, King's College London.

Prof. Dr. C.D. (Kees) van der Vijver is emeritus-hoogleraar Politiestudies aan de Universiteit van Twente.

Hun bijdrage aan dit pamflet is op persoonlijke titel.