

Wat is politiewerk dat er toe doet?

Auke J. van Dijk en Frank Hoogewoning, denktank Agora Politie & Veiligheid, en Maurice Punch, London School of Economics and Political Science.

De vraag wat ‘goed politiewerk’ is in relatie tot prestaties, heeft als gevaar dat politiewerk wordt gereduceerd tot misdaadbestrijding en ordehandhaving. Dat strookt niet met de complexiteit van politiewerk en met wat vijftig jaar onderzoek ons leert. In What matters in policing bepleiten de auteurs een omvattend paradigma als basis voor politiewerk dat er toe doet. Dit maakt het politiewerk tot een daadwerkelijke professie gekarakteriseerd door waarde-gedrevenheid en het afleggen van verantwoording.

De uitvoering van de politiefunctie door de publieke politie – waartoe we ons beperken – bevindt zich op een keerpunt¹. Een indicatie daarvan is dat de afgelopen jaren politieorganisaties in verschillende landen – zoals de Scandinavische landen, het Verenigd Koninkrijk en Nederland – zijn geconfronteerd met snelle en ingrijpende veranderingen. Veelal is sprake van centralisatie en schaalvergroting, nieuwe spelers op het veld (fragmentatie) – zowel binnen als buiten de politie –, toegenomen politisering van de politiefunctie, versmalling van het mandaat van de politie door een sterke focus op misdaadbestrijding en rechtspleging waarin bestraffing voorop staat. Dat alles bovendien in een klimaat van forse bezuinigingen. Als gevolg van veranderingen staan politieleiders extra onder druk. De keuzes die zij maken, of verzuimen te maken, zijn in hoge mate bepalend voor hoe de uitvoering van de politiefunctie er in de toekomst zal uitzien.

De veranderingen zijn van grote maatschappelijke betekenis: hoe de politie functioneert binnen een democratische samenleving is een uitdrukking van de relatie tussen de politie en de staat, en is bepalend voor de relatie tussen de staat en haar inwoners. Het heeft zijn weerslag op wat

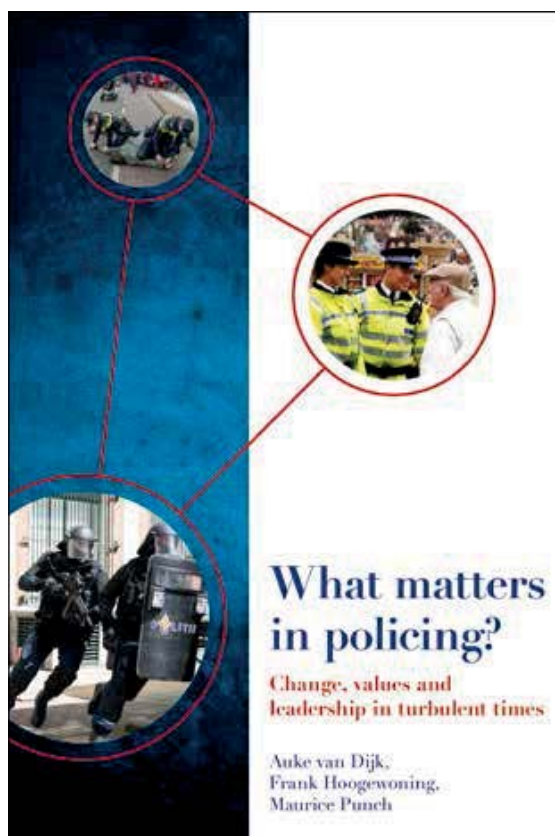
voor soort samenleving we zijn en hoe mensen worden behandeld door de belangrijke spelers – politie en justitie – binnen het strafrechtelijk systeem. Hun manier van handelen bepaalt mede of mensen vinden dat ze in een rechtvaardige maatschappij leven, waar de politie te vertrouwen is. De recente incidenten in de Verenigde Staten – met Ferguson als startpunt – laten zien wat er gebeurt als een deel van burgerij de politie niet langer vertrouwt. Ook de beelden van de behandeling van vluchtelingen door de Hongaarse politie van september 2015 spreken in dit verband boekdelen.

Paradigma's

De veranderingen bij de politie duiden op een verandering in de achterliggende visie op wat de functie van de politie is. Of, anders gezegd, op verandering van het paradigma dat aan het politiewerk ten grondslag ligt. Waar het gaat over de politiefunctie kunnen twee ‘grote ideeën’ of paradigma's worden onderscheiden: dat van *control* (beheersing) en *consent* (instemming).

Het *control paradigm* gaat uit van een smal mandaat voor de politie met nadruk op misdaadbestrijding en ordehandhaving door een repressief optredende politie die afstand houdt van het publiek. Dit beheersingsparadigma is vooral verbonden met het Frans-continendale politiemodel²; een erfenis van Napoleon in landen die door Frankrijk bezet zijn geweest. De Franse politie en de Nederlandse politie tot 1966 zijn voorbeelden van dit model. Het *consent paradigm* gaat uit van een breder mandaat en van een politie die haar legitimiteit ontleent aan instemming van het publiek. Zij werkt in en ten dienste van de gemeenschap, is maatschappelijk betrokken en gericht op – met inbegrip van misdaadbestrijding en ordehandhaving – bevordering van de veiligheid en het welzijn van burgers. Dit instemmingsparadigma heeft zijn wortels in de oprichting van *The Met* in Londen in 1829, waarin nadrukkelijk afstand werd genomen van het Frans-continendale model. De gedachten die daaraan ten grond-

» Wat leert de vergelijking tussen Nederland en het VK ons?



slag liggen zijn recentelijk door het *College of Policing* als volgt verwoord:

If the police are to be effective in tackling crime and bringing offenders to justice, they must reflect, understand and enjoy the trust and confidence of all the diverse communities they serve. This is enshrined in the principles established by Sir Robert Peel, founder of the Metropolitan Police, that 'the police are the public and the public are the police'.

Het instemmingsparadigma wordt vooral geassocieerd met de politie in het Verenigd Koninkrijk en maakt deel uit van de – in ieder geval op papier bestaande – consensus over de inhoud van ‘*democratic policing*’. Ook de Nederlandse politie heeft zich ontwikkeld tot een maatschappelijke geïntegreerde politie, en het belang daarvan wordt onderstreept in de officiële stukken. Echter, er kan verschil bestaan tussen het paradigma dat officieel is omarmd en dat veelal is neergelegd in visiedocumenten, beleidsnota’s en uitlatingen van leidinggevend en politici (*espoused paradigm*), en het paradigma dat feitelijk de basis vormt voor hoe een politieorganisatie, of bepaalde onderdelen daarvan, te werk gaat (*working paradigm*). De vraag hier is: wat zien we feitelijke gebeuren in het Verenigd Koninkrijk en in Nederland, en wat leert deze vergelijking ons?

Verenigd Koninkrijk

Het Verenigd Koninkrijk is de bakermat van het zogeheten *British Policing Model* gebaseerd op het instemmingsparadigma. De focus in dit model ligt op het voorkomen van misdrijven en het bewaren van de vrede door een constante en zichtbare aanwezigheid op straat van geüniformeerde, in principe ongewapende, agenten (*‘bobbies’*). Dienders leggen niet rechtstreeks verantwoording af aan politici: zij zijn loyaal aan de wet, niet aan de politiek. In de laatste decennia van de vorige eeuw ontstond in Engeland en Wales een tripartiet systeem, waarin de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de politiefunctie kwam te liggen bij zogehe-

ten *Police Authorities* op lokaal niveau, de korpschef en het ministerie van Binnenlandse Zaken³.

Een radicale verandering vond plaats in 2012 met de introductie van de gekozen *Police and Crime Commissioner* (PCC) als hoogstverantwoordelijke functionaris in elk van de 43 politieregio’s in Engeland en Wales. Deze kreeg de bevoegdheid om een beleidsplan vast te stellen en om de korpschef aan te stellen en zo nodig te ontslaan. Daarmee kwam er een einde aan de lange traditie van de onafhankelijke *constable*: een politie die alleen door de rechter ter verantwoording kon worden geroepen. Dat vormde een culminatie van een beweging die speelt sinds einde van de vorige eeuw, waarin de autonomie van de korpschef is ingeperkt door prestatiefinanciering en door sterke druk van de politiek op misdaadbestrijding, zoals ook blijkt uit de naam van de nieuwe functionaris.

In Schotland werd gekozen voor het formeren van een nationale politie – *Police Scotland* – met ingang van 2013 en ondanks de aandacht in de documenten, en zelfs in de wet, voor het belang van lokale inbedding was ook hier nadrukkelijk een ontwikkeling zichtbaar in de richting van criminaliteitsbestrijding en repressiever optreden. Dat leidde tot kritiek, maar het is voornamelijk onduidelijk of die het tij zal doen keren. De logica achter de veranderingen in het Verenigd Koninkrijk lijkt – ondanks veelvuldige verwijzingen naar het belang van (lokale) gemeenschappen – helder. *Home Secretary* Theresa May had dat in 2011 al klip en klaar als volgt verwoord:

“Some people ask why we are reforming the police. For me, the reason is simple. We need them to be tough, no-nonsense crime-fighters they signed up to become... the test of the effectiveness of the police, the sole objective against which they will be judged... is their success in cutting crime.”

Dit alles vond plaats in een klimaat waarin er in de media veel kritiek was op het functioneren van de politie, ondanks de dalende trend in de misdaadcijfers. De daling van criminaliteit werd door de Britse regering juist aangegrepen voor permanente druk op de politie en ingrijpende bezuinigingen. Verder werd de politie in het Verenigd Koninkrijk geconfronteerd met een reeks van schandalen rond politiefchefs en met het feit dat het moreel van dienders – mede als gevolg van de algemene bezuinigingen en versobering van arbeidsvoorwaarden – extreem laag was.

In termen van de eerder geschetste paradigma’s kunnen we vaststellen dat er sprake is van een *paradigmawisseling*. Van regeringswege wordt druk uitgeoefend op de politie om prestaties te leveren op het gebied van misdaadbestrijding. Dit gekoppeld aan stevige bezuinigingen leidt feitelijk tot een smaller mandaat voor de politie. Zo dreigen grote aantallen *Police Community Support Officers*, die binnen de politiekorpsen zijn belast met het buurtgerichte werk, hun baan te verliezen. Uitspraken van de regering, bijvoorbeeld die van Theresa May, wijzen erop dat de politiek bewust uit

Foto: ANP, Jerry Lampen



is op een taakgerichte politie met als essentie misdaadbestrijding (*“the police are not social workers”*). Daarmee kiest men in het Verenigd Koninkrijk in feite voor het beheersingsparadigma ten koste van het traditionele instemmingsparadigma.

Nederland

Nederland kende tot halverwege de jaren zestig een politie naar het Frans-continentale model gebaseerd op *control*. Tot ‘keerpunt 1966’ was de politie vooral de ‘zwaarmacht van de overheid’ en opereerde zij op afstand van de burger. In de decennia daarna werd de politie steeds meer onderdeel van de samenleving. Zij maakte een overgang van taakgericht werken naar bijdragen aan een maatschappelijk doel, zoals bepleit in *Politie in Verandering* (1977). Daarbij gaat het om de veiligheid van de burger door middel van een brede samenhangende taakuitvoering gericht op veiligheid en welzijn. Het is een politie die niet tegenover de bevolking staat, maar werkt in en voor de gemeenschap (wijkteammodel). Daarmee heeft de Nederlandse politie zich ontwikkeld op basis van *policing by consent*, wat ook internationaal werd gezien en tot de verbeelding sprak.

Organisatorisch was het allemaal wat minder op orde: het decentrale en gefragmenteerde karakter van de Nederlandse politieorganisatie is vanaf de jaren vijftig punt van kritiek geweest. Dit, gekoppeld aan onvrede over prestaties, leidde tot de reorganisatie van 1993/1994 met de omvorming van gemeentepolitie en rijkspolitie tot 25 regio’s en een landelijke dienst. De politie was niet langer een ‘buitendienst’ van de gemeente, maar een eigenstandige organisatie. Dat leverde aanvankelijk veel op in termen van verdere professionalisering, maar leidde later tot ongenoegen over de zelfstandige positie van de regio’s en het gebrek aan eenheid. De politie was ook strategisch onvoldoende in verbinding met zowel het nationale als het lokale bestuur, voor een deel als gevolg van het zogenoemde ‘democratische gat’.

Vanaf de eeuwwisseling werd de maatschappelijke en bestuurlijke positie van de politie in toenemende mate als problematisch ervaren en was er behoefte aan een herpositionering ten opzichte van het gezag en ten opzichte van andere partijen die een rol spelen bij veiligheid. In *Politie in ontwikkeling* (2005) koos de politie voor een positie tussen ‘staat’ en ‘straat’ en wilde zij maximale toegevoegde

waarde leveren aan (sociale) veiligheid, in samenhang met andere spelers op het veiligheidsveld. In feite was dit een poging om twee tegenstrijdige bewegingen te verzoenen: aan de ene kant een steeds complexere samenleving met veel bij veiligheid betrokken partijen en toenemende mondialisering; en aan de andere kant de bestuurlijke wens tot meer uniformering en centrale aansturing. De oplossing werd ook gezocht in een verdere ‘emancipatie’ – waarde-gedreven professionalisering – van de Nederlandse politie.

Geen debat meer

In de jaren daarna nam de druk om opnieuw te reorganiseren echter toe. Er was veel en blijvend kritiek op de politie: de legitimiteit stond onder druk, korpschefs werden niet langer geacht zich publiekelijk uit te spreken en in de media werden het morele gezag en de integriteit van enkele korpschefs in twijfel getrokken. Het is in die verre van ideale omstandigheden dat de grootscheepse reorganisatie gestalte kreeg: per 1 januari 2013 werd het Korps Nationale Politie een feit, onder aansturing van het (nieuw geformeerde) ministerie van Veiligheid en Justitie.

De nationalisering was bedoeld als antwoord op een aantal tekortkomingen van het regionale bestel. Er lagen echter een aantal fundamentele vragen voor, zoals de institutionele status van het nieuwe korps en de verhouding tussen gezag en beheer. Dit leidde echter op dat moment nauwelijks meer tot debat in het parlement. Blijkbaar was men de jarenlange discussie zat en moest er nu gewoon gereorganiseerd worden. In feite is de ingreep van nationalisering gebruikt om een debat over wat voor soort politie in Nederland gewenst is uit de weg te gaan. De nationalisering werd gepresenteerd als oplossing voor de vele problemen bij de politie. Het feit dat ook in Nederland de misdaadcijfers dalen, werd vervolgens aangedragen als bewijs dat de nationalisering zou werken. Net als in het Verenigd Koninkrijk werd daarmee gesuggereerd dat het terugdringen van criminaliteit de essentie van de politiefunctie is. Dit in weerwil van wat in de visiedocumenten van de Nationale politie wordt gesteld: *‘Het optreden van de politie betreft beschermen – begrenzen – bekrachtigen’*. Een versmalling van de politiefunctie tot criminaliteitsbestrijding en openbare orde zou nadrukkelijk een breuk betekenen met hoe de Nederlandse politie zich vanaf de jaren zeventig heeft ontwikkeld.



Foto: ANP, Historisch archief

De ware aard van het politiewerk

Het lijkt er op dat het instemmingsparadigma – zowel in het Verenigd Koninkrijk als in Nederland – in de verdediging wordt gedrongen. De kreet van burgers die verantwoordigd zijn als ze op de bon worden geslingerd, wordt nu de mantra van bewindslieden: “Ga toch boeven vangen!”. Maar zit daar ook niet iets in? En, zou het kunnen en wat levert het op? De herstructureringen die plaatsvinden in onder meer het Verenigd Koninkrijk en Nederland worden mede gestuurd door opvattingen die politici en beleidsmakers hebben over de ware aard van het politiewerk. De opvatting dat misdaadbestrijding de essentie is van politiewerk blijkt hardnekkig. Het is een opvatting die vooral in tijden van economische krapte en onveiligheid – en al helemaal als beide samengaan! – een grote aantrekkingskracht blijkt te hebben. Wie echter meer dan een halve eeuw politieonderzoek enigszins serieus neemt, komt tot een andere opvatting. In dit artikel volstaan we noodzakelijkerwijs met het aanstippen van enkele inzichten.

Twee kanten

Wat in de eerste plaats uit onderzoek blijkt en wat onder politieonderzoekers niet omstreden is, is dat de invloed van politiewerk op het niveau van criminaliteit zeer beperkt is. Dat is eenvoudigweg omdat de oorzaken van criminaliteit zich buiten de invloedssfeer van de politie bevinden. Dat de politie een rol heeft bij de beheersing van criminaliteit, staat niet ter discussie. Maar dat is niet het hele verhaal. De politie vervult immers een veelheid aan taken, vaak na een melding van burgers. Dit betreft het handhaven van de

vrede of sociale taken, die meestal niets met misdaad van doen hebben. Het brengt de politie veelvuldig in aanraking met veelal kwetsbare personen in de samenleving. Een te zwaar accent op misdaadbestrijding leidt tot vervreemding van het publiek. Het publiek maakt zich meestal drukker om veiligheid in brede zin en om een fatsoenlijke behan-

deling door de politie. Essentieel is dat er vertrouwen is in de politie: als basis voor het naleven van regels, voor samenwerking en voor het geven van informatie.

Onderzoek laat zien – voor zover dat onderbouwing behoeft – dat de politiefunctie en de politieorganisatie altijd twee kanten kent. De politieorganisatie is in feite twee organisaties in één, of twee organisatorische vormen met elk hun eigen karakteristieken: de routinematige – soms zelfs saai – ‘dagdagelijkse’ organisatie en de buitengewoon veeleisende crisisorganisatie. De politie kan worden geconfronteerd met een scala aan situaties, die elk vragen om oordeelsvorming, risicoanalyse en een adequate reactie, terwijl meestal van tevoren niet precies bekend is wat dienders te wachten staat. Dat stelt hoge eisen aan het leiderschap op alle niveaus in de organisatie. Competent optreden bij crisis is cruciaal. Dat gegeven brengt wel het risico met zich mee dat ‘bevelvoering’ wordt gezien als de essentie van leiderschap, terwijl dat haaks staat op het even belangrijke dagelijkse politiewerk. Er wordt dus heel veel gevraagd van dienders en zeker ook van het leiderschap, en dat maakt ook kwetsbaar. Politieleiders moeten bovendien in staat zijn om te gaan met negatieve aspecten van de beroeps cultuur en met normafwijkend gedrag, wat vooral een beroep doet op de morele kracht van leiders.

Verantwoording

Tot slot, de politie beschikt over buitengewone bevoegdheden en heeft de mogelijkheid om direct in te grijpen in het leven van burgers, om ze van hun vrijheid te beroven of zelfs van hun leven. Bovendien is de politie 24/7 aanwezig in de frontlinie, wat haar tot een unieke publieke institutie maakt. Dat alles maakt dat interactie tussen politie en burgerij een hoge symbolische waarde heeft, waarbij de politie in de contacten de voelbare representant van de staat is. Het frontliniekarakter van het werk maakt bovendien dat het direct ingrijpen in het leven van burgers in eerste instantie gebeurt door politiemensen laag in de hiërarchie. Als gevolg daarvan moet het afleggen van verantwoording – op alle niveaus – centraal staan. Dat geldt in de eerste plaats voor het eerder genoemde ‘dagdagelijkse’ optreden. Als gevolg van de aard van de politiefunctie – en de bijbehorende cultuur – gaat er een grote aantrekkingskracht uit van het toedekken van fouten en het

» *Van control- naar consent-paradigma en weer terug?*

beperken van imagoschade. Immers, men handelt zo goed als men kan in complexe omstandigheden en daarbij worden noodzakelijkerwijs fouten gemaakt, die intern eenvoudig kunnen worden gezien als onvermijdbare *collateral damage*. En met de huidige ervaren ‘afrekencultuur’ – in het bijzonder ook door de dynamiek van de (sociale) media – lijkt het afleggen van verantwoording een heilloze weg. Toch is er binnen het instemmingsparadigma geen alternatief voor zogenoemde *honest policing*: een eerlijke politie. Dit geldt evenzeer voor het omgaan met grootschalige incidenten op een effectieve en rechtvaardige manier en de bereidheid daarover verantwoording af te leggen. Dat dient een integraal onderdeel te zijn van de politiecultuur en het politieleiderschap.

Een professionele en ondeelbare politie

Politieonderzoek laat dus zien dat de uitvoering van de publieke politiefunctie noodzakelijkerwijs complex is en een veelheid aan taken betreft. Bovendien, de invloed van de politie op de reductie van criminaliteit is beperkt. En, de politie is weliswaar van grote betekenis voor handhaving van de rechtsorde, misdaadbestrijding en veiligheid, maar zij voert vanaf haar ontstaan ook sociale taken uit en taken gericht op het handhaven van de vrede, en reageert op vragen uit het publiek voor hulp bij het oplossen van problemen.

We constateren dat politiewerk in feite onvermijdelijk uit drie dimensies bestaat. De eerste dimensie is die van het managen van misdaad en veiligheid in de ruimste zin van het woord, bijvoorbeeld opsporing en voorbereiding van vervolging, misdaadpreventie, contra-terrorisme, etc. De tweede dimensie is die van taken die samenhangen met sociaal welzijn en verbinding met gemeenschappen. Dit betreft onder meer samenwerking met partnerorganisaties, beschermen van kwetsbare groepen, *community policing* en buurtgericht werken evenals het reageren op hulpverzoeken en het verlenen van diensten aan het publiek. De derde dimensie is die van het handhaven van de orde in ruimst denkbare zin, waaronder optreden bij verstoringen van de openbare orde, het managen van grote (sport) evenementen, noodsituaties, rampen, risicovolle politiek bezoeken en bijeenkomsten, etc. De dimensies zijn elk

even belangrijk en zouden onderling verbonden moeten zijn.

Omvattend paradigma

In dit licht bezien doet noch het instemmingsparadigma noch het beheersingsparadigma recht aan de veelzijdigheid en de complexiteit van het politiewerk. Het *control*-paradigma met zijn eenzijdige focus op misdaadbestrijding en ordehandhaving vormt een ontkenning van het feit dat de politie zich in een aantal landen heeft ontwikkeld tot een responsieve, zorgzame en veelzijdige instantie gericht op de noden van verschillende gemeenschappen. Misdaadbestrijding en ordehandhaving maken deel uit van het palet aan taken, maar deze taken staan ten dienste van de gemeenschap. De neoliberale ideologie en het bezuinigingsbeleid zetten dat onder druk.

Het eerder gepresenteerde onderscheid tussen *control* en *consent* is simplistisch en suggereert een verkeerde tweedeling. Het is goed mogelijk om beide benaderingen te integreren, mits het instemmingsparadigma de overhand heeft, dat wil zeggen dat wordt onderkend dat politiewerk een breed palet van taken betreft, die in onderlinge samenhang moeten worden uitgevoerd in en ten behoeve van de gemeenschap. We pleiten ervoor dit uitgebreide instemmingsparadigma of omvattend paradigma (*comprehensive paradigm*) als basis te nemen voor ‘goed politiewerk’. De keuze voor een omvattend paradigma maakt het politiewerk tot een daadwerkelijke professe – in plaats van een vak – die noodzakelijkerwijs wordt gekarakteriseerd door waarde-gedrevenheid en het afleggen van verantwoording. In deze cruciale tijden – hoe ziet de politie er over tien jaar uit? – is de kwaliteit en inzet van het politieleiderschap doorslaggevend. De inzet moet gericht zijn op ‘wat er toe doet’ en dat beperkt zich niet tot criminaliteit en bedrijfsvoering. Kiezen voor het beheersingsparadigma (zoals in het Verenigd Koninkrijk) of daar sluipenderwijs op terugvallen onder druk van gevraagde operationele en financiële prestaties (zoals dreigt in de Nederlandse situatie) leidt tot vernietiging van opgebouwd institutioneel kapitaal en diepgewortelde competenties. Het is zeer de vraag of de politie – zoals wij die nu kennen en waarderen – die regressie nog te boven komt. <<

Auke van Dijk, Frank Hoogewoning & Maurice Punch, *What matters in policing? Change, values and leadership in turbulent times*. Bristol: Policy Press. <http://www.policy-press.co.uk/display.asp?K=9781447326922>

Noten

- 1 Aan de politiefunctie wordt uitvoering gegeven door een veelheid aan private en publieke organisaties. We beperken ons hier tot zogenoemde ‘politiekorpsen’, voor Nederland is dat het Korps Nationale Politie, of gewoon de Nederlandse politie.
- 2 In dit artikel beperken we ons tot twee modellen: het Frans-continentaal model en het Britse Model.
- 3 Met uitzondering van de korpschef van de Metropolitan Police die verantwoording verschuldigd was (en is) aan de minister van Binnenlandse Zaken.

» *Uitgebreid
instemmingsparadigma basis
‘goed politiewerk’*