

# Politiewerk aan de basis: stevig en nuchter

POLITIEACADEMIE - Lectoraat Gebiedsgebonden Politie

# PA



Edward J. van der Torre

« waakzaam en dienstbaar »

Politiewerk aan de basis: stevig en nuchter



# Politiewerk aan de basis: stevig en nuchter

**Lectorale rede**

dr. E.J. van der Torre

ISBN 978-90-79149-41-4



# Inhoudsopgave

<b>Inleiding</b>	<b>7</b>	
<b>1</b>	<b>Schaalvergroting en decentrale sturing</b>	<b>15</b>
1.1	Regionalisatie: op vertrouwde basis	15
1.2	Nationalisatie: gevolgen aan de basis	17
<b>2</b>	<b>Gebiedsgebonden politie: terug naar de basis</b>	<b>23</b>
2.1	Inleiding	23
2.2	Beleidsvrijheid	23
2.3	Voorportaal van het bestuurlijk veiligheidsbeleid	28
2.4	Maatschappelijke integratie	32
2.5	Politiewerk dat telt: verschil maken	41
<b>3</b>	<b>De lokale politiefunctie</b>	<b>45</b>
3.1	Inleiding	45
3.2	Geweld, urgentie en noodzaak	47
3.3	Ontwrichting: lokaal onrecht	48
3.4	In lokaal perspectief	56
<b>4</b>	<b>De blauwe kern</b>	<b>59</b>
4.1	Inleiding	59
4.2	De gekantelde balans	60
4.3	Sterker Blauw: professionele standaardisatie	65
4.5	Natuurlijke besluitvorming: herkennen doet beslissen	69
4.6	Met het oog op de basis	73
<b>Slotwoord</b>	<b>75</b>	
<b>Literatuur</b>	<b>79</b>	
<b>Colofon</b>	<b>91</b>	



## Inleiding

De concernlocatie van de Politieacademie zetelt in een bijzonder gebouw in Apeldoorn. Het oude seminarie is, na een verbouwing met respect voor de historie, een pand dat trots stemt. Ik wilde dan ook nergens anders de zogenoemde lectorale rede uitspreken. De katholieke historie en architectuur stemmen nederig. Ik mag er nu een verhaal vertellen, maar het is de vraag in welke mate dat zijn weg zal vinden. Het is bovendien de vraag in hoeverre het 'mijn' verhaal is, want ik baseer me op ongeveer twee decennia veldwerk.

Ik heb de afgelopen twintig jaar onder meer van mijn werk genoten omdat ik kon zwerven door de hiërarchie. De ene dag met de wijkagent of noodhulp op pad, de dag erna een afspraak met een hooligan, lastpost of juist met een medewerker van de Criminele Inlichtingen Eenheid, om daarna ook nog te spreken met de burgemeester of met enkele commissarissen. Ik zag en hoorde veel en beschik over tal van blocnotes met aantekeningen voor een boek dat ik echt nog eens wil maken. Ik ben verheugd over de grote hoeveelheid informatie die me vandaag de dag aan de Politieacademie bijna vanzelf bereikt: op papier, via het onderwijs of uit het netwerk. Dit leidde er wel toe dat ik te veel wilde vertellen in deze rede.

Een rede is echter geen boek. Het is een gefundeerd verhaal dat schetst hoe ik, met anderen, gestalte wil geven aan onderzoek en onderwijs op het brede terrein van gebiedsgebonden politie. Dat omvat in feite al het lokale politiewerk: de wijkpolitie, de wijkagenten, de noodhulp en opsporing op decentraal niveau. Ik heb gekozen voor een redeneerlijn die naar mijn mening actualiteitswaarde heeft en belangrijk is voor de politiek-maatschappelijke positie van de politie.

De rede kan worden gelezen als een pleidooi voor (her)waardering van nuchter en stevig politiewerk. Er bestaat op de werkvloer behoefte aan politiebazen en gezagdragers die in eenvoudige taal belangrijke opdrachten verstrekken. Die opdrachten dienen te worden gevoed door begrip voor de werkomstandigheden van agenten. Het is tegelijkertijd nodig om tegemoet te komen aan politiek-maatschappelijke kritiek op de politie. Die kritiek luidt dat de politie te weinig misdrijven oplost en niet altijd doortastend genoeg optreedt bij allerhande incidenten of ordeverstoringen.



Het gevaar bestaat dat wordt vergeten dat er een solide fundament ligt onder het functioneren van de Nederlandse politie. Uitvoerende politiemensen tonen zich ware micropolitici die in hun optreden gevoel voor de situatie en voor betrokkenen koppelen aan handhavende taken. Ze onderhouden contacten met burgers, politiechefs vinden hun weg in allerhande netwerken en de politie verzet elke dag en nacht werk dat ertoe doet. In deze rede verwijs ik frequent naar de herziene uitgave van *Blauw Relaa's: verhalen over het vakmanschap van politiebazen* (2011). Die studie presenteert casus waarin professionele lessen en ervaringen liggen besloten. *Blauw Relaa's* kan worden gelezen als een narratieve weergave van het vele verstandige en belangrijke lokale werk dat de politie levert. Er kunnen met gemak nog honderden van dit soort positief getinte politieverhalen worden geschreven. In het politieveld wordt wel beweerd dat het zaak is al het goede politiewerk door communicatie beter voor het voetlicht te brengen, waarna de politiek-maatschappelijke steun vanzelf toeneemt. Daar schuilt een kern van waarheid in, maar ik deel die inschatting niet. Wat de gebiedsgebonden politie allemaal doet, weegt op dit moment minder zwaar dan wat ze laat. Het gaat letterlijk om het doen en laten. Dat is vervelend voor alle doeners in het politieveld, want dit doet afbreuk aan de waardering die ze krijgen. Sterker, het tast onnodig de beroepstrots aan. Het leidt bij politiemensen tot onderschatting van de maatschappelijke betekenis van hun (politie)werk.

Om het zelfbeeld te versterken en om politiek-maatschappelijke steun te verwerven is het nodig om de harde kern van het gebiedsgebonden politiewerk te versterken. Dit vergt focus op basiskwaliteiten van politiemensen. Dat sluit aan op wat ik de Alberda-these noem. Joop Alberda was coach van het Nederlands Volleybalteam dat in 1996 Olympisch kampioen werd. Het was een unieke prestatie, die aan het eind van de twintigste eeuw werd verkozen tot de beste Nederlandse sportprestatie. Alberda stelde in een inleiding de dagelijkse sport- en beroepsuitoefening van professionals centraal. "Wie al het eenvoudige goed doet, wordt wereldkampioen", zo luidde zijn boodschap. Hij bedoelde hiermee dat de professionele basis solide moet zijn, omdat topprestaties anders onmogelijk zijn. Strikt genomen bedoelde hij niet 'het eenvoudige', maar de professionele basiskwaliteiten. Het is zaak om te schaven aan absolute basisvereisten: een *pass*, een stop, een blokkering, een opslag of een positiewisseling. De basis van winst is niet de uitmuntende smash van

het uitzonderlijke talent, maar de solide stop en *set up* die aan de smash voorafgaan. Uitzonderlijk talent helpt natuurlijk wel, want als de bal niet onder controle was, wist Ron Zwerver er doorgaans toch wel raad mee. Dit neemt niet weg dat de training en het *mental frame* op de basis moeten worden gericht. Als een professional weet dat de basis staat, dan speelt of werkt hij met vertrouwen. Zelfvertrouwen is de harde voorwaarde om onder tijdsdruk goed te observeren en te beslissen. De organisatie dient randvoorwaarden te creëren voor het functioneren van professionals. Beleidsmatige besluiten dienen te stelen op gevoel voor omstandigheden waaronder professionals opereren.

De Alberda-these heeft relevantie voor de politie. De hoofdboodschap van deze rede luidt dat de politieorganisatie veel tijd en energie dient te richten op basiselementen van het gebiedsgebonden politiewerk. Het betreft, kort door de bocht, 'boeven vangen' en het creëren van situationeel overwicht, zodat agenten orde op zaken stellen bij allerhande incidenten en ordeverstoringen. Uitvoerende agenten staan pas écht open voor ambitieuze(re) doelstellingen van politiebazen als de basis op orde is: als ze veilig werken, als ze vertrouwen op de kwaliteiten van directe collega's, als ze merken dat de organisatie begrijpt dat ze lastige beslissingen moeten nemen waarbij het ook wel eens verkeerd gaat, als verdachten steekhoudend worden verhoord, als buurtonderzoeken en bestaande contacten criminele informatie opleveren, en als er met een zekere regelmaat criminelen worden aangehouden die een negatieve invloed hebben op het maatschappelijke leven in hun werkgebied. Omgekeerd sluiten agenten zich af voor korpsambities als de basis niet op orde is. Er bestaat vandaag de dag een breuklijn tussen uitvoerende agenten tot en met 'schaal 8' en (veel) bazen vanaf 'schaal 9'. Om deze kloof terug te brengen tot functionele verschillen, dienen politiebazen zich te richten op de harde kern van het politiewerk.

De gebiedsgebonden politie dient meer boeven te vangen. Dit pleidooi klinkt bepaald niet als een fundamentele analyse van het politievak. Een dergelijke beschouwing volgt later in deze rede. Het laatste waar uitvoerende agenten, veel burgers en de meeste politici echter behoefte aan hebben zijn fundamentele beschouwingen die concluderen dat het best goed gaat met de objectieve veiligheid, maar dat de subjectieve veiligheid nog wat achterblijft. Er is namelijk een hard objectief probleem. De criminele kansen zijn door het hele land heen onnodig groot en te riant. De oplossingspercentages schommelen rond de 25 %, naar schatting worden vier van de vijf criminele samenwerkingsverbanden niet in

onderzoek genomen en veel van dit soort verbanden is niet in kaart gebracht. De criminaliteit blijft niet onopgemerkt: georganiseerde criminaliteit tast de leefbaarheid aan, is een motor achter geregistreerde criminaliteit en tast rechtvaardigheidsgevoelens aan. De lage pakkans is bij kwaadwillenden bekend geraakt en ronduit populair in die kringen. Ik merk dat agenten veel weten over criminaliteit en criminelen, maar dat structuren of werkwijzen ertoe leiden dat ze hun kennis, actiegerichtheid en boosheid niet om kunnen zetten in opsporingshandelingen en aanhoudingen. Het is de belangrijkste hedendaagse opdracht van de politie om opsporing doeltreffend in te passen in gebiedsgebonden politiewerk.

De politie dient nuchter en stevig op te treden zodra de omstandigheden daar om vragen. Het creëren van situationeel overwicht om bij allerhande incidenten, zo nodig met gepast geweld, de orde te herstellen is essentieel politiewerk. Op dit punt heeft de politie betere papieren dan bij gebiedsgebonden opsporing, want agenten zetten dagelijks vele situaties naar hun hand. De goede prestaties waren lange tijd het product van de versmelting van twee politiestijlen: de orthodoxe robuuste stijl uit de jaren zeventig en tachtig en de op sociaalpreventieve tactieken gerichte stijl die de decennia daarna wordt onderwezen en gewaardeerd. De balans is echter gekanteld van pragmatische handhaving en conflicthantering naar een situatie waar de basis zich, mede door externe ontwikkelingen, te vaak kwetsbaar voelt bij incidentafhandeling en geweldgebruik. Er worden blokkades zichtbaar in het werk op straat, en tussen bazen en basis, die het rechtvaardigen om veel tijd en energie te richten op professionele standaardisatie om situationeel overwicht te creëren.

Ik teken voor onderzoek naar gebiedsgebonden politie in een nationaal bestel. Ik ben voorstander van nationalisatie, ook toen ik nog niet bij een nationaal opererend politie-instituut werkte. Toch is het de vraag welke plaats de gebiedsgebonden politie krijgt in het nationale bestel. De sterkteontwikkeling van de politie op gemeentelijk niveau stemt bepaald gerust. Dit leidt ertoe dat burgemeesters de politie scherp de maat nemen. *Hoofdstuk 1* gaat in op de bijzondere combinatie van nationalisatie in een land met een sterk decentrale politietraditie. Ik vat gebiedsgebonden politie op als lokaal politiewerk. Gebiedsgebonden politie staat echter niet alleen voor een verschijningsvorm van politie, maar ook voor een visie op politiewerk. Die visie wordt in *hoofdstuk 2* beschreven en beoordeeld

op haar actualiteitswaarde en legitimerende werking. De ambities van de gebiedsgebonden politievisie reiken te ver. Het hoofdstuk kan worden gelezen als een pleidooi voor nuchter politiewerk. Om de maatschappelijke betekenis van de politie te versterken, komt het erop aan meer tijd en energie te spenderen aan de essentie van lokaal politiewerk. Dat is het thema van *hoofdstuk 3*. Die essentie bestaat uit werkzaamheden die de politie uniek en onmisbaar maken. Er zijn omstandigheden en ontwikkelingen die vragen om stevig politieoptreden. Als de politie dan niet optreedt, heeft dat negatieve maatschappelijke gevolgen. Het is in de eerste plaats belangrijk dat de politie optreedt tegen lokaal onrecht dat stoelt op feitelijke en zichtbare processen van criminalisering of op aanhoudende verstoringen van de openbare orde die fundamentele waarden aantasten. In de tweede plaats is het waardevol als de politie met gepast geweld een oplossing oplegt onder omstandigheden waar het anders in meer of mindere mate verkeerd zou (kunnen) lopen. Incidentafhandeling en handhaving van de openbare orde zijn belangrijke vormen van gebiedsgebonden politiewerk. *Hoofdstuk 4* stelt de professionele kwaliteiten van agenten om situationeel overwicht te creëren centraal.

Het lectoraat verandert op 8 maart 2011 van naam: Gemeenschappelijke Veiligheidskunde wordt Gebiedsgebonden Politie. Dit heeft meerdere redenen. Onder de vorige lector, Gabriël van den Brink, is veel werk verzet. Het overzichtswerk *Empathie & Handhaving* (Van den Brink, 2010) getuigt daarvan. De nieuwe naamgeving onderstreept dat exclusieve kenmerken en taken van de politie centraal zullen staan bij onderzoek en onderwijs, ook bij de studie van gemeenschappelijk veiligheidsbeleid. De gestage verbetering van het bestuurlijk veiligheidsbeleid en de vermaatschappelijking van veiligheidszorg – dat wil zeggen de bijdragen van burgers, instellingen en bedrijven – motiveren om juist vanuit de Politieacademie exclusief politiewerk centraal te stellen. Als stadhuizen en burgers meer doen aan veiligheid, dan valt dat uiteraard te waarderen, maar het zal hen ongetwijfeld motiveren om de politie scherper de maat te nemen op de harde kern van haar wettelijke en maatschappelijke opdracht. Die trend is reeds zichtbaar en sterkt me in de formulering van mijn leeropdracht. Daarbij word ik ondersteund en, zo nodig, aangevuld of gecorrigeerd door het vele werk dat is en wordt verzet door het Programma Ontwikkeling Gebiedsgebonden Politie.



## **Hoofdstuk 1**

# Schaalvergroting en decentrale sturing



## Schaalvergroting en decentrale sturing

### 1.1 Regionalisatie: op vertrouwde basis

Bij de regionalisatie in 1993 wordt de klassieke gebiedsgebonden visie aangegrepen om twee logica's met elkaar te verbinden: schaalvergroting en decentrale sturing. Dit gedachtegoed wordt in hoge mate ontleend aan het rapport *Politie in Verandering* (POS, 1978). Dat stamt uit de jaren zeventig, maar het vervult in de jaren negentig belangrijke functies. Het geeft houvast bij interne ontwerpkeuzen die de top van de regiokorpsen maakt. De Rijkspolitie en alle gemeentepolitiekorpsen gaan op in regiokorpsen. Ineens is een korps met 1500 personeelsleden een klein korps, terwijl tot die tijd bijna geen enkel korps een formatie kende die in de buurt kwam van duizend personeelsleden. Die verandering heeft plaats onder tijdsdruk. Een visie die schaalvergroting koppelt aan decentrale sturing komt als geroepen. De sterk decentrale inrichting kan rekenen op bestuurlijke steun van hoog tot laag, dat wil zeggen van het ministerie van Binnenlandse Zaken tot het lokaal bestuur. Het verschaft de politieregio's bestuurlijke steun. Dat is veel waard omdat de Politiewet 1993 het beheer nu eenmaal in handen legt van een orgaan (het regionaal college) met één magistraat (de hoofdofficier van justitie) en verder alle regioburgemeesters. Door de dominante positie van de bestuurlijke coalitie verdwijnt de op onderdelen stevige kritiek op de gebiedsgebonden visie, die er van meet af aan wel was, naar de achtergrond.

Een kernelement van *Politie in Verandering* bestaat uit een zoektocht naar contingenties: een invulling van de politiefunctie die is afgestemd op de aard en dynamiek van de omringende samenleving. Dit vergt korpsen met beleidsvrijheid op decentraal niveau. De decentrale politie krijgt een generale taakstelling, want een breed takenpakket (noodhulp, algemene surveillance en opsporing tot aan het niveau van middelzware criminaliteit) maakt het mogelijk om het uitvoerende niveau te laten kiezen hoe ze interveniëren. Hieruit spreekt een sterke voorkeur voor lokale politie: een politie die signalen oppakt, die veel bemiddelt, die gezag opbouwt en streeft naar maatschappelijke integratie.



Relatiebeheer met het lokaal bestuur is een noodzakelijk verlengstuk van het politiewerk, want (mede) op basis van lokale politiekennis en -informatie kan invulling worden gegeven aan bestuurlijk veiligheidsbeleid.

Stevige bestuurlijke kritiek op de terugtrekkende beweging van de politie tijdens de regionalisering trekt korpschefs met kritiek op *Politie in Verandering over de streep*.<sup>1</sup> Er ontstaat brede steun in de politietop voor de zogenoemde gebiedsgebonden beweging (Boin e.a., 2003). De kernelementen daarvan worden in de jaren negentig als volgt opgesomd en bekrachtigd (Klerks en Zoomer, 1998, p. 4):

- Omwille van de zichtbaarheid en maatschappelijke integratie van de politie worden politiemensen in een eigen werkgebied belast met lokaal politiewerk: ze dienen bekend te zijn en te raken.
- Deze politiemensen werken ‘probleemgericht’ en proberen ‘aan de voorkant van het probleem te komen.’ Dit betekent dat ze zich veeleer richten op de oorzaken van misdaad en verstoringen van de openbare orde dan op normafwijkingen.
- Dit neemt niet weg dat politiemensen een algemene taak hebben. Dit stelt hen in staat bij probleemoplossing gebruik te maken van hun dubbelrol: politieke interventies worden kracht bijgezet door het gewelds- en sanctiepotentieel van de politie.
- Gebiedsgebonden politiemensen dienen netwerken op te bouwen om onveiligheid aan te pakken. Relevante partners zijn onder meer: gemeenten, openbaar ministerie, woningcorporaties, opbouwwerk, scholen, bedrijven en burgers.
- ‘De buurt stuurt’. De gebiedsgebonden politie baseert, omwille van maatwerk, haar optreden op wensen en behoeften in de lokale gemeenschap.
- ‘Kanteling van de organisatie’. De gebiedsgebonden politie informeert en stuurt de rest van de organisatie (ook wat betreft opsporing), zodat maatwerk wordt geleverd. Gebiedsgebonden politiefunctionarissen dienen natuurlijk wel verantwoording af te leggen aan superieuren.

De gebiedsgebonden beweging kent enkele vergaande noties die omstreden blijven in het politieveld (Boin e.a., 2003). Het betreft het idee dat de buurt stuurt. Veel korpschefs vinden dat dit het belang van hiërarchische sturing miskent. Ze vinden dat slim gekozen politiek-bestuurlijke

<sup>1</sup> Deze critici vreesden te vergaande decentralisatie en negatieve effecten op de kwaliteit van de opsporing.

prioriteiten voor een groot deel gebaseerd moeten zijn op informatie en kennis van de politie, waarbij de opinie van burgers één van de bronnen is. Er bestaat ook terughoudendheid bij kanteling van de organisatie. Het idee dat generalisten van de gebiedsgebonden politie de specialisten in ‘de rest’ van de organisatie informeren en aansturen, vinden velen niet realistisch. Gebiedsgebonden politiemensen hebben hun handen al vol aan het lokale politiewerk. Bovendien is de fysieke en sociale afstand tussen generalisten en specialisten daarvoor te groot.

De gemeentelijke of lokale politietraditie drukt tot op de dag van vandaag een stempel op het optreden van de politie (Meershoek, 2007). Er bestond en bestaat, zo bleek eens te meer uit *Politie in Ontwikkeling* (RHC, 2005), brede consensus over andere lokale grondslagen van de Nederlandse politie. De harde kern van het gebiedsgebonden gedachtegoed heeft roerige tijden overleefd en staat in meerdere opzichten nog overeind in het politieveld (Politieacademie, 2006). Dat geldt in het bijzonder voor de basisgedachte dat het belangrijk is dat de politie beschikt over stabiele functionele contacten en netwerken in wijken en buurten, maar ook op stadhuizen en in haar directe organisatorische omgeving. Dit was en is een dominant patroon in het denken van en over de politie in Nederland:

“De Nederlandse politie, zo blijkt uit haar geschiedenis, is altijd sterk gebonden geweest aan lokale gemeenschappen en het lokale gezag. In ons land, waar de nationale overheid niet met enige regelmaat in gevaar is, moet de rijksoverheid zich ook niet proberen te handhaven met behulp van een nationaal politieleger. De enige periode waarin een nationale politie bestond, was de Franse bezetting. Lokale gebondenheid hoort bij ons land. Die behoefte aan lokale politiezorg komt heden ten dage tot uiting in bijvoorbeeld stadswachten (...)” (Kuiper, 2004, p. 100).

## 1.2 Nationalisatie: gevolgen aan de basis

Nederland krijgt nationale politie. Er komt één landelijk politiekorps met tien regionale eenheden dat opereert onder volledige verantwoordelijkheid van de minister van Veiligheid en Justitie. De lokale gezagsverhoudingen blijven ongemoeid, maar de huidige regionale korpsbeheerders en regionale colleges verdwijnen. Landelijke politie is het best in staat om in te spelen op de complexiteit en dynamiek van de politietaak,

zo wordt geredeneerd. De nationale politie is “een organisatie die flexibel en slagvaardig kan inspelen op continu wijzigende veiligheidsproblemen” (TK, 2010-2011, 29628, nr. 231, p. 1). De opdracht om eenheid te koppelen aan lokale politie blijft in deze landelijke constellatie bestaan: “een organisatie waarvan de onderdelen goed met elkaar samenwerken, een organisatie die functioneert als één eenheid, maar met haar basis in de wijken” (idem).

Het is de vraag hoe op nationale schaal centrale sturing kan worden verbonden aan lokale inbedding van de politie. Of anders geformuleerd: hoe, en met welke consequenties, wordt de gebiedsgebonden politie ingepast in het landelijke korps? Het spreekt bijna vanzelf dat deze vraag hoog op de onderzoeksagenda staat van het lectoraat. De beantwoording ervan vergt een nuchtere empirische blik. De uitgangssituatie voor dergelijk onderzoek is bijzonder. In de decennialang voortslpende discussie over het Nederlandse politiebestedel stonden van oudsher twee machtsblokken tegenover elkaar. Het binnenlands bestuur maakte zich sterk voor inbedding in het lokaal bestuur en justitie voor centrale sturing, in het bijzonder bij strafrechtelijke handhaving. De bestuurlijke coalitie was gefragmenteerd, maar omvangrijk en lang verzekerd van politieke steun in de Tweede Kamer. Het ministerie van Justitie stond te boek als een geoliede machine, maar kreeg nooit greep op de sterke bestuurlijke krachten in en rondom het politiebestedel (Rosenthal, 1987). Het bestuurlijke blok hield de gemeentepolitie lange tijd in stand. Toen de politie toch regionaliseerde ontstond er een politieke en professionele discussie, onder meer op congressen en in vaktijdschriften (Cachet en Rosenthal, 1992). Kort na de regionalisatie kwam de bestuurlijke kritiek snel op. De politie was vanwege de reorganisatie te veel met zichzelf bezig en de centralisatie van de politiekorpsen dreigde door te schieten. De coalitie van lokaal bestuur en het ministerie van Binnenlandse Zaken stelde orde op zaken, met uitsluiting van alternatieve denkwijzen. De gebiedsgebonden beweging kwam op en dwong in de regionale colleges een decentrale organisatie met kleine territoriale eenheden af.

Het is een klein politiewonder hoe geruisloos de transformatie van regiopolitie naar nationale politie op dit moment verloopt. Er wordt nauwelijks gedebatteerd over een ontwikkeling die tot voor kort on-Nederlands werd genoemd, de politieke steun is solide en veel burgemeesters lijken zich voor te bereiden op hun positie in het driehoeksoverleg nieuwe stijl. Waar zijn de centrifugale bestuurlijke krachten

gebleven? Hoe bestaat het dat het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties haar positie verliest zonder tromgeroffel? Waarom roeren de voorvechters van decentrale politie zich niet? Het politiebestedel zweeft straks niet langer op regionaal niveau, maar wordt weer ingepast in de inrichting van het staatsbestel, waardoor integrale politieke verantwoording (aan de Tweede Kamer) over het beheer van de landelijke politie mogelijk is. De brede acceptatie van nationale politie heeft niet te maken met dit rechtsstatelijke argument, maar met de kloof die is ontstaan tussen het functioneren van de (gebiedsgebonden) politie en de politiek-maatschappelijke opinie. Politici en burgers willen dat de politie betere prestaties boekt bij criminaliteitsbestrijding en bij handhaving van de openbare orde. De sluipende onthechting tussen de kritische buitenwacht en de regiopolitie heeft de geesten rijp gemaakt voor de bestelwijziging.

Veel gemeenteraadsleden en burgemeesters vrezen klaarblijkelijk geen grote afname van hun invloed op (het beheer van) de politie. Empirisch onderzoek toont al jaren aan dat die invloed gering is (Huberts e.a., 2004; Rosenthal e.a., 1998). Het lokaal bestuur heeft gezien hoe een opeenstapeling van reorganisaties van de regiokorpsen heeft geleid tot schaalvergroting en deconcentratie. Het aantal vaste politiemensen is op gemeentelijk niveau afgenomen (Vlek en Van der Torre, 2010). Burgemeesters zijn kritisch op de taakuitoefening van de politie in hun gemeente. Voor de politie en voor wetenschappers is de kerntaakdiscussie gesloten (RHC, 2005; Van Stokkom e.a., 2010). Maar voor burgemeesters is de vraag hoogst actueel onder welke omstandigheden ze op de politie kunnen rekenen. Raadsleden tonen zich bezorgd. Ze waarderen de presentatie en opstelling van lokale politiemensen, maar ze zijn ronduit kritisch over de beschikbaarheid van de politie, over de landelijke invloed op lokale politie en over de prestaties van de politie op lokale dossiers (Van der Torre-Eilert e.a., 2010).

De kritiek en bezorgdheid van het lokaal bestuur blijven onder de oppervlakte bij nationalisatie van de politie. Het sluimerende ongenoegen creëert een lastige uitgangssituatie voor de bestelwijziging. De regiovorming ging gepaard met een interne blik. Dat resulteerde in stevige bestuurlijke kritiek op de politie. Het is de vraag of de geschiedenis zich wat dit betreft herhaalt, al zijn er ook positieve of minder conflictueuze ontwikkelingen mogelijk. Het bestuurlijke veiligheidsbeleid is immers langzaam maar zeker verankerd geraakt in de gemeentelijke organisatie en

‘justitie’ is dichterbij georganiseerd door de zogenoemde veiligheids-huizen en regionale informatie en expertise centra die zich specialiseren in de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit (Tops e.a., 2010). Driehoekspartners moeten in staat worden geacht om vaart te zetten achter het gemeenschappelijke lokale en regionale veiligheidsbeleid. Dat zou de politie idealiter ruimte geven om haar taakuitoefening af te stemmen op lokale omstandigheden. De lokale politiek-maatschappelijke verankering is en blijft belangrijk (Kuijs, 2010; Van Hoorn, 2010). Ik stel me ten doel om, samen met anderen, de gang van zaken op dit punt op de voet te volgen door empirisch onderzoek te doen naar de positionering van de gebiedsgebonden politie in het nieuwe bestel. We zullen elke twee jaar rapporteren over de lokale politiek-maatschappelijke inbedding van de (nationale) politie. De opvattingen van de gebiedsgebonden beweging gelden daarbij niet als normatief kader. Sterker, het is belangrijk dat het functioneren van de gebiedsgebonden politie beter wordt afgestemd op de politiek-maatschappelijke context. Dat is het thema van het volgende hoofdstuk.

## **Hoofdstuk 2**

# Gebiedsgebonden politie: terug naar de basis



# 2

## Gebiedsgebonden politie: terug naar de basis

### 2.1 Inleiding

Het denken en doen van de politietop wordt in de jaren negentig gedomineerd door de gebiedsgebonden visie. Het is een ambitieuze visie die de politie een sleutelrol toedicht als aanjager van maatschappelijke verandering. Bureaucratische organisatievormen en de formele kijk op de politie worden verworpen. De politie moet met beide benen in de maatschappij staan, heeft een brede taak en dient nauwe contacten te onderhouden met het lokaal bestuur en andere partners. Na de millenniumwisseling maken maatschappelijke pretenties plaats voor het streven naar effectiviteit en wordt getracht de politietaak af te bakenen, maar de kern van gebiedsgebonden visie blijft in het politieveld overeind (Cachet e.a., 1998). Die kent drie bouwstenen:

- a. Beleidsvrijheid aan de basis.
- b. De politie als voorportaal van het bestuurlijk veiligheidsbeleid.
- c. Maatschappelijke integratie op basis van een evenwichtige (lokale) taakuitoefening.

Het gebiedsgebonden denken staat onder druk vanwege de kwantitatieve en kwalitatieve veranderingen in het werkaanbod van de politie. Dit hoofdstuk spiegelt de visie aan de praktijk. Dat helpt bij het opstellen van een (onderzoek)agenda die beoogt de gebiedsgebonden politie gevoeliger te maken voor de kritische politiek-maatschappelijke context.

### 2.2 Beleidsvrijheid

#### *De visie: situationele logica*

Politiechefs die in de jaren negentig de gebiedsgebonden visie groot maken, zijn opgegroeid in bureaucratische korpsen. Ze beschouwen het als hun voornaamste verdienste dat ze de politie hebben bevrijd van de overdaad aan bureaucratische regels en richtlijnen. Ontbureaucratisering



komt recht uit het hart bij politiebazen die in de jaren zestig en zeventig door de rangen omhoog zijn geklommen. Ze zetten zich af tegen uitwassen die ze aan den lijve hebben ondervonden. Zoals promotie voor een hoofdagent of brigadier, omdat hij simpelweg aan de beurt was op basis van dienstjaren. Of verkeerstoezicht op het opgedragen tijdstip, ook als er nauwelijks verkeer op de weg was.

De top van de regionale korpsen kiest voor uitvoerend politiewerk waarin wordt gestreefd naar substantiële rechtvaardigheid: een uitvoeringspraktijk die wordt afgestemd op de situationele logica die ligt besloten in concrete omstandigheden en gedragingen. Beleidsvrijheid is de basis: “Maatwerk verdraagt zich niet met (...) rigide gedetailleerde richtlijnen van het bevoegd gezag (...) Discretionaire bevoegdheid was een noodzaak voor de politie” (Straver, 1998, p. 27). Het is sindsdien een opdracht voor korpsen, decentrale teams en uitvoerende politiemensen om te zoeken naar een balans tussen recht, beleid en beleidsvrijheid (Tops, 2007a). De beroepseisen die worden gesteld aan uitvoerende agenten en operationele politiechefs worden daarmee opgevoerd. Het resulteert in aanpassingen in het politieonderwijs. De bijna exclusieve nadruk op recht, mentale en fysieke vorming en geweldstoepassing maakt plaats voor bredere opleidingsdoelen, met bijzondere aandacht voor het sociale handelingsrepertoire van dienders.

### *De praktijk: pragmatisme en onzekerheden op de werkvloer*

De beleidsvrijheid aan de basis wordt onderkend. Dat was in de jaren tachtig een hele verandering, want de rechtsstatelijke leer domineerde tot dan toe het denken over politie. De paradox is echter dat de beleidsvrijheid van uitvoerders in de jaren zeventig en tachtig veel groter was dan in de decennia daarna. *Blauw Relas* beschrijft hoe groot de informele macht van de brigadiers aan bureau Warmoesstraat wel niet was. Na twee decennia sleuren en sturen, een grootschalige corruptieaffaire en escalatie door de ongekende drugscene, kregen de officieren daadwerkelijk greep op de uitvoering. De machtsstrijd aan dit bureau was uniek, maar de enorme mate van beleidsvrijheid niet.

De beleidsvrijheid was in de periode dat ze op papier werd ontkend in veel opzichten groter dan ooit daarna (Van Oosten, 1982). Het kwam vaak voor dat het bevoegd gezag de politie vroeg om te hande-

len ‘naar bevind van zaken’. Op het doorsnee stadhuis bestond nauwelijks gevoel voor politiewerk. Adjudanten en brigadiers ontvingen weinig beleidsrichtlijnen van de korpsleiding. Op het politiebureau en op de diensstaat werden agenten streng in de gaten gehouden, maar als ze eenmaal op straat waren gaf bijna alleen een melding van de meldkamer sturing aan hun werkzaamheden. Het was een periode zonder digitale registraties, geweldrapportages, opgetuigde klachtenprocedures, integriteitstatuten en zonder op politie gespitste media of kritische burgers. Het was een tijd waarin de wachtcommandant bepaalde of er een klacht kon worden ingediend, of het zinvol was om een aangifte op te nemen en of het prudent was om in de arrestantenruimte een ontvangstcomité klaar te zetten om een arrestant – die geweld tegen de politie had gebruikt – overdreven robuust te resocialiseren. De precieze politiestijl werd gevormd in de dienstploeg, onder leiding van de brigadier en in samenspel met (hoofd)agenten die hun strepen hadden verdiend.

### *De orthodoxe politiecultuur: te robuust*

De dominante politiestijl was (te) robuust en had veel kenmerken van de orthodoxe politiecultuur. In die cultuur stond voorop dat agenten de fysieke controle uitoefenen over hun territorium. Er werd veel waarde gehecht aan fysieke kracht en doortastendheid in dreigende situaties. Zij waren verantwoordelijk voor de orde in hun werkgebied. Als iemand in hun ogen te ver ging, dan grepen ze in. Dit kon met het wetboek in de hand gebeuren of door middel van informele fouillering of controle. Agenten spraken straatrecht. Ze legden informele sancties op als zij vonden dat de omstandigheden daar om vroegen: geweldgebruik, informele inbeslagnames, informele gebiedsverboden, de methode Koppenjan, charges van de platte petten om een straat of plein schoon te vegen of een straatcrimineel verlinken bij zijn tegenstanders in de scene. Een hoofdagent van de oude stempel, waarmee ik in 1991 op pad ging, had bijvoorbeeld de gewoonte om een wildplasser de urine op te laten ruimen met zijn jas of trui. De hoofdagent vond dat zelf ook een “vies zaakje”, maar “ze doen het echt nooit meer”.

Het paste niet in deze robuuste cultuur om te twijfelen aan de moraliteit van het politieoptreden. Agenten nemen lastige besluiten over schuld of onschuld, over sanctioneren of niet sanctioneren en over het

al dan niet aanhouden van een verdachte. De overtuiging dat het politiebepsluit bijna altijd rechtvaardig was, of in elk geval het voordeel van de twijfel verdiende, reduceerde deze onzekerheid (vgl. Charles, 1986; Punch e.a., 1999; Crank, 1998). In de traditionele politiecultuur was de solidariteit groot. Er golden strenge regels en codes over het vermogen van agenten om, zo nodig met dreiging en geweld, een situationeel overwicht te creëren op straat. Wie wat dit betreft voldeed, kon rekenen op solidariteit en op ruimte om een persoonlijke invulling te geven aan het politiewerk (Brown, 1981).

### *Disciplinerings: vooruitgang en eenzijdigheden*

In de jaren negentig schenkt de strategische laag het operationele niveau beleidsvrijheid, zodat agenten hun optreden situationele logica kunnen geven. Ik pretendeer niet de totaalbalans op te maken, maar er zijn enkele trends die belangrijk zijn om de huidige stand van zaken op de werkvloer te begrijpen. Uitvoerende agenten koesteren hun vrije ruimte om af te wegen hoe ze in concrete gevallen optreden. Dat gaat ze vele honderden keren per dag, door het hele land heen, goed af. Veel agenten zijn pragmatici die in staat zijn om met micropolitiek draagvlak te creëren voor hun optreden (Van der Torre, 1999). Daar valt weinig op af te dingen. Dat neemt niet weg dat de beleidsvrijheid van uitvoerende agenten in bepaalde opzichten is afgenomen, terwijl er tegelijkertijd onzekerheid bestaat over de gepaste politiestijl.

De beroepseisen die de gebiedsgebonden beweging stelt aan uitvoerende agenten liggen ver af van de beroeps cultuur op straatniveau. Er bestaat een gat tussen aan de ene kant gepolijste gebiedsagenten die netwerken opbouwen en die bij interventies de geest van het beleidsplan meewegen, en aan de andere kant politiemensen die hun beroepstrots ontlenen aan doortastend optreden onder dreigende omstandigheden of wanneer iemand te ver gaat.

In de jaren negentig ondervindt het uitvoerend niveau dat zijn optreden wordt gedisciplineerd om het (meer) in overeenstemming te brengen met idealen van *community policing*. In training en onderwijs wordt het belang van sociale vaardigheden en de-escalatie sterk benadrukt. De fysieke vorming en training krijgen minder aandacht. De regel dat elke agent in het begin van zijn of haar loopbaan deel uitmaakt van

de Mobiele Eenheden komt te vervallen. De verantwoordingslijnen van agenten worden verlegd: van de (soms te) vertrouwde ploegbrigadier ('schaal 8') naar een inspecteur van politie ('schaal 9'). De brigadier wordt meewerkend voorman (Zijlmans, 1993). Hij verliest formele leiderschapstaken. In veel korpsen maken de dienstploegen plaats voor wijkteams, waardoor de brigadier ook 'zijn' ploeg kwijtraakt. De verantwoording wordt niet alleen opgeschaald, maar ook aangehaald: controle op geweldrapportages, controle op het aantal processen-verbaal, naleving van integriteitstatuten, een geformaliseerde klachtenprocedure en beoordeling van de gehanteerde politiestijl.

Het onrechtmatige straatrecht neemt ongetwijfeld af en dat is winst. De verantwoording verschaft de werkvloer op onderdelen duidelijkheid. Er bestaat echter onzekerheid over de vraag of 'de baas' of 'de organisatie' achteraf steun verleent aan operationele besluiten en interventies, in het bijzonder bij politiegeweld. De onzekerheid over de geweldskwaliteiten of precieze politiestijl van collega's waarmee de dienst wordt gedraaid, neemt toe. In de jaren negentig brachten dienstploegen eenduidigheid in het optreden van ploegleden. Agenten wisten precies wat ze aan elkaar hadden, maar in veel korpsen zijn de dienstploegen opgeheven. Dit legt gewicht in de schaal:

"Onderling vertrouwen is heel belangrijk en mensen die elkaar goed kennen, signaleren onderling veel eerder dat het niet goed gaat met iemand. Sinds het systeem van de oude dienstgroepen is losgelaten, is die sociale controle veel minder. Politie mensen gaan steeds vaker op pad met mensen die ze niet goed kennen en van wie ze niet zeker weten wat ze van hen kunnen verwachten in een hectische situatie. Dat voelt ook nog eens onveilig" (Berthold Gersons, geciteerd in Kruijer, 2010).

Op de werkvloer bestaat het gevoel dat de politietop de nadruk te eenzijdig heeft gelegd op sociale vaardigheden van politiemensen, hetgeen ten koste is gegaan van basiskwaliteiten die nodig zijn onder dreigende omstandigheden. Het creëert spanning tussen uitvoerders (tot en met schaal 8) en de bazen daarboven. Dit is een vraagstuk dat aandacht verdient en inmiddels krijgt (zie Gieling, 2010).

*Blauw Relaa*s beschrijft dat op het Utrechtse Kanaleneiland de bazen en de basis constateren dat de politie te weifelachtig optreedt bij een lange reeks van incidenten, in het bijzonder tussen politie en Marok-

kaanse jongens (zie Bervoets, 2006). Er is te weinig getraind op professionele standaards bij dreigende escalatie, waardoor er onduidelijkheid bestaat over de onderlinge taakverdeling en over gepaste werkwijzen. Dit tast het zelfvertrouwen aan en trekt een wissel op de arbeidsvreugde. Door training en feedback op concrete incidentafhandeling wordt het politieoptreden eenduidiger. Het zelfvertrouwen groeit. Er is duidelijkheid verschaft over de interne normering van geweld en er zijn garanties afgegeven over de aanpak van daders die geweld tegen de politie hebben gebruikt.

Op andere plaatsen in het land wordt op een soortgelijke manier de professionele standaardisatie ter hand genomen.<sup>2</sup> Het getuigt van geloof in sturing die wordt gevoed door ervaring met de moeilijke beslissingen en interventies in het dagelijkse werk van agenten. Politiechefs die deze politieopgave ter hand nemen zijn ervan overtuigd dat agenten recht hebben op dergelijke nuchtere sturing. Ik neem dat perspectief graag over bij de onderzoeksopdracht naar gebiedsgebonden politie.

### 2.3 Voorportaal van het bestuurlijk veiligheidsbeleid

#### *De visie: samenspel met het lokaal bestuur*

De gebiedsgebonden visie en bestuurlijk veiligheidsbeleid gaan hand in hand. Deze visie plaatst politiewerk in teken van het lokaal bestuur. De politie zoekt toenadering tot het lokaal bestuur en tot het ambtelijk apparaat, zowel op het niveau van bestuurders als op operationeel niveau, alsook tot allerhande instellingen op lokaal niveau. Dit richt de blik van de politie naar buiten. Kort na de regionalisatie vinden de korpschefs dit een sleutelopdracht voor de politie. Door de reorganisatieperikelen was het denken en doen geïnternaliseerd. In partnerschap met burgers, bestuur en andere instellingen diende gemeenschappelijke aandacht en focus te worden gericht op de oorzaak van lokale veiligheidsproblemen. Het boek *Problem-oriented Policing* (Goldstein, 1990) stelt dit centraal en vindt gretig aftrek in het politieveld.

De lokale kennis en informatie van de politie worden gezien als de smeerolie van het lokale veiligheidsbeleid. Dat plaatst politiemensen in een positie om, door middel van advisering en signalering, voeding te

<sup>2</sup> Bijvoorbeeld in Arnhem (regiokorps Gelderland-Midden) bij de training en opzet van het zogenoemde Openbare Orde Team.

geven aan bestuurlijk veiligheidsbeleid. *Politie in Ontwikkeling* (RHC, 2005, p. 14) claimt een prominente positie: “Signaleren en adviseren impliceert dat de politie aangeeft waar bestuur, OM en partners in haar optiek een bijdrage zouden kunnen en moeten leveren aan het reduceren van onveiligheid”.

De verantwoordelijk voor het lokale veiligheidsbeleid ligt hoe dan ook in handen van het lokaal bestuur. Dit maakt de politie afhankelijk van bestuurlijke doortastendheid, want als de oorzaak van veiligheidsproblemen niet wordt aangepakt dan groeien deze vroeg of laat (weer) uit tot meer acuut politiewerk, in de vorm van een melding, conflict of aanhouding. De politie wil daarom een aanpak van de oorzaken van criminaliteit en overlast organiseren. Dit stelt eisen aan het vermogen van de gebiedsgebonden politie om vitale samenwerkingsverbanden op te bouwen en te onderhouden met lokale partners (Van den Brink, 2010).

### *De praktijk: sleuren, vooruitgang en verschuivende verhoudingen*

Het Nederlandse politieapparaat is van oudsher vervlochten met het lokaal bestuur. De innige band tussen regiopolitie en lokale bestuurders draagt eraan bij dat de gebiedsgebonden visie in de jaren negentig onaanvaardbaar is. Die visie geeft het lokaal bestuur namelijk precies wat ze graag ziet: decentrale politie die aanvoelt als eigen politie, die aanschuift aan de bestuurlijke overlegtafel, die projecten entameert en die tekst en uitleg geeft in raadscommissies. De grens tussen politie en bestuur was diffuus. Het politieapparaat nam bestuurlijke veiligheidsstaken op haar schouders (Meershoek, 2000). Het resulteerde in bestuurlijke legitimiteit.

De responsieve opstelling tegenover het bestuur gaat de politie halverwege de jaren negentig parten spelen. De kritiek op de permissieve houding van de politie en op een onbalans in haar taakuitoefening (te weinig aandacht voor kerntaken), komt snel op. Deze kritiek motiveert de politie om aan te dringen op versterking van het bestuurlijk veiligheidsbeleid. De politie constateert lacunes in het veiligheidsbeleid van veel gemeenten en onderneemt (te) vaak pogingen om die dan maar zelf te dichten. Politiechefs constateren beleidsontwijking: het bestuur schuift veiligheidsstaken door naar de politie of politietekorten blijven op de bestuurlijke plank liggen (Boin e.a., 2003; Van der Torre, 2007). Dit betekent niet dat er op dossiers of locaties geen gemeenschappelijke

successen worden geboekt, maar het gaat door politieogen te vaak niet goed genoeg. Het valt de politie zwaar om zich diplomatiek op te stellen. De sluimerende irritatie over de geringe bestuurlijke doortastendheid klinkt door in de studie *Veiligheid als bestuurlijke opdracht* (SMVP, 2007). Gemeenten worden aangewezen als zwakke schakel en de politie als onaantastbare gangmaker: “Het lijdt geen twijfel: zonder de signaalfunctie, het initiatief, de inzet en de aanjaagfunctie van de politie hadden de veiligheidsnetwerken nooit een (...) hoge vlucht genomen” (SMVP, 2007, p. 71).

### *Verankering van veiligheid in het lokaal bestuur*

Het veiligheidsbeleid heeft een plaats gekregen in het functioneren van gemeenten: “Veiligheid is een van de dragers van gemeentelijk beleid geworden, qua zwaarte en impact vergelijkbaar met zorg en ruimtelijke ordening” (Tops e.a., 2010, p. 9). Dit komt het meest duidelijk naar voren in herkenbare ‘veiligheidsambtenaren’, ondergebracht bij het program-mabureau veiligheid, een cluster veiligheid, de directie veiligheid of een afdeling veiligheid. De kleinste gemeenten kennen een veiligheidscoördinator. De gemeentelijke veiligheidsinspanningen blijven niet beperkt tot gelabelde veiligheidsambtenaren, want ook afdelingen of ambtenaren op het terrein van jeugdbeleid, maatschappelijk werk, ruimtelijke ordening, fysiek beheer, handhaving of juridische zaken leveren bijdragen. Hetzelfde geldt voor gesubsidieerde instellingen in het gemeentelijk kielzog, zoals jongerenwerkers of instellingen voor verslavingszorg. Het bestuurlijk beleid krijgt geregeld een impuls door manifeste problemen, zoals veelplegers, aanhoudende jeugdoverlast of ernstige drugsproblemen. De terugtrekkende beweging van de politie bij lichte vormen van toezicht en handhaving stimuleert gemeenten om toezichthouders en handhavers aan te stellen (Hoogenboom, 1994). Het resulteert in een soort verkapte gemeentepolitie. Landelijke beleidslijnen (de aanpak van huiselijk geweld, de introductie van veiligheidshuizen) geven ook een impuls aan gemeentelijk veiligheidsbeleid. De bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit komt op omdat gemeenten ondervinden dat zware criminelen ook in hun gemeente kunnen neerstrijken (Fijnaut en Zaat, 2003). Onderzoek toont aan dat georganiseerde

criminaliteit langs verschillende lijnen heel direct fungeert als aanjager van zichtbare en geregistreerde vormen van criminaliteit (Beke e.a., 2010a).

Deze ontwikkeling betekent dat het *mental frame* van de politie moet worden bijgesteld. Het lokaal bestuur is niet alleen een structuur vol blokkades, maar ook een kansenstructuur voor goed geïnformeerde en diplomatiek sterke politiemensen. Er resteren binnen deze kansenstructuur belangrijke opdrachten. Er moet worden omgegaan met de soms grote complexiteit van de gemeentelijke organisatie en van gemeentelijke veiligheidsplannen met vele thema's, subthema's en *targets*. Het is belangrijk om coalities te creëren van personen die, met bestuurlijke rugdekking, trekken aan projecten of maatregelen (Van den Brink, 2010). Samenspel met justitie en justitiële instanties wordt daarbij belangrijker vanwege versmelting van strafbare feiten en verstoringen van de openbare orde (Tops e.a., 2010). Goede informatie en degelijke analyses van lokale criminaliteit zijn onmisbaar om goede keuzen te maken bij de vorming en uitvoering van lokaal veiligheidsbeleid (Beke e.a., 2009).

### *Verschuivende verhoudingen: kritiek op terugtrekkende politie*

De gebiedsgebonden politie zoekt haar weg in de veranderde bestuurlijke netwerken. Dat valt niet mee. De politie heeft zich gericht op noties over kerntaken en neemt minder snel deel aan overlegvormen of projecten. De regiokorpsen zijn gedeconcentreerd, waardoor er op lokaal niveau minder politiemensen beschikbaar zijn (Vlek en Van der Torre, 2010). Er ontstaat zo een scherper onderscheid tussen politiebeleid en bestuurlijk veiligheidsbeleid.

De politie voelt urgentie om invloed uit te oefenen op de lokale veiligheidsagenda. Ze ziet zichzelf graag als goed geïnformeerde gezaghebbende gangmaker (RHC, 2005). Dit is niet het dominante beeld in het lokaal bestuur. Bestuurders en ambtenaren nemen de politie kritisch de maat. De macroboodschap die in de praktijk al jaren door de politie wordt afgegeven, luidt dat gemeenten hun rol nu maar eens moeten oppakken (Bervoets e.a., 2009). Dat is echter precies wat de gemeenten, zeker in hun eigen beleving, hebben gedaan of doen. De politie geeft door bestuurlijke ogen het macrosignaal te vaak en te expliciet af. Dat roept tegenkrachten op. Bestuurders en ambtenaren nemen de politie scherp de maat bij bestuurlijke advisering, maar ook bij haar



reguliere taakuitoefening. Levert de politie zelf haar werk wel? Zijn de overvallen in onze gemeente al opgelost? Waar kunnen onze burgers aangifte doen en in welk mate hebben we inspraak op de benoeming van de teamchef of wijkagent? Bestuurlijke partners hebben geen behoefte aan een politie die denkt dat ze de veiligheidsagenda kan dicteren. Ze stellen vertrouwen in een politie die laat blijken dat ze weet wat er speelt, een politie die maatschappelijke doelen vooropstelt, die daadkracht toont bij het realiseren daarvan en die acceptabele oplossingspercentages op tafel legt.

De netwerken op lokaal niveau zijn structuren met kansen en gevoeligheden. Het lokale niveau, in het bijzonder het driehoeksoverleg, zal door de nationalisatie van de politie hoogstwaarschijnlijk aan betekenis winnen. Hier geven burgemeesters gestalte aan hun gezag over de politie en er wordt afgestemd met justitie. De tegenstellingen tussen openbare orde en rechtsorde vervagen aan de overlegtafel.

Het lectoraat zal het lokale veiligheidsbeleid met een politieke en rationele blik bestuderen. De politieke blik wordt gericht op de manier waarop de gebiedsgebonden politie gestalte geeft aan lokale diplomatie, hoe dit wordt ontvangen in lokale netwerken en welke effecten dit heeft. Rationeel gezien is het belangrijk op welke kennis en informatie het lokale veiligheidsbeleid wordt gebaseerd. Het politieveld heeft de gebiedsscan criminaliteit en overlast ingevoerd om tot op wijkniveau de belangrijkste vormen van criminaliteit en overlast in kaart te brengen (Beke e.a., 2009). Het lectoraat bestudeert deze invoering en neemt criminologisch onderzoek ter hand dat beoogt het veiligheidsbeleid op het goede spoor te zetten.

## 2.4 Maatschappelijke integratie

### *De visie: vermaatschappelijking*

De Nederlandse politie is in hoge mate lokale politie. Er wordt gestreefd naar maatschappelijke integratie, want: “In dit opzicht is er aan het gedachtegoed van *Politie in Verandering* nog niets veranderd” (RHC, 2005, p. 70). De politie is op straat, stapt af op groepen die overlast geven, verricht aanhoudingen, reageert op meldingen en hulpvragen, woont

vergaderingen bij van bewonersorganisaties en deelt waarschuwingen of verbalen uit bij overtredingen. De politie leert de mensen en de lokale problemen kennen en burgers raken op hun beurt bekend met politiemensen.

De maatschappelijke contacten van de politie zijn niet vrijblijvend, want politiemensen hebben lokale opdrachten te vervullen. Ze dienen burgerparticipatie van de grond te tillen, sociale zelfredzaamheid te stimuleren en samen met (onder meer) burgers een preventieve aanpak van lokale problemen van de grond te tillen. Zo benadrukt de gebiedsgebonden visie.

Een stevige maatschappelijke positie levert informatie op over oorzaken van criminaliteit en overlast, maar ook over misdaadproblemen, daders, dadergroepen en ordeverstoorers. De bekendheid van burgers met lokale politiemensen stimuleert om de politie te informeren over strafbare feiten of verstoringen van de openbare orde. Die informatie wordt idealiter intern vastgelegd in registratiesystemen en zo nodig rechtstreeks verstrekt, bijvoorbeeld aan de recherche, de Regionale Inlichtingendienst of de Criminele Inlichtingen Eenheid. Het kan ook worden benut om bestuurlijke maatregelen te agenderen.

Nauwe betrokkenheid bij mensen en problemen in wijken en buurten stimuleert dat de politie alle relevante belangen afweegt, inclusief overwegingen op de korte en op de lange(re) termijn. Gebiedsgebonden politiewerk kent idealiter een balans tussen empathie en handhaving (Van den Brink, 2010). Er bestaat begrip voor gevoelens in de wijk en bij direct betrokkenen, maar er worden grenzen gesteld en zo nodig wordt stevig opgetreden: een inval, een huiszoeking, een aanhouding of politiegeweld om de openbare orde te herstellen.

De politie bouwt in het dagelijkse optreden krediet op door te handhaven of daar juist vanaf te zien, te informeren of overlastsituaties te beëindigen. Een agent vervult vele rollen. De ene keer is hij hulpverlener, dan een informatiebron, handhaver, speurder of makelaar, omdat hij problemen of vragen overdraagt aan anderen. Als handhaver benutten agenten niet alleen hun bevoegdheid om zo nodig geweld te gebruiken, maar ook opgedane kennis, opgebouwd vertrouwen en sociale vaardigheden. Bij opsporing van lokale criminaliteit kan gebruik gemaakt worden van kennis en tips van burgers. Deze functionele dwarsverbanden vergen een generalistische of brede taakstelling: handhaven, noodhulp en het opsporen van veel voorkomende en middelzware criminaliteit (Straver e.a., 2010a).

*De praktijk: microkrediet en onthechting*

De Nederlandse politie beschikt op lokaal niveau over microkrediet in de vorm van steun en waardering in de bestuurlijke en maatschappelijke omgeving. Die concrete steun stoelt op beschikbaarheid, op het getoonde vermogen om tot actie over te gaan bij acute problemen en op bijstand bij lokale evenementen. Kortom, op een lange reeks lokale prestaties. De steun is niet vanzelfsprekend, want de politie krijgt steun in ruil voor prestaties (Van der Vijver en Vlek, 2007). Dit betekent dat die steun geen rustig bezit is, maar steeds weer moet worden verdiend met concrete interventies of met gepast begrip.

De maatschappelijke prestaties en inbedding van de politie leveren vandaag de dag krediet op die ze benut bij handhaving van de openbare orde, ook bij gespannen verhoudingen. In het politieveld wordt met trots en tevredenheid teruggekeken op de wijze waarop de vrede is bewaard na de aanslagen op 9/11 en na de moord op Theo van Gogh. Gebiedsgebonden agenten trokken de wijken in en spraken hun contacten aan, ook in allochtone gemeenschappen en in kringen met antioverheid sentimenten. Het lukte om 'de boel' bij elkaar te houden, ook al liepen de emoties en spanningen op veel locaties in het land hoog op. De regiopolitie liet, op de koop toe, zien nationale opdrachten aan te kunnen. De studie *Zijn wij anders?* (Adang e.a., 2010) bevestigt dit beeld. Het krediet dat de politie door de jaren heen heeft opgebouwd in kwetsbare wijken, helpt om onder lastige omstandigheden (etnische) ongeregelheden te voorkomen. In Amsterdam blijken ongeregelheden tussen politie en Marokkaanse jongens (april 1998) in retrospect een *blessing in disguise*. Het stimuleerde de politie om de banden met de Marokkaanse gemeenschap aan te halen en politiemensen te prepareren op woedeopwekkende incidenten, zogenoemde flitspunten (Van der Torre, 2010).

*Blauw Relaa*s laat zien hoe politiemensen op hun eigen manier erin slagen om op belangrijke momenten of locaties maatschappelijke steun te verwerven. In Genemuiden klimt de plv. districtchef tot twee keer toe, te midden van emotionele jongeren, op een tafel. Met geloofwaardige tafelspeeches weet hij de angel te halen uit een hoog opgelopen conflict tussen een gereformeerde gemeenschap en de toenmalige burgemeester. Hij bewijst het lokaal bestuur een belangrijke dienst, omdat op de valreep nieuwe rellen worden voorkomen. In de Rotterdamse Millinxbuurt halen de teamchef en de wijkagent de communicatie met

de bewoners aan. Dit weegt zwaar, omdat de ongekend agressieve drugs-scene had geleid tot complete sociale desorganisatie (Van der Torre en Hulshof, 2000). In de contacten met burgers worden alledaagse wetten en omgangsnormen geherintroduceerd en in een wat later stadium weer gehandhaafd.

De politie bouwt niet alleen krediet op, want haar doen en (vooral) laten levert ook kritiek op. Een ruime meerderheid van de burgers was en is positief gestemd over de eigen ervaringen met de politie (Goderie en Tierolf, 2008; vgl. Lammers, 2004). Respectvolle behandeling en daadkracht bij het afhandelen van meldingen en aangiften leveren steun op. Omgekeerd stuit de politie op kritiek bij (vermeende) onheuse bejegening bij staande houdingen en bij het ontbreken van actie na een melding of aangifte (Goderie en Tierolf, 2008).<sup>3</sup> Kwalitatief veldwerk, in de vorm van gesprekken met ruim honderd burgers, verfijnt dit beeld. Burgers (onder)vinden dat de politie te vaak optreedt tegen kleine overtredingen. Burgers met maatschappelijk krediet worden beboet, terwijl notoire ordeverstoorders en criminelen te vaak ongemoeid worden gelaten. Berichten over het grote aantal plankzaken, lage oplossingspercentages en het kleine percentage in kaart gebrachte criminele samenwerkingsverbanden dat wordt aangepakt, dienen als bewijs voor dit stellige gevoel. Burgers vinden dat de politie gemakkelijke bonnen schrijft, terwijl harde lokale veiligheidsproblemen onvoldoende worden aangepakt: hufferig gedrag, verloederding, jeugdcriminaliteit en lokale verschijningsvormen van zware criminaliteit. De politie zou zich moeten richten op dergelijk onrecht (Vlek en Van der Torre, 2010). Dit neemt niet weg dat er een groot basisvertrouwen is in de Nederlandse politie. In 2008 heeft 73 % vertrouwen in het politieapparaat: ongeveer 11 % meer dan in 2002 (CBS, 2010).<sup>4</sup>

Het in kaart brengen van verschijningsvormen en oorzaken van lokaal onrecht, zodat er een gerichte aanpak van de grond getild kan worden, zie ik als een belangrijk onderdeel van de studieopdracht van het lectoraat gebiedsgebonden politie.

<sup>3</sup> Dit biedt een nuchtere kijk op gewaardeerd politiewerk. Verreweg de meeste contacten tussen politie en burgers stoen namelijk niet op een erg diepgaande relatie, maar betreffen incidenten of gebeurtenissen die er voor de burgers toe doen en voor agenten een routinematig karakter hebben.

<sup>4</sup> Daarmee stellen burgers meer vertrouwen in de politie dan in andere instituten, zoals het parlement of het rechtsstelsel.

Verbetering bij de aanpak van micro-onrecht heeft een gunstig effect op de publieke steun voor gebiedsgebonden politie.<sup>5</sup> Dat vergt ruimte voor de lokale driehoek om gerichte opsporing in te passen in de taakuitoefening van de gebiedsgebonden politie. Opsporing van criminele jeugdgroepen en van criminele structuren met negatieve effecten op het stadsleven, is cruciaal voor politiek-maatschappelijke steun voor gebiedsgebonden politie. Het zal het basisvertrouwen versterken. Dat vertrouwen kan worden benut om publieke steun en informatie te benutten bij opsporing, al realiseer ik me dat dit gemakkelijker is geschreven dan gedaan.

### *Politiek-maatschappelijke kritiek op taakuitoefening*

Er wordt in belangrijke opzichten een andere invulling gegeven aan politiewerk dan de politiek-maatschappelijke omgeving graag zou zien. De Haagse politiek levert kritiek op de klassieke gebiedsgebonden visie en de daarmee geassocieerde ‘softe’ politiepraktijk. In een essay over de gezagspositie van de politie citeert Tops (2010, p. 3) een uitspraak uit september 2009 van de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Die uitspraak attendeert op een verschil tussen politieke opvattingen en de politiek-maatschappelijke opinie:

“De politie was lange tijd ‘de beste vriend’ van de burger. Deze tijd vraagt om een andere rol: de politie is geen hulpverlener maar degene die de orde handhaaft en verantwoordelijk is voor de opsporing. Ik begrijp dat dit aanpassing vraagt van veel politiemensen die nog op die andere manier hebben gewerkt. Maar het is wel de weg die we in moeten slaan”.

Er bestaat een kloof tussen de lang dominante traditionele gebiedsgebonden visie en de publieke opinie, zo blijkt reeds uit veldwerk dat rond de millenniumwisseling is uitgevoerd. Ruim driekwart van de politiemensen denkt dat burgers tevreden zijn over de aanpak van gewone criminaliteit, maar tweederde van de burgers geeft de politie wat dit betreft een onvoldoende (De Vries en Van der Vijver, 2002). De *Politie in Verandering*-visie klinkt door in politiegelederen. Agenten zien de

<sup>5</sup> *Blauw Relas* beschrijft hoe de Utrechtse politie krediet en netwerken opbouwt, ook in de Marokkaanse gemeenschap, door op Kanaleneiland criminele kopstukken onder de Marokkaanse jongeren aan te pakken.

politie, meer dan burgers, als een hulpverlenende organisatie. Burgers vinden echter dat de politie onvoldoende beschikbaar is en niet voldoende afweet van de problemen waarmee burgers worden geconfronteerd. De legitimiteit van de politie blijkt vooral te worden bepaald door de effectiviteit van haar optreden. Burgers vinden dat de politie zich vooral bezig moet houden met opsporen en dat ze daar onvoldoende in slaagt (De Vries en Van der Vijver, 2002).

Het is de vraag welke conclusies kunnen worden getrokken uit deze publieke kritiek. De Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (SMVP) houdt, met het hierboven gepresenteerde opinieonderzoek in handen, onverkort vast aan de klassieke gebiedsgebonden visie. Als de politie de maatschappelijke integratie voorop plaatst, zal ze op lokaal niveau voldoende gezag opbouwen, zo wordt geredeneerd (SMVP, 2002). Die keuze wordt zo vanzelfsprekend gemaakt dat het daarmee een tijd- en contextloze ideologie wordt. Dat was niet de bedoeling van de bedenkers ervan, want die wilden juist dat de taakuitoefening zou worden aangepast op de politiek-maatschappelijke omgeving. Een *founding father* pleit dan ook voor een koerswijziging van de gebiedsgebonden politie:

“Als in een notitie over gebiedsgebonden werken als kernbegrippen van gebiedsgebonden werken worden genoemd ‘kennen en gekend worden,’ ‘samen met partners,’ ‘de buurt stuurt,’ ‘aan de voorkant van het probleem komen’ en ‘versterken van zelfredzaamheid’ en er wordt geen enkele relatie gelegd met wat tegenwoordig de kerntaken worden genoemd, dan getuigt dat van een onvolledigheid en onbalans die aan de essentie voorbij gaat en bedreigend is voor de toekomst van gebiedsgebonden werken als concept van politiezorg. Zo gekenschetst, ontstaan immers de beelden van gebiedsgebonden werken als een modieuze en ‘softe’ benadering waar behoudens enkele ‘gelovigen’ het gros van onze medewerkers niet mee uit de voeten kan (...) Politiewerk is geen opbouwwerk, ook al kunnen we een paar elementen daarvan best gebruiken. Onze core business – ook in het concept van gebiedsgebonden werken – is toezicht, handhaving, opsporing en hulpverlening gerelateerd aan onveiligheid, overlast of acute nood” (Straver, 2001, p. 31).

### Lokale versterking van de opsporing: bittere noodzaak

De gebiedsgebonden beweging beloofde dat er een natuurlijke balans zou ontstaan tussen ordehandhaving, opsporing en hulpverlening. Door de politie op wijkniveau te organiseren zouden ordehandhaving en hulpverlening worden vergemakkelijkt. Lokale kennis en informatie zouden de opsporing vergemakkelijken. De balans is zoekgeraakt. De professionaliteit van de opsporing is afgenomen door de decennialange dominantie van de traditionele gebiedsgebonden visie (Hoogenboom, 2009). Fijnaut (2010, p. 13) stelt dat de implementatie ervan veel schade heeft toegebracht aan de kwaliteit van opsporingsonderzoeken: “Eén van de zwakke punten in het omstreden rapport *Politie in Verandering* uit de jaren zeventig was de nagenoeg totale veronachtzaming van de opsporing”. Hij constateert dat zogenoemde rechterlijke dwalingen beginnen in de verhoorkamer en bij de dossieropbouw op de werkvloer van de politie. De sociale en fysieke afstand tussen blauw en opsporing is te groot. Het inrichten van werkprocessen (opsporing, noodhulp en wijkpolitie) heeft de verkokering er niet minder op gemaakt. De deprofessionalisering en interne segmentatie zijn ten koste gegaan van de effectiviteit van de opsporing. Korpschef Heijnsman (2010) vreest dat de politie aan de vooravond staat van een nieuwe crisis in de opsporing vanwege tekortschietende effectiviteit. Het oplossingspercentage schommelt tussen de 20 en 25 % van de geregistreerde misdrijven. Dat is te laag, zeker als in acht wordt genomen dat de aangiftebereidheid rond de 33 % ligt (Heijnsman, 2010). Er is ook nog eens veel niet-geregistreerde criminaliteit.

De kwaliteitsverbetering van de opsporing is ter hand genomen (PVO, 2010). Dat is belangrijk voor de gebiedsgebonden politie, want samenwerking of het aanleveren van criminele informatie wint aan betekenis naarmate de kwaliteit van de recherche op een hoger plan ligt. Bewoners zullen de lokale politie aankijken op lage oplossingspercentage en op ondermijnende effecten van criminele praktijken. De lokale politie heeft behoefte aan sterke interne partners bij de districtsrecherche en bij rechercheafdelingen op hogere niveaus. Bijvoorbeeld om in samenspel net zo'n rake klap uit te delen aan lokale criminele kopstukken als op het Utrechtse Kanaleneiland (zie *Blauw Relas*).

Voor de gebiedsgebonden politie is het de vraag hoe opsporing op een effectieve manier kan worden ingepast in het dagelijkse functioneren. Hoe kunnen de oplossingspercentages worden opgekrikt en hoe kan het

lokale onrecht worden aangepakt? In de literatuur en in de praktijk tekenen zich twee trends af. In populistische termen: sneller en slimmer opsporen.

Sneller opsporen verwijst naar het belang van (meer) heterdaadkracht. Aanhoudingen op heterdaad tellen al zwaar mee: 85 % van de aangehouden verdachten is een ‘heterdaadje’ (Politieacademie, 2007). Een snelle reactie is goedkoop politiewerk dat loont. De afwikkeling van een heterdaadje vergt gemiddeld één dag, tegenover 14 dagen voor een gemiddelde aanhouding buiten heterdaad. Het onderzoek *Meer Heterdaadkracht: “aanhoudend in de buurt”* (Politieacademie, 2007) toont aan dat er veel winst valt te boeken als de *quick response* opsporingsstrategie niet alleen wordt gericht op daders, maar ook op slachtoffers en getuigen. Immers, slechts 25 % van de waargenomen misdrijven wordt binnen enkele minuten aan de politie gemeld en niet meer dan één op de negen waargenomen misdrijven wordt binnen enkele minuten via het spoedkanaal (112) gemeld. Dit biedt concrete motieven en aanknopingspunten om de heterdaadkracht in onderzoek te nemen. Het kan een hefboom zijn om de oplossingspercentages omhoog te krikken, maar ook om opsporing in te bedden in de gebiedsgebonden politie en om te bezien hoe de communicatie met burgers kan worden gericht op opsporing. Als sneller wordt gereageerd op (alle) geprioriteerde meldingen, dan worden bovendien belangrijke publieke en politieke wensen gehonoreerd. De politie toont daadkracht bij de melding van een burger. Het lokaal bestuur weet zich verzekerd van directe afhandeling van meldingen in haar gemeente. Aan de Politieacademie voelt het eerder als een plicht dan als een optie om bij onderzoek dit pad in te slaan, ook omdat de praktijk juist op dit punt niet stil staat. Denk bijvoorbeeld aan de vlucht die de sociale media nemen.

Met slimmer opsporen doel ik op opsporingsonderzoeken die vanwege externe effecten worden opgestart. Heterdaadkracht is gericht op meldingen. Deze onderzoeken worden juist gericht op delicten die niet per se via een melding of aangifte bij de politie terechtkomen, maar op lokaal niveau ondermijnende effecten hebben. Bijvoorbeeld drugshandel en afpersing door criminele jeugdgroepen. Het gaat in de praktijk bijna altijd om projectmatige opsporing, waarbij gebiedsgebonden agenten samenwerken met rechercheurs.<sup>6</sup> De gebiedsgebonden politie heeft kennis en informatie over (middelzware) zware criminaliteit die een negatieve lokale invloed heeft. Georganiseerde criminelen hebben

<sup>6</sup> Zie Zoomer (2008) over de zoektocht van korpsen bij de afstemming tussen wijkpolitie en opsporing.



niet alleen een negatieve invloed op de leefbaarheid of rechtvaardigheid. Ze zijn in heel directe zin een aanjager van geregistreeerde criminaliteit (zie Beke e.a., 2010). Dit betekent dat bestuurders en politiemensen zich (ook) dienen te richten op georganiseerde criminaliteit en de (multidisciplinaire) bestrijding daarvan als ze de geregistreeerde criminaliteit (verder) omlaag willen brengen.

Ik zou graag onderzoek starten naar ‘lichte opsporingsvarianten’, dat wil zeggen (projectmatige) opsporingsonderzoeken die worden gericht op vormen van criminaliteit die lokaal (het meest) ontwrichtend werken en waarvoor geldt dat lokale observaties en bronnen aanknopingspunten bieden om kansrijke opsporingsonderzoeken op te starten. Het kan helpen om (super)specialisten (Observatie Team, CIE, misdaadanalisten, Zwacri-rechercheurs) te betrekken bij dit soort zaken. Als gebiedsgebonden agenten zo nu en dan dit soort steun kunnen mobiliseren, dan is dit voor hen een stimulans om criminele patronen in beeld te brengen en om burgers te leveren wat ze op dit punt vragen. Dit soort lichte opsporingsvarianten zou wel eens doeltreffender kunnen zijn en meer maatschappelijke en bestuurlijke steun kunnen opleveren, dan klassieke (grootschalige) onderzoeken.<sup>7</sup> Als de politie ambachtelijke dossiers opbouwt, inclusief een verhaal over de aard en impact van misdrijven, neemt de kans toe dat er – in de ogen van agenten en burgers – passende straffen worden opgelegd door de rechter. Het is belangrijk dat agenten en politiechefs het gevoel hebben dat ze met degelijk recherchewerk, en met een realistisch verhaal, gepaste invloed (kunnen) hebben op de staande en zittende magistratuur.

Het inpassen van opsporing in de gebiedsgebonden politie agendaert vragen en discussies. Tot welke registratiesystemen ‘van’ de recherche dienen (wijk)agenten toegang te krijgen? Is het verstandig wijkagenten een CIE-status te geven? Netwerken met burgers zijn en blijven belangrijk. Het is de vraag op welke wijze meer bruikbare criminele informatie kan worden verzameld. Het is waardevol als lijnchefs zo nodig een beroep kunnen doen op het Observatieteam (OT) of als ze de CIE kunnen vragen informanten te werven in sociale kringen met criminelen. Het OT kan bijvoorbeeld een bedrijventerrein in de gaten houden waar gestolen spullen worden opgeslagen die buit zijn gemaakt bij een inbraakgolf.

<sup>7</sup> Wat dit betreft is een uitkomst van het vergeten onderzoek van de Projectgroep Organisatiestructuren (1979), *Sterkte van de politie*, relevant. In 1978 werd geconstateerd dat ongeveer 75 % van de rechnercapaciteit werd ingezet voor 5 % van de criminaliteit.

Dergelijke opsporing wordt gewaardeerd door burgers en bestuurders. Het heeft evengoed lokale betekenis als de CIE, in samenspraak met een wijkagent, informanten werft. Ik heb bij veldwerk vaak gemerkt dat dit zou kunnen leiden tot aanhouding van drugshandelaren, afpersers, notoire dieven of overvallers. Het is belangrijk dat in wijkteams over dit soort tactieken wordt gediscussieerd en dat gebiedsgebonden agenten het gevoel hebben (of herwinnen) dat ze kunnen aansturen op de arrestatie van daders die delicten plegen met schadelijke lokale effecten (zie hoofdstuk 3).

## 2.5 Politiewerk dat telt: verschil maken

De betekenis van gebiedsgebonden politie ligt voor velen in de ontbureaucratisering van het politiewerk. Dat bracht beleidsvrijheid aan de basis. Het ging gepaard met transformatie van een ruwe politiecultuur naar een stijl waarin situationele logica wordt gebruikt om gestalte te geven aan een brede politietaak. Concrete omstandigheden bepalen welk bestanddeel van de politietaak de boventoon voert. De politie bouwt vandaag de dag zo krediet op, maar er is ook stevige interne en externe kritiek. De politie laat in de publieke beeldvorming te veel werk liggen dat telt. Om verbeteringen te boeken is het belangrijk om de gebiedsgebonden inspanningen te richten op politiefuncties die verschil maken. De volgende twee hoofdstukken worden daarop gericht.

*Hoofdstuk 3* analyseert de kern van de gebiedsgebonden politiefunctie. Het pleit voor herwaardering van nuchtere en stevige afhandeling van alerhande incidenten waar iets ‘mis dreigt te lopen’ en voor het organiseren van focus op criminaliteit en overlast met ontwrichtende lokale effecten.

*Hoofdstuk 4* stelt aan de orde hoe de politie het vermogen van agenten om met gepaste stevigheid gestalte te geven aan handhaving naar een hoger plan kan tillen. Dit vergt professionele standaardisatie en directe aandacht van politiebazen en docenten (ook aan de Politieacademie) voor handhavende taken en kwaliteiten in de frontlijn.



## **Hoofdstuk 3**

# De lokale politiefunctie



# 3

## De lokale politiefunctie

### 3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk verkent de essentie van de gebiedsgebonden politiefunctie. Het gaat om elementen van de taakuitoefening die ertoe doen. Sterker, er vallen onmisbare maatschappelijke bouwstenen of voorzieningen weg indien de politie deze functies niet (goed genoeg) uitvoert. Het besef dat de functie-uitoefening door agenten maatschappelijk gezien zwaar telt, lijkt weg te ebben in politiegelederen. Dit tast de beroepstrots onnodig aan. Ik leen een passage uit het essay van Tops (2010), waarin hij een oud-student citeert:

“Bij de politie moet je door tientallen testen om er bij te komen. Kun je mensen redden. Grote boeven vangen. Zelf een ongeval meemaken. Of geconfronteerd worden met dodelijke slachtoffers, ernstige gewonden, geweld, beledigingen. Er is genoeg om trots op te zijn. Ik vind het jammer dat wij als organisatie enorm slecht zijn om deze trots zelf te creëren. In dit opzicht kunnen we veel van de krijgsmacht leren; daar krijg je bij wijze van spreken al een medaille als je hamburgers hebt gebakken op een trainingsmissie in Duitsland”.

Een gelouterde hoofdagent die noodhulp verleent en daarbij jonge agenten het politievak leert, werd “niet vrolijk” van een lezing. Een commissaris bekritiseerde het reactieve politiewerk en brak een lans voor preventief politiebeleid. De ongetwijfeld goede bedoelingen tastten ongewild de beroepstrots van de hoofdagent aan:

“Ik pak met collega’s veel zaken aan. Groot, klein, echt politiewerk, werk dat bij ons terecht komt omdat niemand anders wat doet. Nog steeds stap ik met een goed gevoel de auto weer in als we het hebben geklaard. Ik krijg wel eens het gevoel dat ik de jongste bediende ben. Dat noodhulp niet telt. Als je de noodhulp bent ontgroeid, begint het slimme politiewerk. Zo voelt het”.

Dit citaat wijst op een patroon. Noodhulp of incidentafhandeling lijkt wel eens te worden gezien als franje van het echte gebiedsgebonden werk,

waarvan de wijkagent het boegbeeld is. Ik wil niets afdoen aan de belangrijke positie van wijkagenten, maar ik ben het pertinent oneens met redeneringen waarin noodhulp naar het tweede plan wordt geschoven. Incidentafhandeling is geen onderbreking van echt politiewerk: het is cruciaal politiewerk.

De verkenning van de harde kern van de politiefunctie kent een rode draad, namelijk dat de politie intervenueert zodra de omstandigheden daar om vragen of nog net voordat het zo ver is. In die omstandigheden ligt voor grote delen van publiek en politiek – vaak inclusief personen waartegen de politie optreedt – de legitimiteit van de interventie besloten, los van het precieze verloop daarvan. Het is ronduit slecht voor de legitimiteit van de politie als omstandigheden vragen om een politie-interventie, maar deze achterwege blijft. Vermaningen of processen-verbaal zijn evenmin goed voor de legitimiteit van de politie als de omstandigheden daar helemaal niet om (lijken te) vragen. De interventie komt dan formalistisch over en bij het publiek bestaat het idee dat het politioptreden louter wettelijke of interne doelen dient, zoals het halen van bonnenquota. Dat is in strijd met de gebiedsgebonden basisgedachte die agenten beleidsvrijheid geeft, vecht tegen formalisme en streeft naar situationele rechtvaardigheid.

De verkenning in dit hoofdstuk wijst de weg naar werkzaamheden die de politie uniek en onmisbaar maken: als zij niet ingrijpt, dan heeft dat negatieve maatschappelijke gevolgen. Het dringt erop aan om gebiedsgebonden politiewerk in elk geval te richten op:

- a. Urgente gebeurtenissen die vragen om stevig situationeel optreden.
- b. Processen van criminalisering of aanhoudende verstoringen van de openbare orde die fundamentele waarden aantasten en zorgen voor lokaal onrecht.

Er kleven beperkingen aan de redenering. De politie heeft nog andere functies en taken. Het gevaar bestaat dat handhaving de noodzakelijke politieke empathie verdringt (vgl. Van den Brink, 2010). Dat is zeker niet de bedoeling, maar om politiek-maatschappelijke steun te verwerven is focus van de gebiedsgebonden politie op essentiële gebeurtenissen en ontwikkelingen noodzakelijk. De functies die in dit hoofdstuk centraal staan vergen lokale inbedding van de politie. Concrete interventies dienen beleid, recht en lokale omstandigheden met elkaar te verbinden,

er dienen voldoende gekwalificeerde politiemensen beschikbaar te zijn en de stijl en prioriteiten van de politie dienen te passen in de politiek-maatschappelijke context.

### 3.2 Geweld, urgentie en noodzaak

De hectiek in het debat over de taakuitoefening door de politie is groot (Van der Vijver e.a., 2001). Een beknopte maar veel geciteerde politiestudie – *The functions of the police in modern society* (Bittner, 1970) – geeft houvast.<sup>8</sup> Bittner vraagt zich af wat de kern van de politiefunctie is. Het wezenskenmerk van die functie komt in beeld door te beredeneren welke elementen de essentie van het politieberoep aantasten als ze worden weggenomen of niet adequaat worden uitgeoefend. Hij stelt twee elementen centraal: omgaan met tijdsdruk om op korte termijn in te grijpen en de dreiging met geweld, inclusief het vermogen om zo nodig geweld te gebruiken. De politiefunctie komt tot uitdrukking in het optreden onder omstandigheden die Bittner (1970, p. 132) omschrijft als “something that ought not to be happening and about which someone had better do something now”.

Met deze lijn van redenering ontsnapt hij aan het gebruik van twee klassieke taakomschrijvingen: handhaving van de openbare orde en strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Deze ingeburgerde juridische termen schieten tekort om een groot deel van het essentiële politiewerk te typeren. De politie sust bijvoorbeeld de gemoederen bij een caféruzie waar strafbare feiten zijn gepleegd, maar ze ziet af van aanhoudingen. In de praktijk bestaat politiewerk vaak uit waarschuwen, gemoederen bedaren, gerust stellen, bemiddelen, uitleg verschaffen, informatie inwinnen, helpen, verwijzen of oplossingen afdwingen. Bittner rekent dit lang niet allemaal tot de kern van de politiefunctie. Dat is pas het geval als de politie oplossingen oplegt onder omstandigheden met tijdsdruk en met een micronoodzaak om op te treden. Als de politie niet (effectief) optreedt, bestaat het risico dat de situatie – in allerhande gradaties – uit de hand loopt. Het is essentieel dat de politie oppositie kan overwinnen doordat ze naar geweld kán grijpen en zo nodig *back up* kán organiseren. Het telt als ze dreigt met geweld, omdat ze daartoe bevoegd, bereid en voorbereid is. Mede vanwege die dreiging

<sup>8</sup> Zie ook Terpstra, 2010.



is geweldgebruik vaak niet nodig of volstaan lichte vormen van geweld. Samengevat kent de kern van deze redeneerlijn drie bouwstenen:

- a. Er is micro een noodzaak om op te treden, want als er niet wordt opgetreden dan kan het ‘verkeerd’ gaan.
- b. Er is urgentie om ‘nu’ op te treden.
- c. Bij het optreden speelt geweld een rol om oplossingen of interventies af te dwingen.<sup>9</sup>

Het politieoptreden in situaties die vragen om situationeel overwicht staat centraal in hoofdstuk 4.

### 3.3 Ontwrichting: lokaal onrecht

Bittner raakt de kern van de politiefunctie. Ik trek zijn redeneerlijn door. De basisvraag houd ik vast. Bij het wegnemen van welke functie wordt de politie in haar essentie aangetast? Bittner stelt urgente en daarmee zichtbare problemen centraal. Zo geredeneerd kan het optreden tegen een vechtpartij voor een coffeeshop worden gerekend tot de kern van de politiefunctie, maar valt het aanpakken van een criminele infrastructuur die is opgebouwd door de hofleverancier van deze shop daarbuiten. Is dat reëel? Heeft Bittner impliciet niet te veel oog voor acute verstoringen van de openbare orde, acute misstanden en vormen van criminaliteit die *realtime* zichtbaar zijn? Verdwijnt de opsporing met andere woorden onterecht uit beeld - ook bij het denken over gebiedsgebonden politie – als we vasthouden aan het leerstuk van Bittner? Ik denk van wel.

Bittner stelt dat urgente gebeurtenissen de kern van de politiefunctie zijn. Er zijn evengoed urgente ontwikkelingen met perverse maatschappelijke effecten. Het betreft in het bijzonder processen van criminalisering of ernstige verstoringen van de openbare orde, waarvan de schadelijke maatschappelijke impact toeneemt als er niet tegen wordt opgetreden door de politie.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Juist door deze dreiging worden oplossingen vaak in fysieke zin met zachte hand opgelegd. Het is belangrijk dat er voldoende publiek draagvlak bestaat voor de geweldsdreiging en dat de houding en stijl van de politie bijdragen aan het opbouwen van draagvlak.

<sup>10</sup> Dit betekent niet dat de politie per se alleen optreedt. Bij handhaving vervaagt het verschil tussen openbare orde en rechtsorde en de politie werkt vaak samen met bijvoorbeeld het bestuur of andere opsporingsdiensten.

Het betreft omstandigheden en ontwikkelingen waarvoor geldt:

- a. Er is lokaal een noodzaak om op te treden, want processen van criminalisering of aanhoudende verstoringen van de openbare orde worden zichtbaar voor burgers en tasten fundamentele waarden aan.
- b. Er is geen acute tijdsdruk om 'nu' op te treden, maar ingrijpen is belangrijk omdat deze processen leiden tot maatschappelijke gevoelens van onrechtvaardigheid.
- c. Bij de interventies spelen het inwinnen van lokale criminele inlichtingen en opsporingshandelingen een onmisbare rol.

Bij dit soort lokaal onrecht telt niet alleen wat de politie doet, maar ook wat ze laat. De omstandigheden vragen nu eenmaal om interventies. Ik illustreer dit met enkele casus. De eerste casus dateert ten dele uit de eerste helft van de jaren negentig. Enkele agenten in het toenmalige district West van de Rotterdamse politie demonstreerden hoe strafrechtelijk optreden tegen een bijzonder verkooppunt van harddrugs een steun in de rug had kunnen zijn voor goedwillende achterstandsjongeren. Het is een straatles die mij is bijgebleven. De oude les is bovendien uitermate actueel. Criminelen uit dit soort netwerken tonen zich namelijk drugsnomaden. In de zuidelijke grensstreek verdienen ze al bijna twee decennia erg veel geld met drugshandel. Politie en bestuur telden in Rotterdam te snel hun zegeningen toen het door stevige ingrepen rustiger werd op straat. De keerzijde van deze tevredenheid bestond en bestaat uit riante criminele infrastructuren. Het zijn uitingen van de omvangrijke criminele onderstroom in de stad (Tops e.a., 2009). Burgers en agenten storen zich aan de zichtbare verschijningsvormen van deze onderstroom. Het is om vele redenen een zorgelijke ontwikkeling, onder meer omdat met geld nu eenmaal veel te koop is.

### **Drugsnomaden**

Ik draaide in 1992 een surveillancedienst mee. We gingen naar een snackbar annex coffeshop met veel buitenlandse klandizie. Een hoofdagent trakteerde kroketten. De snackbar beschikte helaas niet over een frituurinstallatie. Marokkaanse dealers hadden van de snackbar een goed lopend verkooppunt van te grote partijen softdrugs en van harddrugs gemaakt. Er waren veel verkooppunten, maar de agenten hadden zo hun redenen om deze snackbar op te willen rollen. Vlakbij de snackbar werden vroeg in de ochtend (Marokkaanse) schoonmakers opgepikt met busjes. Als de overheid écht wil dat deze jongemannen netjes blijven, moeten

de drugsdealers aan de overkant worden gedetineerd, zo vertelden de agenten. Zij kampten met het probleem, zo werd me verteld, dat de politiebazen “deden aan *community policing*”. Ik had die term laten vallen en dat was de reden om me de snackbar te laten zien.

Via een toevallige omweg wordt er toch een groot rechercheonderzoek gestart naar deze drugshandel. In januari 1993 maakt een vestiging van de toenmalige RABO-bank Utrecht namelijk melding van een zeer verdachte wisseltransactie bij het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties van de divisie Centrale Recherche Informatie in Zoetermeer. Het resulteert uiteindelijk in een groot rechercheonderzoek van het toenmalige Regionaal Bureau Bovenlokale Criminaliteitsbestrijding Rijnmond. Het onderzoek legt verschillende Marokkaanse criminele structuren bloot, waaronder dat van de broers Mohand Z. en Abdellah Z. Zij waren verantwoordelijk voor de drugshandel vanuit de bewuste snackbar annex coffeeshop. De broers Z. beschikten over ongeveer 15 loopjongens. Zij gebruikten woningen van familie en vrienden als *safehouses*. Bijna dagelijks, en soms enkele keren per dag, gingen medewerkers van de familie Z. drugs ophalen in een woning aan de burgemeester Meineszlaan. Mohand Z. en Abdellah Z. waren, samen met twee andere Marokkaanse mannen, geduchte leiders. De handelaren slaagden erin om in totaal tenminste 470 miljoen gulden door te sluizen naar Marokko.

In 1995 en 1996 treedt de politie in Rotterdam-West (met name in Spangen) enkele jaren hard op tegen drugshandel. Dit heeft een gunstig effect op de overlast. Het leidt ook tot verplaatsing. Marokkaanse criminele structuren tonen zich ware drugsnomaden, want ze verplaatsen hun handelsactiviteiten namelijk (ook) naar Zuid-Nederland.<sup>11</sup> In Spangen worden veel kaarten gezet op renovatie, sloop en nieuwbouw. Op die manier verbetert het straatbeeld, zeker als de nabijgelegen tippelzone wordt gesloten. Stadsmariniers richten zich op laaghangend fruit: vleggers en allerhande ingrepen die het straatbeeld verbeteren. De verbeteringen in de zogenoemde Veiligheidsindex dienen als bewijs voor de daadwerkelijk geboekte vooruitgang. Marokkaanse drugshandelaren in Rotterdam-West profiteren van deze beleidsprioriteiten. Ze bouwen de drugshandel in Zuid-Nederland uit. Deze grensoverschrijdende drugshandel is tot op de dag van vandaag goed zichtbaar in Rotterdam. Op geïchte locaties in het centrum van de stad verzamelen zich op vrijdag tal van Marokkanen die overduidelijk drugsrunner zijn. Ik observeer dit geregeld in 2010. Het is elke vrijdag *business as usual*. Dit soort criminaliteit is een bron van irritatie onder bewoners en agenten. Het is essentieel gebiedsgebonden

<sup>11</sup> De studie *Drugstoeristen en Koopliden* (Van der Torre, 1996) beschrijft deze verplaatsing en de bende.

politiewerk om hierover informatie te verzamelen en criminele praktijken onder de aandacht te brengen van recherche en bevoegd gezag.

Criminologisch onderzoek heeft in kaart gebracht dat hennepteelt een harde en professionele vorm van criminaliteit is (Spapens e.a., 2007; Beke e.a., 2010a). In een straat waar ik recent veldwerk heb verricht, was een op softdrugs gebaseerde infrastructuur zichtbaar.

### In de straat van de godfather

Een Turkse man typeert een straat als ‘zijn straat’. Hij bezit in deze straat naar schatting vijftien woon- en winkelpanden, aangevuld met enkele panden elders in de stad. In één van zijn panden is een grote hoeveelheid softdrugs aangetroffen. Hij heeft in deze straat een coffeeshop. Hij verhuurt meerdere kroegen, waarvan er één is gesloten. Dat is een verliespost in zijn criminele huishoudboekje. Het heeft hem niet belet om een restaurant toe te voegen aan zijn horecabezit. Hij presenteert zich graag als een welgestelde meneer: dure kleding, zorgvuldig taalgebruik, peperdure auto en vaak in gezelschap van een aantrekkelijke dame. Hij wordt in overheidskringen de *godfather* genoemd.

Ik spreek in deze straat enkele oorspronkelijke bewoners. Ze stellen sarcastisch vast dat ze een Turkse burgemeester hebben. Ze concluderen dat een criminele coffeeshophouder “vrolijk” wordt gesteund door de gemeenteraad. De eigenaar deugt niet en ze vinden het idioot dat het bedrijfsrisico van een nette aannemer of vrachtwagenchauffeur een stuk groter is dan van een potsierlijke crimineel. Als ik vraag of ze vinden dat politie en justitie hem moeten aanhouden, lachen ze hard. Natuurlijk zou dat moeten en in een “normaal land” zou dat ook gebeuren, maar bij hun in de straat worden vooral parkeerboetes uitgedeeld.

Het is niet het ongelukkige privilege van grote steden om te maken te krijgen met het ontwrichtende effect van ernstige criminaliteit. Kleine gemeenten worden soms ook geconfronteerd met ernstige delicten, zoals overvallen, al is het gemiddelde veiligheidsniveau in deze gemeentecategorie hoog.<sup>12</sup> Criminelen benutten soms de anonimiteit van kleine plaatsen, in het bijzonder voor hennepteelt (vgl. Spapens e.a., 2007). De politiesterkte van de gebiedsgebonden politie is in deze gemeenten stevig afgenomen sinds 1993 (Vlek en Van der Torre, 2010).

<sup>12</sup> Dit blijkt onder meer uit de zogenoemde gemeentelijke veiligheidsindex. Ik baseer deze passage en het voorbeeld op een lopend Politie & Wetenschap-onderzoek naar veiligheid en veiligheidsbeleid in kleine gemeenten.

Als zich een ongelukkige combinatie voordoet van lokaal voelbare ernstige criminaliteit, afgenomen politiesterkte en lage oplossingspercentages, tast dit de geloofwaardigheid van de politie in kleine(re) gemeenten aan.

### Overvallen

Een gemeente met ongeveer 21.000 inwoners voelt zich overvallen vanwege een reeks van veertien overvallen en de instroom van duizenden Polen. Er worden in ongeveer één jaar tijd veertien (gewelddadige) overvallen gepleegd. Dit is een schok voor de gemeente. Het geeft bewoners het gevoel dat de grote stadsproblematiek dichterbij komt en de veiligheid in hun gemeente wordt aangetast. Veel bewoners zijn bekend met de slachtoffers of hun zaak, hetgeen de delicten gevoelsmatig nog dichterbij brengt. Er zijn eind 2010 nul overvallen opgelost.

De gemeente telt vier campings annex recreatieparken. Op de campings worden veel buitenlandse (seizoens)arbeiders, met name Polen, gehuisvest. Uitzendbureaus hebben standplaatsen en recreatiewoningen opgekocht. Er zijn naar schatting 4000 buitenlandse werknemers in de gemeente gehuisvest. Dat is enorm veel in relatie tot het inwonertal. Er is veel overlast: overbewoning, overmatig drankgebruik, geschreeuw, verkeersovertredingen en veel voorkomende criminaliteit. Het pallet aan gedragingen, in combinatie met de grote aantallen, doet inwoners denken aan een invasie.

Op tenminste één camping gaat de problematiek verder. Die camping is een criminele vrijplaats geworden, die door georganiseerde criminelen wordt gebruikt voor onder meer hennepcultuur. De politie organiseert diverse acties. Bij één actie rolt ze zes hennepkwekerijen op. In caravans worden sporen van kwekerijen gevonden en op twee adressen zijn kwekerijen in aanbouw. De belastingdienst legt een belastingheffing van enkele honderdduizenden euro's op.

Er is weinig politie beschikbaar in de gemeente. Het politiebureau is gesloten, waardoor burgers veel minder agenten en politieauto's zien en er feitelijk ook beduidend minder politie op straat is dan in het recente verleden. Het politietoedreden tegen de vrijplaats oogst waardering, maar stemt niet tevreden. Het erg lage oplossingspercentage en de afgenomen zichtbaarheid van de politie worden gezien als bewijs voor de terugtrekkende beweging van de politie. De gemeente legt het toezicht in handen van vier gemeentelijke toezichthouders en drie ingehuurd particuliere beveiligers.

### Lokaal onrecht

De casus beschrijven incongruenties: omstandigheden en gedragingen die (bijna) niet kunnen deugen. Daarmee worden strafbare feiten wel degelijk zichtbaar voor het publiek en voor agenten. Het archetype is de zogenoemde patser: geen of een laag legaal inkomen, maar wel kostbare bezittingen. Het gaat om structurele strafbare feiten waarmee verdachten weggelaten en soms veel geld verdienen. De eerste casus – over de snackbar van waaruit Marokkaanse dealers drugs verkopen aan een grote stroom drugstoeristen – legt de verleiding bloot voor jongeren die leven op het sociaal minimum om de oversteek te maken naar profijtelijke drugsriminaliteit. Gecombineerde zichtbaarheid van systematische criminele handelingen en van crimineel profijt, tast fundamentele waarden aan. Dit ondermijnt het sociale rechtvaardigheidsgevoel. Burgers en agenten storen zich aan dergelijk lokaal onrecht. Als het onrecht aanhoudt, zullen burgers het de politie kwalijk nemen, want het betreft (met een parafrase op Bittner) activiteiten waar de politie ‘wat aan zou moeten doen’. Het zelfbeeld van agenten wordt aangetast door aanhoudend micro-onrecht en ze kunnen het geloof verliezen dat ze in staat zijn op te treden tegen zware criminelen in hun werkgebied.<sup>13</sup> Er zijn nog meer nadelige effecten.

Door aanhoudend lokaal onrecht neemt de acceptatie onder burgers af voor boetes of vermaningen voor lichte vergrijpen. Dit verwijst naar de bekendste reactie van burgers die vinden dat de politie de gemakkelijke weg kiest door hen te bekeuren: ‘ga toch boeven vangen’. In *Blauw Relax* leggen de teamchef en de buurtagent uit dat politie, bestuur en justitie in de Rotterdamse Millinxbuurt eerst hard optraden tegen drugscriminelen. Om vervolgens te communiceren dat de politie weer zou verbaliseren tegen lichte vergrijpen (het illegaal storten van vuil, onnodig fout parkeren), waarna dit in een wat later stadium ook daadwerkelijk gebeurde. Zonder hard optreden tegen de ongekend ernstige drugscriminaliteit in de Millinxbuurt, was er geen basis geweest voor dergelijke kleine handhaving. Zonder die kleine handhaving hadden bewoners kunnen vasthouden aan het ontstane gevoel dat ze zich allerhande overtredingen konden permitteren vanwege lokale wantoestanden (zie Van der Torre en Hulshof, 2000).

<sup>13</sup> Bij een lopend onderzoek sprak ik een hoofdagent die tot voor kort bij de wijkpolitie werkte in een kwetsbare wijk in een grote stad. Ze zag veel georganiseerde criminaliteit en attendeerde chefs hierop, maar die chefs gaven onder de noemer “de buurt stuurt” prioriteit aan het optreden tegen kleine ongemakken die burgers melden. Ze denkt dat de politie hier tegen optreedt om een aanstaande bestuurlijke veiligheidsmeting positief te beïnvloeden. Ze raakt, samen met collega’s, geïrriteerd dat de wijkpolitie de zware criminelen in de wijk ongemoeid laat. Ze stapt over naar noodhulp. Ze levert dan relevant politiewerk en wordt niet zo direct geconfronteerd met crimineel onrecht.

Georganiseerde criminelen zijn in heel directe zin een aanjager van geregistreerde criminaliteit. Criminele groeperingen (onder meer zogenoemde kampers in Brabant) leggen zich bijvoorbeeld toe op beroepsmatige heling. Dat stimuleert vermogensdelicten. Lokale drugshandelaren zoeken met succes naar drugsklanten. Dat werkt verwervingscriminaliteit (criminaliteit om drugs te kopen) in de hand, maar resulteert ook in aanwas van (jonge) meerplegers en veelplegers. Criminele groepen organiseren hennepteelt en rekruteren daartoe mensen die een kwekerij beheren. Dit leidt tot een groot aantal kwekerijen. Het draagt, vanwege de grote inkomsten, op een dieper niveau bij aan een levensstijl waarbij wordt gerekend op criminele (neven)inkomsten (zie Beke e.a., 2010a).

Crimineel succes is een wenkend perspectief voor een categorie personen in de entourage van daders of dadergroepen die zich toeleggen op systematische vormen van criminaliteit. Regelaars binnen dadergroepen rekruteren mensen voor criminele hand- en spandiensten of op een minder instrumentele manier vinden nieuwkomers aansluiting bij criminele groepen en praktijken. Zo raken mensen van het rechte pad af of ze zetten hun criminele activiteiten voort in de entourage van gelouterde dadergroepen. Ik ben bij veldwerk voor criminologisch onderzoek naar geweld of drugscriminaliteit vaak op dit soort patronen gestuit. Beschrijvingen en analyses van jeugdgroepen, mede op basis van de zogenoemde shortlistmethodiek, bevatten duidelijke aanwijzingen voor deze patronen (Beke en Van der Torre, 2011; Beke e.a., 2010a; Beke e.a., 2010b; Schaafsma, 2010; Beke, 2009; Beke, 2008; Ferwerda e.a., 2004). Het ligt wijkagenten zwaar op de maag als het hen niet lukt om opsporingsactiviteiten te (laten) starten naar criminaliserende jeugdgroepen die in alle openheid een negatief stempel drukken op het publieke leven (Schaafsma, 2010).<sup>14</sup> Dit tast het zelfbeeld en het vertrouwen in de eigen organisatie aan, maar evengoed de geloofwaardigheid van de politie. De wijkagent is er voor belangrijk politiewerk in de wijk, maar geeft in dat geval niet thuis op het dossier dat voor veel burgers – en vaak ook voor bestuurders – de hoogste prioriteit heeft of verdient. Het is logisch dat burgemeesters steeds vaker invloed claimen op zogenoemde weegploegen die bepalen welke opsporingsonderzoeken worden opgestart.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Schaafsma (2009) pleit voor opsporingsteams waarin wijkagenten samenwerken met rechercheurs. Hij waarschuwt dat grote onderzoeken naar gelouterde criminelen minder effect hebben dan opsporingsonderzoek naar criminaliserende jeugdgroepen.

<sup>15</sup> Bestuurders claimen soms een zetel in de weegploegen. Ze vinden dat de recherche en het Openbaar Ministerie te weinig belang hechten aan onderzoek naar strafbare feiten die zwaar wegen in hun gemeente. Dit is één van de trends die het lectoraat zal volgen bij het empirisch onderzoek naar de positie van gebiedsgebonden politie in het nationale bestel. Zie hoofdstuk 1.

Zichtbare criminele praktijken zijn een voedingsbodem voor schadelijke generalisaties. Uit (analyses van) misdaadstatistieken blijkt dat het aandeel van Marokkaanse en Antilliaanse (jonge)mannen beduidend hoger is dan dat van de autochtone bevolking (Jennissen, 2009). Ze richten zich doorgaans op delicten die, wat organisatiegraad betreft, aan de onderkant liggen van de misdaadmarkten en daarmee snel worden opgemerkt door burgers en agenten. Het is vervolgens logisch om te veronderstellen dat ze óók verantwoordelijk zijn voor een disproportioneel deel van het criminele onrecht waar de politie ‘wat aan zou moeten doen’. Als dit niet of te weinig gebeurt, tast dit de legitimiteit van politie en overheid aan. Het krijgt een (soms wel erg) groot aandeel in het publieke en politieke debat. Wat kan de politie hieraan doen? Van alles en nog wat, maar strafrechtelijk optreden tegen de hardste kern van allochtone daders is een belangrijke eerste stap, óók om multi-etnische relaties op te bouwen. Als de politie zorgt voor een faire pakkans, heeft ze in de ogen van velen het recht om zich te mengen in zogeheten bredere maatschappelijke discussies of deel te nemen aan preventieve projecten.

*Blauw Relaa*s beschrijft hoe de gerichte aanpak van Marokkaanse criminele kopstukken op Kanaleneiland (Utrecht) resulteert in zichtbare vooruitgang op straat. Dat geeft de politie recht van spreken: op straat, aan de overlegtafel met bestuur en justitie en in de media. De politie ‘maakt smoel’ en laat zien dat ze ertoe doet. Dat resulteert allerminst in spanningen tussen politie en Marokkaanse gemeenschap. Het versterkt de contacten juist en het resulteert in criminele tips. Zodra de politie haar tanden zet in problemen die ertoe doen, krijgt de politie veel eerder meldingen van strafbare feiten en meer criminele informatie van burgers dan wanneer de indruk bestaat dat ze om de kern van de zaak heen draait. Het is belangrijk dat de politie vaker op gepaste wijze haar tanden laat zien (Van Reenen, 2010).

### 3.4 In lokaal perspectief

De verkenning in dit hoofdstuk wijst de weg naar werkzaamheden die de politie uniek en onmisbaar maken. Het gaat om politiewerk in situaties met een micronoodzaak om op te treden of om ontwikkelingen die resulteren in lokaal onrecht.

Het is een belangrijke maatschappelijke opdracht van de gebiedsgebonden politie om op te treden tegen lokaal onrecht: feitelijke en voelbare processen van criminalisering of aanhoudende verstoringen van de openbare orde die fundamentele waarden aantasten. In hoofdstuk twee



is een onderzoekslijn gepresenteerd naar ‘slimme’ opsporingsvarianten: opsporingsonderzoek waarin de gebiedsgebonden politie samenwerkt met onder meer gespecialiseerde rechercheafdelingen.<sup>16</sup> Dergelijke onderzoeken dienen bij uitstek te worden gericht op crimineel onrecht dat zich op lokaal niveau laat voelen. Daarmee krijgt dit speurwerk lokale betekenis en draagt het bij aan de lokale verankering van politiewerk, al vergt die verankering uiteraard ook ander politiewerk.

De politie vervult belangrijke maatschappelijke functies als ze er staat zodra er een micronoodzaak is om nu, met gepaste geweldsdreiging, op te treden. Dit vergt actie-intelligentie en staat centraal in het volgende hoofdstuk.

<sup>16</sup> Er zal ook samengewerkt worden met bestuur, (bijzondere) opsporingsdiensten en regionale informatie en expertise centra.

## Hoofdstuk 4

# De blauwe kern



# 4

## De blauwe kern

### 4.1 Inleiding

In de inleiding formuleerde ik de Alberda-these: “Wie al het eenvoudige goed doet, wordt wereldkampioen”. De training en het organisatorische *mental frame* moeten volgens deze these op de professionele basis worden gericht. Als een professional weet dat de basis staat, dan speelt of werkt hij met vertrouwen. Dat is de harde voorwaarde om onder tijdsdruk goed te observeren en te beslissen. De basiselementen van het politievak dienen op orde te zijn. Uit de verkenning van de politiefunctie in hoofdstuk 3 volgt dat de politie belangrijke maatschappelijke taken vervult onder urgente omstandigheden. Dit vergt actie-intelligentie. De sleutelopdracht voor politiemensen bestaat uit het creëren en benutten van situationeel overwicht. Zo mogelijk worden preventieve strategieën benut. Maar, het hanteren van geweld of het etaleren van de mogelijkheid dat de politie geweld gebruikt, zijn basiselementen van het handelingsrepertoire van agenten. Politie basiskwaliteiten die nodig zijn om onder dreigende omstandigheden op te treden hebben in de afgelopen jaren te weinig aandacht en (interne) waardering gekregen (paragraaf 4.2). Dit wordt inmiddels onderkend in het politieveld. Dat resulteert in herontdekking van een belangrijk sturingsinstrument om vakmanschap te vormen, namelijk standaardisatie van kennis en vaardigheden (paragraaf 4.3). De zogenoemde theorie van natuurlijke besluitvorming helpt om de gebiedsgebonden politie op haar frontlijntaak voor te bereiden. Het beschrijft grondslagen van actie-intelligentie (paragraaf 4.4).

De leerstukken in dit hoofdstuk benadrukken competenties die in mening opzicht evengoed basiskwaliteiten zijn bij grootschalig of bijzonder politieoptreden, bijvoorbeeld door de Mobiele Eenheden, Horecateams, Arrestatie Eenheden of zelfs door het Arrestatie Team. Ik leen daarom een term van (collega-lector) Otto Adang en Wim van Oorschot, op zoek naar ‘de blauwe kern’.

Het bekende handboekje *De Blauwe Kern: De professionele basis bij conflict en gevaar* (Politieacademie, 2010) benadrukt het belang van actie-intelligentie en hanteert ook een topsportanalogie:

“Bij de daadwerkelijke uitvoering van maatregelen is het van belang steeds te blijven denken dat situaties voortdurend aan verandering onderhevig zijn: zorg dat je de middelen en het invoelend vermogen hebt om te blijven zien of en hoe de situatie verandert. Zorg dat je de mogelijkheden hebt om snel te schakelen, zowel op operationeel niveau als op tactisch strategisch niveau, als zich toch een ander scenario ontwikkelt dan je gedacht had. (...) Wees je bewust van je focus en je overzicht; ze kunnen niet zonder elkaar! Je moet als het ware met je ene oog inzoomen op de actie en met je andere overzicht kunnen houden, om tijdig en veilig te kunnen variëren tussen je verschillende mogelijkheden. (...) Actie-intelligent snel kunnen schakelen (...), is topsport en dit dynamisch gedrag kun je alleen laten zien als je geestelijk en lichamelijk fit bent” (Politieacademie, 2010, p. 11).

#### 4.2 De gekantelde balans

De manier waarop in Nederland in de afgelopen twintig jaar gestalte is gegeven aan politiewerk heeft zo veel kaarten gezet op sociale kwaliteiten van politiemensen dat dit ten koste is gegaan van de institutionele vorming van stevige persoonlijkheden. Die stevigheid is vereist zodat agenten allerhande incidenten en gebeurtenissen gepast naar hun hand kunnen zetten op basis van situationeel overwicht. In het overzichtswerk *Empathie & handhaving* hamert Van den Brink (2010) op het belang van politiewerk dat gevoel voor lokale omstandigheden en maatschappelijke relaties koppelt aan handhaving. De relationele en normatieve aspecten van het politiewerk dienen in balans te zijn.

De balans is gekanteld van al te robuuste handhaving naar een situatie waarin de basis zich te vaak kwetsbaar voelt bij geweldgebruik. Veel bazen hadden jarenlang hun hoofd bij ambitieuzere doelstellingen dan het onderhouden van basiskwaliteiten bij geweldgebruik. Als die basis niet op orde is, dan stemt dat executieven (tot en met schaal 8) sceptisch: “ze zullen meer open staan voor discussies over diversiteit, vakmanschap en integriteit als de basisvereisten om veilig te kunnen werken vervuld zijn” (Gielsing, 2010).

In de orthodoxe politiecultuur lag de nadruk sterk op handhaving. Dat ging agenten in veel opzichten goed af, al werd de repressieve politietoon op onderdelen wat al te ruim geïnterpreteerd. Agenten veegden zo nu en dan een straat schoon als ze dat nodig vonden, er werden corrigerende oorvigen uitgedeeld en wie een klacht in wilde dienen moest eerst nog maar eens langs de wachtcommandant zien te komen. Arrestanten die geweld tegen een agent gebruikten, hadden reden om op te zien tegen kennismaking met het ontvangstcomité in het arrestantenverblijf. Ik overdrijf, maar de hoofdagent was een autoriteit die besliste over geweldgebruik. In de politiecultuur stond het buiten kijf dat de politie de maatschappij beschermt en dat vergde nu eenmaal ruimte om met geweld de norm te stellen of met daadkracht een punt te zetten achter een conflict. Het bezorgde de politie een geweldsreputatie waarvan ze profiteerde. De precieze stijl wisselde per gemeentepolitiekorps, maar de dominante stijl was robuust en plaatste handhaving voorop (vgl. Uildriks, 1997). Als in de jaren tachtig bijvoorbeeld de Rotterdamse gemeentepolitie met de befaamde surveillanceauto – de C10 (een grote Chevrolet) – een straat in reed, dan stakten veel ordeverstoringen of strafbare feiten. Onruststokers gingen een confrontatie met agenten liever uit de weg. Iedereen in de stad wist dat de politie anders stevig op zou treden. Lastige arrestanten werden zonder gordel om achterin de C10 gezet. De politieke beoordeling van het arrestantengedrag bepaalde hoe scherp de bestuurder de bochten aansneed en hoe hard hij remde.

De disciplinerende van de orthodoxe werkcultuur startte in de jaren zeventig en zette door in de jaren tachtig (zie hoofdstuk 2). De zoektocht naar micro-evenwicht tussen handhaving en empathie op de werkvloer van de politie kan niet losgezien worden van de wijze waarop de balanceract wordt uitgevoerd op macroniveau. De overheid streeft naar maatschappelijke orde. Het repressieve apparaat (met aan de frontlijn de politie) stelt de norm. Er zijn daarnaast veel instituten die (proberen te) zorgen dat mensen zich verbonden voelen met de samenleving, waardoor ze zich schikken naar de geldende orde of daar tenminste geen bedreiging voor zijn. Het komt, kort door de bocht, aan op het organiseren van een faire pakkans en op het bieden van faire maatschappelijke kansen. In de Nederlandse criminele politiek ligt de nadruk op dit laatste: kansen bieden. Het zogenoemde reductionalistische beleid was gericht op het wegnemen van maatschappelijke oorzaken van criminaliteit. In een welvarende en rechtvaardige samenleving zouden de criminaliteit

en verstoringen van de openbare orde beperkt blijven, waardoor de overheid zich een milde rechtshandhaving kon veroorloven.<sup>17</sup> Een bescheiden repressief complex volstond (Rutherford, 1986; Cachet en Van der Torre, 1994). Maatschappelijke orde en stabiliteit worden eerst en vooral bereikt door coöptatie van (potentiële) ordeverstoorers in dominante politiek-maatschappelijke instituten, zoals politiek, onderwijs, arbeidsorganisatie en woonbuurten. Dat weegt door in de bijna natuurlijke keuze die in Nederland lange tijd werd gemaakt om bij inrichting van het politiebestedel de reguliere (lokale) politie centraal te stellen (Fijnaut, 1979). Voor de Nederlandse politie weegt het *minimal force* principe zwaar. Dit had en heeft gunstige effecten op de maatschappelijke positie van de Nederlandse politie. De politie is nabij, denkt mee, beschermt en is geen bedreiging. De politie heeft zo veel gewicht toegekend aan haar relationele opdracht dat dit deels ten koste is gegaan van de handhavende taak, waaronder het onderhouden en trainen van geweldshantering. Goed politiewerk vergt, zo luidt gestolde politiewijsheid, dat er drie D's op orde zijn: de-escalatie, dialoog en doorpakken. Doorpakken wijst op het belang van professionele kwaliteiten van agenten om situationeel overwicht te kunnen creëren.

### *Situationeel overwicht creëren: kanteling en onzekerheid*

De werkpersoonlijkheid van politiemensen is gericht op het (snel) analyseren en beheersen van interacties en situaties. Agenten hanteren een collega-test (Van der Torre, 1999). Ze beoordelen of (andere) agenten beschikken over de minimaal vereiste vaardigheden om goede situationele besluiten te nemen en, zodra dat nodig is, gepast geweld te gebruiken. Die test heeft een uitslag die net wat minder dichotoom is dan in de wervingsreclame van defensie: geschikt, ongeschikt of geschikt te maken, mits de collega in kwestie luistert naar agenten die hun strepen al hebben verdiend.

De ultieme collegiale eis luidt dat agenten kunnen rekenen op steun van collega's als zij in een bedreigende situatie terechtkomen. Dit betekent dat het berichtenverkeer wordt gevolgd en dat er tijdig, bij voorkeur on-

<sup>17</sup> In een interview constateert Tops glimlachend dat de gerenommeerde Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in 1977 voorspelde dat de criminaliteit nog in die eeuw in Nederland een marginaal verschijnsel zou worden. De stijgende welvaart en betere opleidingen zouden de criminaliteit bestrijden. Dat is niet gelukt (zie Secundant, oktober 2008).

gevraagd, *back up* wordt verleend. Er wordt strak de hand gehouden aan veiligheid- en geweldstandaards: altijd de portofoon mee, de mobilfoon uitluisteren, (vlucht)routes open houden in (krappe) woningen, etherdiscipline als het er om spant en getrainde rolverdelingen toepassen bij controles, staande houdingen of aanhoudingen. Politiemensen verwachten dat dienders een gebeurtenis snel kunnen analyseren door zich op grond van tal van omstandigheden en aanwijzingen een beeld te vormen van wat er speelt: de mededelingen van de meldkamer, informatie van betrokkenen, het uiterlijk, taalgebruik en gedrag van betrokkenen of de fysieke kenmerken van een auto of woning. Daartoe putten agenten uit hun werkgeheugen: ervaringen met min of meer vergelijkbare situaties. Zij verwachten wel alertheid op afwijkende of bijzondere omstandigheden.

De crux is dat agenten situaties in moeten schatten, een overdachte aanpak dienen te kiezen en op tijd naar een andere interventiewijze grijpen als dat nodig mocht zijn. Agressie en geweld op straat plaatsen agenten voor een zware opgave. Die opgave stemt ze vandaag de dag vaker dan in het verleden onzeker. Er is in de afgelopen jaren een discussie ontstaan over de mentale weerbaarheid van politiemensen en over de mate waarin agenten en de organisatie zijn voorbereid op het optreden onder urgente dreigende omstandigheden (Kruijer, 2010; Gieling, 2010; Van der Torre e.a., 2010). Er heerst onbegrip op de werkvloer over maatschappelijke ambities van de politie(top), zodra agenten vinden dat het korps onvoldoende aandacht schenkt aan elementaire opdrachten en kwaliteiten aan de basis (Gieling, 2010).

De twijfel en discussie over de kwaliteiten van de gebiedsgebonden politie om situationeel overwicht te creëren heeft een aantal achtergronden. Om te beginnen slagen agenten er nog altijd zó vaak in om situaties naar hun hand te zetten dat dit heeft bijgedragen aan veronachtzaming van gegroeide belemmeringen. Succes of een goede afloop is een bekende oorzaak van organisatorische onderschatting van problemen die gestaag ontstaan: succes is een grote faalfactor (Sitkin, 1992). In de jaren negentig ontstond in veel gemeentepolitiekorpsen een natuurlijke balans tussen de stevige orthodoxe politiestijl en een stijl die meer was gericht op preventieve microstrategieën. De herziene primaire opleiding (HPO) bracht vanaf 1983 agenten op straat die waren gevormd volgens beginselen van *Politie in Verandering*, dus met veel aandacht voor sociale en communicatieve vaardigheden. Die stijl had invloed op de werkvloer, maar kreeg



niet de overhand. Vrijwel elke dienstploeg telde enkele hoofdagenten of brigadiers met een steviger grondhouding en handelingsrepertoire. De dominante pragmatische stijl vervulde op een nuchtere manier in menig opzicht de dubbele opdracht om relationele kwaliteiten te koppelen aan normstelling. Langzaam maar zeker heeft de normstelling aan kracht ingeboet.

De mengvorm tussen sociaal en stevig ontstond in de jaren negentig in de dienstploeg. De dienstploegen van destijds kenden sterke processen van disciplineren. Het beeld dat bij menig politiebaas overheerst, terugdenkend aan ploegen, is dat van ondoordringbare bolwerken. Dat is deels terecht. *Blauw Relas* beschrijft bijvoorbeeld hoezeer de leiding van bureau Warmoesstraat het gevecht aan moest gaan met informele leiders. Het dominante beeld van vaste dienstploegen is eenzijdig negatief. Ik bespeurde in de jaren negentig binnen dienstploegen echter sterke patronen van beroepsmatige vorming, hoge collegialiteit en een bijna gegarandeerde minimumkwaliteit die er mocht wezen (Van der Torre, 1999). Er bestonden verschillen tussen ploegen, en niet elke ploeg was een even groot succes, maar de ploegen hadden met elkaar gemeen dat intercollegiale vorming enkele basale vaardigheden institutionaliseerde. De privéagenda werd geschikt naar het rooster van de ploeg. Het lijkt er nu regelmatig op, zo merkte ik bij recente observaties, dat privébeslommeringen ingepast worden in het dienstrooster. De collegiale vorming, de sociale controle en bekendheid over rol- en taakverdelingen zijn afgenomen. Dat is een belangrijke oorzaak van onzekerheid op straat bij incidentafhandeling. Agenten kunnen twijfelen aan de basiskwaliteit van een collega-agent. Binnen dienstploegen kon door informele coaching en vorming, via voorbeeldgedrag en door in verhalen en humor verpakte lessen, twijfel worden weggenomen. De twijfel blijft nu eerder bestaan.

De kracht van de informele vorming is afgenomen, terwijl een aantal ontwikkelingen het juist belangrijker maakt. Agenten zijn in hoge mate persoonlijk verantwoordelijk voor hun fysieke vorming. De dienstsport is afgeschaft en het automatisme dat elke agent een opleiding krijgt voor de Mobiele Eenheden is ook verdwenen. Er wordt vier dagen per jaar getraind op beroepsvaardigheden in geweldssituaties: de integrale beroepsvaardigheden training (IBT). Daarbij wordt oefenen en toetsen in het kader van de Regeling Toetsing Geweldsbeheersing Politie (RTGP) gezien als noodzakelijk element met beperkte praktijkrelevantie.

Voor zover in het IBT-onderwijs praktijkgericht wordt getraind op reële geweldsituaties, waardeert de werkvloer dit juist in hoge mate (Stel e.a., 2009).

De trainingsfrequentie zal Joop Alberda niet tevreden stemmen. Geen enkele training lost bovendien het probleem op dat het de politie op straat geregeld ontbreekt aan de macht van het getal. Als een acute situatie vraagt om politieoptreden, zien agenten daar naar hun mening te vaak (tijdelijk) noodgedwongen vanaf. Ze zijn met te weinig agenten op straat om een situationeel overwicht te kunnen creëren of ze vrezen dat dit later in de dienst – wellicht onder meer urgente omstandigheden – gebeurt als ze vroeg in de dienst verdachten aanhouden. Dat verplicht hen namelijk om op het bureau de bijkomende administratieve werkzaamheden te verrichten. Agenten zijn het volstrekt beu dat bureauwerk het straatwerk in hoge mate hindert.<sup>18</sup>

### 4.3 Sterker Blauw: professionele standaardisatie

De problemen aan de basis worden langzaamaan onderkend. In het politieveld wint een sturingsvisie terrein die het primaire proces centraal stelt. Het idee is dat korpsen en politiebazen duidelijk dienen te maken wat de juiste manier van werken is onder dreigende omstandigheden en de randvoorwaarden daartoe dienen te organiseren (Gieling, 2010; Van der Torre e.a., 2010). Deze visie is gebaseerd op geloof in sturing die wordt gevoed door eigen ervaring met de moeilijke beslissingen in het dagelijkse werk van agenten. Het past bij die visie om het politiepersoneel te trainen op professionele standaards (voor geweldshantering of opsporing) en bekend te laten raken met noodzakelijke kennis, zoals weteskennis, de ambtsinstructie of het geweldsprotocol (vgl. Hoogenboom, 2009). De politiechefs die deze stijl (her)introduceren denken niet alleen dat uitvoerende agenten directe aansturing prettig en wenselijk vinden. Ze zijn er ook van overtuigd dat agenten recht hebben op dergelijke sturing. Uitvoerende agenten zien dat graag. Ze vinden dat te veel bazen zijn afgedreven van de basis van het politiewerk of daar nooit echt kennis van hebben genomen. Uitvoerende agenten

<sup>18</sup> Dit is één van de verklaringen voor de succesvolle ervaringen met het zogenoemde front office/back office project dat voorziet in administratieve ondersteuning van agenten. Zie hierover Maas e.a., 2010 en Straver e.a., 2010b en 2010c.

hebben weinig aan bazen die spreken over ‘verbinding maken’, zonder dat ze ‘verschil maken’ bij het organiseren van een goede werksituatie.

*Blauw Relas* beschrijft één van professionaliseringstrajecten in het politieveld, namelijk de verbeteringen die zijn doorgevoerd in het politiewerk op het Kanaleneiland in Utrecht. Voor de professionalisering van de politie-interventies grijpt de districtschef terug op een belangrijke les die hij heeft geleerd bij specialistisch politiewerk: een agent wordt kwalitatief overvraagd als hij bij elke lastige situatie improviseert. Hij behoort te beschikken over beproefde standaards waarop hij terug kan vallen. Het is een drogredenering om te denken dat gestandaardiseerd (repressief) politieoptreden afbreuk zou doen aan maatwerk. Politie mensen kunnen immers op basis van standaardwerkwijzen zoeken naar een aanpak die in concrete omstandigheden volstaat. Ze behoeven niet de hele interventie te bedenken, maar kunnen hun energie steken in omstandigheden die echt anders of bijzonder zijn.

De politie dwingt respect af met doortastend optreden. Disrespect voor de politie is, als spiegelbeeld daarvan, mede (dus zeker niet uitsluitend) het product van aarzelende politie-interventies. Sterker, onprofessioneel politieoptreden kan leiden tot escalatie, inclusief aanhoudingen die vervolgens worden betwist. Met behulp van goed getrainde professionele standaards kan de politie letterlijk respect afdwingen en kan ze voorkomen dat jongeren, deels terecht, concluderen dat bepaalde politie mensen niet op hun repressieve taak zijn berekend. Een goede interventie vermindert de kans op nieuwe incidenten, omdat jongeren merken dat de politie professioneel door kan pakken. Waarschuwingen worden dan serieuzer genomen. Een stevige grondhouding werkt preventief. Idealiter ontstaat prepressie: door gepaste en tijdige dreiging, gedragen burgers zich beter en schikken ze zich eerder naar de politie, waardoor de noodzaak van repressief politieoptreden afneemt.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Dit effect (prepressie) wordt vandaag de dag daadwerkelijk gerealiseerd door het zogenoemde Openbare Orde Team (OOT) dat de horecadiensten draait op de Korenmarkt e.o. in Arnhem. Reguliere agenten zijn in een trainingsvijfdaagse nauwgezet voorbereid op dit optreden (zie Van der Torre e.a., 2010). Het OOT zet op een horecadienst gemiddeld tien mensen in. *Blauw Relas* beschrijft hoe in het verleden een kleiner aantal politie mensen met veel geweldskwaliteiten ook prepressie realiseerden.

De professionele standaardisatie komt tot uitdrukking in een model dat in de praktijk is gevormd. Het staat anno 2011 te boek als *Sterker Blauw* (Gieling, 2010). De professionele daadkracht die de politie aan de dag legt bij het afhandelen van een incident is de afhankelijke variabele. Er zijn drie verklarende variabelen in de voorfase:<sup>20</sup>

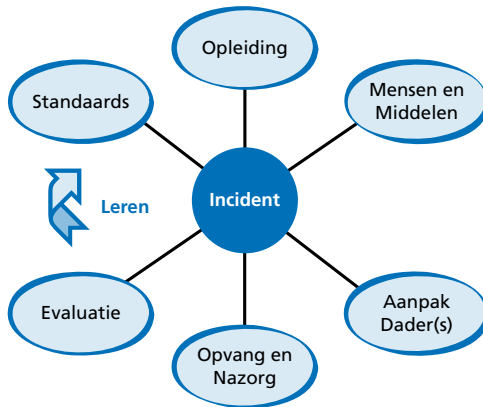
- *Protocol of standaard.* Dit is een standaardwerkwijze. Agenten dienen voordat ze ingrijpen te kiezen voor een handelwijze. Die dient niet iedere keer te worden bedacht, maar behoort te stelen op ervaringskennis én op getrainde en geoefende werkwijzen. Voordat ze optreden bedenken agenten wat ze gaan doen en wat daarop de mogelijke reacties zijn van de doelgroep. Zo denken zij vooraf na hoe zij daar weer op kunnen reageren. De werkwijzen voorzien in een onderlinge rolverdeling tussen agenten.
- *Opleiding en Training.* De standaardwerkwijzen dienen te worden ingeslepen bij opleidingen en trainingen. De politieleiding is verantwoordelijk voor een toegesneden training en voor een continu leerproces: op straat, maar ook bij beroepsonderwijs.
- *Mensen en Middelen.* De kwantiteit en de kwaliteit van het personeel dienen te zijn berekend op het werkaanbod. Het personeel dient te beschikken over adequate middelen. Dit lijkt een open deur, maar in de praktijk is het vaak een hele opgave om het dienstrooster af te stemmen op de situatie op straat. Bovendien wijst dit op een tijdrovende en cruciale taak van de politie, inclusief de Politieacademie, namelijk de opdracht om executieve agenten door training, onderwijs en dagelijkse sturing op het gewenste professionele niveau te brengen. De training dient voor te bereiden op de hedendaagse multidisciplinaire operatie: reguliere agenten, hondengeleiders, beredenen, *bikers*, agenten uit horecateams of met een andere specifieke taak. Het is belangrijk dat er geen taboes bestaan op rechtmatig politiegegeweld of op bepaalde geweldsmiddelen, want het uitsluiten van opties kan riskant zijn voor het personeel op straat. De omstandigheden bepalen wat gepast en nodig is (Van der Torre e.a., 2010).

<sup>20</sup>Het gaat om politie-interne variabelen en dus niet om contextuele kenmerken of om variabelen die betrekking hebben op de interactie tussen politie of publiek. Het model stelt centraal wat de politie zelf kan doen om de kwaliteit van het optreden in concrete situaties te verbeteren. Zie Blauw Relas.

Het belang van de nafase of nasleep mag niet worden onderschat. Toch gebeurt dit in de praktijk te vaak. Het model onderscheidt ook in deze fase drie verklarende variabelen, te weten:

- *Evaluatie*. Hoe heeft de interventie uitgepakt? Hoe reageerde de doelgroep, werkte de gekozen werkwijze en hoe verliep het samenspel tussen dienders? Is er wellicht afgeweken van de standaard, en zo ja, waarom? Goede ervaringen bestendigen de standaardwerkwijzen. Bij minder goede ervaringen moet de vraag worden gesteld en beantwoord of de uitvoering of standaard aanpassing behoeft. Het is cruciaal om bij de evaluatie onderscheid te maken tussen wat de politie doet en mogelijk beter kan doen en ontoelaatbaar of onverwacht gedrag van de doelgroep.
- *Opvang en nazorg*. Indien er geweld wordt gebruikt tegen een diender, dan geeft het geweldsprotocol houvast bij de afwikkeling. Er wordt onderzoek ingesteld naar het geweldsincident en er wordt gezien hoe een zaak wordt afgewikkeld. Indien daartoe voldoende aanleiding bestaat, wordt door of voor de agent aangifte gedaan en wordt onder meer schade geclaimd bij de verdachte(n).
- *Aanpak van de dader of daders*. De afhandeling van een arrestatie. Hierbij telt de kwaliteit van de opsporing: om intrinsieke redenen, maar ook omwille van de externe effecten van het politieoptreden. Het is een taak voor de politieleiding om de arrestantenafhandeling goed te organiseren, onder meer door middel van goede werkafspraken met justitie. De Utrechtse districtsleiding heeft veel tijd geïnvesteerd in het relatiebeheer met justitie, zodat prioriteit wordt gegeven aan geweld tegen agenten, maar ook om te zorgen dat magistraten gevoel aan de dag leggen voor de aard en impact van dit soort gebeurtenissen.

**Figuur 4.1** Interne variabelen die verklaren hoe de politie optreedt bij (gewelds)incidenten (ontleend aan Gieling, 2010 en aan *Blauw Relas*)



Dit model vindt zijn weg in het politieveld. Het is een pijler geworden van het streven van de Politieacademie om, onder de noemer *Sterker Blauw*, politiemensen te trainen en te vormen om situationeel overwicht te creëren. De crux is steeds dat agenten in staat moeten zijn om situaties in te schatten, te overdenken en op tijd naar een andere interventie te grijpen. Deze basisgedachte keert terug in het leerstuk van natuurlijke besluitvorming.

#### 4.5 Natuurlijke besluitvorming: herkennen doet beslissen

De benadering waarin de zogenoemde *Naturalistic Decision Making* – natuurlijke besluitvorming – centraal staat, is praktijkgericht. De bouwstenen zijn ontleend aan goede prestaties van ervaren professionals onder kritische omstandigheden. Er is bestudeerd hoe zij handelen en welke besluiten ze nemen (Flin, 1996; Klein, 1997; Klein e.a., 2003). Deze professionals blijken veel lessen van rationele besluitvormingsleerstukken aan hun laars te lappen. Dat is maar goed ook, omdat het ze helpt om acceptabele of doeltreffende besluiten te nemen. Professionals ontwikkelen mechanismen om adequaat te functioneren:

- Ze focussen bij hun analyse op bepaalde aspecten, waarvan ze uit ervaring weten dat die ertoe doen. Ze winnen tijd door andere aspecten te negeren.
- Hun mentale processen, voordat ze een besluit nemen, lopen niet systematisch alle alternatieven af. Ze sluiten juist snel niet-realistische alternatieven uit. Dit geeft ze tijd om zich te richten op zaken waar het wel om gaat.
- Een professional weet over welke informatie hij wel, en dus ook niet, behoeft te beschikken in een bepaalde situatie.
- Hij maakt een scherp onderscheid tussen informatieverzameling en informatie-interpretatie. Het gevaar bestaat dat een besluitvormer beschikbare informatie zelf inkleurt, daar de actie op baseert en dientengevolge fouten maakt.
- Professionals optimaliseren hun doelen. Die moeten realistisch zijn in relatie tot ervaringen en middelen.
- Een professional heeft mentale rust om situaties te overzien, omdat hij standaards en procedures beheerst. Hij past die niet zomaar toe, maar beziet in kort tijdsbestek – maar zelden of nooit in een *split second* – welk alternatief het best past bij de situatie. Hij is bij die keuze alert op risico's en heroverweegt en past aan bij te veel risico.

De basis van professioneel handelen zijn beproefde en getrainde procedures en standaards. Professionals beoordelen of die bij een situatie passen. Ze kijken zo nodig af van standaards door deze op onderdelen aan te passen. Een leerstuk zoomt hierop in: *Recognition Primed Decisions* (Klein, 1997; Klein e.a., 2003). Het staat in het Nederlands te boek als herkennen doen beslissen. Klein deelt het professionele besluitvormingsproces op in drie fasen.

### *Fase 1: Beoordeling van de situatie*

In deze fase wordt beoordeeld of een situatie nieuw is of overeenstemt met een standaard. Het zoeken naar herkenning staat centraal. Bij standaardsituaties wordt gegrepen naar interventies die zijn gestandaardiseerd en frequent worden toegepast. Of naar standaardinterventies waarop goed is geoefend, maar die minder vaak voorkomen.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> De paradox is dat het belang van training dan toeneemt. Denk bijvoorbeeld aan schietvaardigheden.

Als de situatie niet wordt herkend, en er dus iets ‘anders’ aan de hand is, volstaat een standaardinterventie niet. Om de situatie goed te beoordelen, zet een professional de volgende stappen:

- Hij stelt vast welke kritische kenmerken de essentie van de situatie karakteriseren.
- Hij beoordeelt de belangrijkste variabelen die verklaren **a.** wat er nu aan de hand is, en **b.** wat er waarschijnlijk nog zal (kunnen) gebeuren.

Op basis van deze beoordeling stelt de professional realistische doelen vast, dat wil zeggen doelen die onder de gegeven omstandigheden kunnen worden gerealiseerd. Daarna gaat hij over naar de volgende fase.

### *Fase 2: Rangschikking van de handelwijzen*

In deze fase rangschikt de professional alternatieve handelwijzen. Hij vergelijkt opmerkelijk genoeg niet onderling. In plaats daarvan maakt hij een ranglijstje met gestandaardiseerde handelwijzen. Bovenaan staat de handelwijze die hem bij de allereerste beoordeling – een soort *smart quick scan* – het meest lijkt te passen bij de gegeven situatie. Nadat het ranglijstje is gemaakt, beoordeelt de professional of hij denkt dat het preferente alternatief goed genoeg is. Dat is de volgende fase: de mentale simulatie.

### *Fase 3: Mentale simulatie*

Om te beoordelen of een handelwijze goed genoeg is, voert een professional de interventie in gedachte uit. Hij simuleert mentaal de stappen die achtereenvolgens moeten worden uitgevoerd bij deze interventie. Hij overdenkt de mogelijke resultaten, de problemen waarmee hij waarschijnlijk te maken zal krijgen en de manier waarop hij kan reageren op die problemen. Deze mentale simulatie kan leiden tot:

- Uitvoering van de gestandaardiseerde handelwijze.
- Aanpassing van de gestandaardiseerde handelwijze.
- Verwerping van de gesimuleerde handelwijze en beoordeling van het volgende alternatief op de ranglijst.



- Herbeoordeling van de situatie als de simulatie de aandacht vestigt op eerder onopgemerkte of gewijzigde situatiekenmerken.

Deze drie fasen die Klein onderscheidt (beoordeling van de situatie; rangschikking van de handelwijzen; mentale simulatie) worden in kort tijdsbestek doorlopen. Er is uiteraard een cruciaal onderscheid tussen besluitvorming tijdens een interventie en daaraan voorafgaand. Tijdens een interventie kan de besluitvorming een kwestie zijn van seconden. Voorafgaand aan een actie is er wel tijdsdruk en druk van de omstandigheden (dreiging), maar de besluitvorming kan dan ‘minuten’ duren of langer. Een professionele agent neemt zo enigszins mogelijk de tijd en een diender die slordig te werk gaat creëert onnodig tijdsdruk en ziet mogelijk relevante interventiemogelijkheden of kenmerken van de situatie over het hoofd.

Het leerstuk van natuurlijke besluitvorming benadrukt het belang van enkele instrumenten om te professionaliseren. Het is belangrijk om vaak genoeg realistisch te trainen en te oefenen. Feedback door ervaren professionals ‘met gezag’ is cruciaal. Trainers en docenten dienen door hun houding en gedrag dezelfde scherpte aan de dag te leggen als nodig is bij het optreden. Het is belangrijk dat vorming en feedback niet beperkt blijven tot trainingsdagen of -sessies, maar dat het wordt voortgezet op de werkplek. Trainers en docenten dienen op hun beurt bekend te zijn met actuele werkomstandigheden. Er wordt gepleit voor training op de werkplek of voor feedback door trainers op basis van observaties van echte besluiten of interventies. Zo geredeneerd is de potentiële relevantie van IBT-docenten, hun kennis en ervaring veel groter voor de gebiedsgebonden politie dan nu vaak wordt aangenomen of in de praktijk wordt gebracht.

Professionele organisaties dienen scherp in de gaten te houden of hun professionele standaards voldoende actueel zijn voor het werkaanbod. Het is voortdurend de vraag of het bestaande handelingsrepertoire is opgewassen tegen de manier waarop burgers vandaag de dag tegenover de politie staan. Politiechefs dienen te zorgen voor balans. Als chefs dát doen hoeven zij niet hoopvol te spreken over ‘verbinding maken’ met de basis, want die ontstaat dan vanzelf.

#### 4.6 Met het oog op de basis

Het leerstuk van natuurlijke besluitvorming onderstreept het belang van de Alberda-these. De basis dient op orde te zijn. Die bestaat uit beproefde en getrainde professionele standaards en praktische variaties daarop. Er bestaan op dit moment blokkades in het werk op straat, en tussen basis en bazen, die het rechtvaardigen om veel tijd en energie van de organisatie te richten op professionele standaardisatie die is gericht op het creëren van situationeel overwicht. Als executieven hierop worden getraind wordt het door Adang (2009) geanalyseerde gat tussen Mobiele Eenheden ('helm') en reguliere agenten ('pet') van onderop verkleind. Dit agendeert onderzoek naar de diffuse grens tussen terughoudend en te terughoudend politiegeweld, maar evengoed naar politiepraktijken die zich wat dit betreft hebben bewezen.



## Slotwoord

Om het politiewerk aan de basis te versterken is (her)waardering van nuchter en stevig politieoptreden geboden. De gebiedsgebonden visie kreeg in de jaren negentig te vaak het karakter van een tijd- en contextloze ideologie. De nuchterheid verdween, want verreikende en soms ingewikkelde idealen leken wel eens belangrijker dan elementair politiewerk. Dat plaatste agenten en rechercheurs die ‘gewoon’ hun werk deden onterecht in de schaduw. Dan werd vergeten dat het oorspronkelijk juist de bedoeling was om politiewerk af te stemmen op de politiek-maatschappelijke omgeving. Ik beoog dat te doen en formuleerde daarom twee kernopdrachten: opsporing inpassen in gebiedsgebonden politiewerk en het institutionaliseren van een politiestijl die sociale relaties koppelt aan stevig optreden. Opsporingscapaciteit dient te worden gericht op criminele structuren met negatieve maatschappelijke invloeden en niet (alleen) op ernstige delicten die daar zo nu en dan het nevenproduct van zijn. Deze twee opdrachten stelen op lokale verankering van de politie. Het lectoraat zal elke twee jaar rapporteren over de lokale politiek-maatschappelijke inbedding van de (nationale) politie. De focus op de twee kernopdrachten en de lokale verankering richten de blik op de externe omgeving. Ik hoop dat dit de politie behoedt voor organisatorische instabiliteit vanwege onnodige structuurveranderingen.

Ik ben twintig jaar geleden bij toeval op het pad van de politie gezet door drs. Bob Hoogenboom en drs. Erwin Muller. Ze verzorgden in 1990 samen de colleges Politie en Justitie aan de Rijksuniversiteit Leiden. De lessen waren leerzaam. Met de andere studenten beleefde ik plezier aan het opmerkelijke karakterverschil tussen de twee docenten. Bob prikkelde, overdreef zo nu en dan en enthousiasmeerde me voor een stage bij de politie. Ik doopte hem tot *streetfighting* scientist. Erwin behandelde (wel) de opgegeven literatuur en organiseerde na mijn stage een ontmoeting met Lex Cachet. Door die ontmoeting werd ik als jonge twintiger plotsklaps assistent in opleiding aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, met de opdracht een proefschrift te schrijven over de Politiewet 1993. Ik opteerde liever voor een dissertatie over politiewerk

op straat. Bob had ik meteen aan mijn zijde. Erwin even later ook, want hij zag (natuurlijk) wel mogelijkheden om in opdracht van Binnenlandse Zaken opdrachtonderzoek te doen naar de Politiewet. Lex was mijn copromotor, tastte af wat ik nu precies van plan was, kreeg met Erwin inderdaad een opdracht van Binnenlandse Zaken en zette het licht van zijn kant op groen. Toen moest mijn promotor, Uri Rosenthal, er nog mee instemmen. Rosenthal vroeg naar mijn ervaringen tijdens de stage. Ik vertelde over drugsrunners, stevige hoofdagenten, naïef drugsbeleid, notoire boeven die toen nog geen veelpleger heette en criminele cafés op het Mathenesserplein. Vandaag de dag ligt zijn mondiale interesse onder meer op het Tharirplein. Hij toonde oprechte interesse voor wat er op de Rotterdamse straten gebeurde. Dat soort bevindingen moest ik maar eens opschrijven in een toegankelijke dissertatie. Bij mijn mentor en socioloog Cachet was ik vervolgens jarenlang in goede handen. Ik raakte op een vanzelfsprekende manier betrokken bij de ontwikkeling van het COT van academici met een voorliefde voor veiligheidsvraagstukken naar een serieus instituut. Erwin trok de kar en organiseerde doortastend. Uri toonde zich nog vaak een echte en dus kritische leermeester. Menno van Duin richtte zich primair op crisisbeheersing, maar voorzag veel van mijn manuscripten van sluw commentaar. Dan begrijpt u ook meteen waar mijn hang naar nuchterheid vandaan komt.

Ik heb bijna twee decennia met genoegen onder COT-vlag gewerkt, maar ook dat bracht me al vaak in Apeldoorn, vooral op de Kleiberg. In opdracht van Ferdinand van der Gun, Geert Westinga, Lex Mellink en Klaas Klaver gaf ik (post)initieel politieonderwijs. Ik leerde het politieveld zo eigenlijk beter kennen dan via onderzoek. De kennismaking en -uitwisseling met studenten is intensiever dan met respondenten. Het sterkt me in mijn voornemen om ook als lector onderwijs te verzorgen of, met anderen, er gestalte aan te geven. Ongeveer vijf jaar geleden kreeg mijn partnerschap met de Politieacademie een impuls doordat Wim Broer vertrouwen in me stelde, waarvoor ik hem dankbaar ben. Sinds 2001 heb ik dankzij Politie & Wetenschap academisch politieonderzoek kunnen verrichten. Ik ben Frits Vlek en zijn programmabureau (Monique van Nieuwenburg, Annemieke Venderbosch, Kees Loef en voorheen ook Kees de Rooij) erkentelijk voor het vertrouwen, voor hun oriëntatie op inhoud en voor het gevoel dat ze bij de begeleiding aan de dag leggen voor de praktijk van onderzoek.

Ik ben het College van Bestuur van de Politieacademie - Ad van Baal, Alice Vellinga en Pieter Tops - dankbaar voor de kansenstructuur die ze me bieden. Ik merk dat onderzoek een plaats heeft gekregen in een instituut dat van oudsher is gericht op onderwijs en training. Dat komt in het bijzonder door het 'sleuren en sturen' van Pieter Tops. Van meet af aan voelt de relatie met Pieter als een gezagsrelatie, inclusief de opdracht om zelf gestalte te geven aan het lectoraat en daarbij op een verstandige wijze interne en externe samenwerkingsverbanden te smeden. Stiekem ben ik natuurlijk een beetje jaloers op de populariteit van zijn zienswijzen, concepten en begrippen - frontlijnsturing, vitale coalities, geleend gezag – en hoop ik zelf ook eens zoiets te verzinnen. Al is het maar als coauteur.

Ik zal binnen de Politieacademie mijn weg zoeken binnen Onderzoek, Kennis & Ontwikkeling (OK&O), met Erica de Heus, Marco van der Land, twee stevige commissarissen (Jan Struijs en Peter Gieling) en de lectoren en lectoraten. Met Otto Adang en Wim van Oorschoot werkte ik al nauw samen. Er dienen zich ongetwijfeld nieuwe kansen aan, al ligt de lat hoog met de onderzoeken naar de jaarwisseling op zak. De clustering van lectoren zet onderzoek met Mariëlle den Hengst op de agenda, verenigt me ook nu weer met Menno van Duin en mijn inhoudelijke voornemens wijzen in de richting van opsporingslectoren: Christianne de Poot en Nicolien Kop.

Ik zie uit naar voortzetting van de samenwerking binnen het lectoraat. Met Monique Wiltink (heel secuur en onder meer behulpzaam om mijn weg te vinden in de Politieacademie) en Marta Dozy, die ik goed heb leren kennen bij de leergang Bestuur, Beleid en Veiligheid. Het enthousiasme van Ries Straver is aanstekelijk en gezien zijn palmares opmerkelijk. Hij is één van de trekkers van een project (frontoffice-backoffice) dat inmiddels door de minister van Veiligheid en Justitie in kamerstukken wordt genoemd als kansrijke systeeminnovatie. Als coauteur van *Politie in Verandering* is hij natuurlijk wel gewend om invloedrijke rapporten te schrijven. Peter van Os hoort strikt genomen niet bij het lectoraat, maar ik ben verheugd dat hij altijd in de buurt is. Hij heeft laten zien hoe je werkwijzen of concepten, met geduld en volharding, implementeert in het politieveld. Ik neem daaraan een voorbeeld. Gabriël van den Brink heeft afscheid genomen, maar heeft zo veel werk gemaakt van gemeenschappelijk veiligheidsbeleid dat ik met een gerust hart de bakens verzet in de richting van de werking en organisatie van

gebiedsgebonden politie. Hij hamerde op het belang van Empathie en Handhaving. Ik neem de twee-eenheid graag over, maar dan in omgekeerde volgorde: Handhaving en Empathie.

Bij het COT werkte ik jarenlang tussen servet en tafellaken. De Politie-academie is, zo bezien, een tafellaken dat vele deuren opent. Bij Lokale Zaken begeef ik me op een servet. Ik werk in die hoedanigheid onder meer samen met Hester Bergsma en Eric Bervoets, waarbij het onderscheid tussen collegialiteit en vriendschap vervaagt. Ik klikte al met Eric toen hij bij Lex Cachet (en een klein beetje bij mij) een scriptie schreef.

Het uitspreken van een rede verenigt, voor even, het werk met privé. Ik ben verheugd dat mijn vrouw Thecla ongeveer veertien jaar geleden werkte bij het Nederlands Politie Instituut, want daar begon onze relatie. Het is fijn dat Paul en Anne erbij zijn, al vinden ze ongetwijfeld dat het verhaal wel erg lang duurt. Ma, ik weet zeker dat jij ervan geniet en dat je het een goede rede vindt, ook als die een beetje tegen mocht vallen. Zo zijn moeders. Als ik dit schrijf weet ik niet of mijn vader in staat is om naar Apeldoorn te komen. Pa, als het profennis al had bestaan in jouw beste jaren, dan was je een bekende Nederlander geweest. Het is vreemd dat uiterekend jouw lichaam al enkele jaren niet meer meewerkt. Ik draag de rede met respect en liefde aan je op.

## Literatuur

Adang, O.M.J., Bierman, S.E., Jagernath-Vermeulen, K., Melsen, A., & Oorschot, W.A.J. van (2009). *Boven de pet?: Een onderzoek naar grootschalige ordehandhaving in Nederland* (Politie & Wetenschap). Amsterdam: Reed Business.

Adang, O., Wal, R. van der, Quint, H. (2010). *Zijn wij anders?: Waarom Nederland geen grootschalige etnische rellen heeft*. Apeldoorn: Politieacademie.

Beke, B.M.W.A. (2008). *Jeugdgroepen Roosendaal in Beeld*, Roosendaal/Arnhem, 2008.

Beke, B.M.W.A. i.s.m. regiopolitie Haaglanden (2009). *Gebiedsscan Criminaliteit & Overlast Bureau Hoefkade*. Den Haag: (vertrouwelijk).

Beke, B., Klein Hofmeijer, E., & Versteegh, P. (2009). *Gebiedsscan Criminaliteit & Overlast: Een methodiekomschrijving* (Politie & Wetenschap). Amsterdam: Reed Business.

Beke, B.M.W.A., & Torre, E.J. van der (2011). *Drugsscan Bergen op Zoom en Roosendaal*. Arnhem: Beke Advies.

Beke, B.M.W.A., Torre, E.J. van der, & Duin, M.J. van (2010a). *Stads- en regioscan in de grootste Brabantse gemeenten: de achtergronden van onveilige GVI-scores*. Arnhem/Apeldoorn: Politie & Wetenschap.

Beke, B.M.W.A., Torre, E.J. van der, & Duin, M.J. (2010b). *Stadscan Hoorn*. Arnhem/Apeldoorn: Politie & Wetenschap.

Bervoets, E.J.A. (2006). *Tussen respect en doorpakken: Een onderzoek naar de politieële aanpak van Marokkaanse jongeren in Gouda, Utrecht en Amsterdam*. [S.l.]: Elsevier Overheid.

Bervoets, E.J.A., Torre, E. J. van der, & Dobbelaar, J. (2009). *Politiepolitiek: Een empirisch onderzoek naar signalering en advisering* (Politie & Wetenschap). Amsterdam: Reed Business.

Bittner, E. (1970). *The functions of the police in modern society: A review of background factors current practices and possible role models*. Chevy Chase, MD: National Institute of Mental Health, Center for Studies of Crime and Delinquency.



Bochove, M.G. van, Greive, J.C., & Binnekamp, R. (2010). *Eindrapportage PVO: Landelijk beeld implementatie PVO bij de politie*. De Bilt: [s.n.].

Boin, R.A., Torre, E. J. van der, & Hart, P. 't (2003). *Blauwe Bazen: het leiderschap van korpschefs* (Politie & Wetenschap). Zeist: Kerckebosch.

Brink, G. van den (2010). *Empathie & handhaving*. Apeldoorn: Politieacademie.

Brown, M.K. (1981). *Working the street: Police discretion and the dilemmas of reform*. New York, NY: Russell Sage Foundation.

Cachet, A. (1990). *Politie en sociale controle: Over het effect van politieoptreden: Een vergelijkend onderzoek naar verkeersdelicten, gezinsgeweld en drugsgebruik*. Arnhem: Gouda Quint.

Cachet, A., & Rosenthal, U. (eds.) (1992). *Reorganisatie van de politie: Een tussenbalans*. Arnhem: Gouda Quint.

Cachet, A., & Torre, E.J. van der (1994). De hardnekkige mythe van de blik agenten. *Tijdschrift voor Criminologie*, 36, 301-315.

Cachet, A., Torre, E.J. van der, & Natiyne, W. van (1998). *De blijvende betekenis van Politie in Verandering*. Den Haag: Elsevier.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2010). *Bevolkingstrends: statistisch kwartaalblad over de demografie van Nederland* 58, tweede kwartaal 2010.

Charles, M.T. (1986). *Policing the streets*. Springfield, IL: Thomas.

Crank, J.P. (1998). *Understanding police culture*, Cincinnati, OH: Anderson.

Duin, M.J. van (2011). *Veerkrachtige crisisbeheersing: Nuchter over het bijzondere: Lectorale rede dr. Menno van Duin, lector Crisisbeheersing uitgesproken 1 februari 2011*. Apeldoorn: Politieacademie.

Ferwerda, H., & Kloosterman, A. (2004). *Jeugdgroepen in beeld: Stappenplan en randvoorwaarden voor de shortlistmethodiek* (Politie & Wetenschap). Zeist: Kerckebosch.

Fijnaut, C. (1979). *Opdat de macht een toevlucht zij?: Een historische studie van het politieapparaat als politieke instelling* (2 vols.). Antwerpen: Kluwer.

- Fijnaut, C. & Zaat, I. (2003). *De sociale (on)veiligheid in Tilburg. Een kritische analyse van de problemen en een reeks aanbevelingen voor hun aanpak*. Tilburg: [s.n.].
- Fijnaut, C. (2010). Toestand en toekomst van de opsporing: Enkele persoonlijke waarnemingen aan de frontlinie en uit de ivoren toren. In N. Kop, & P. Tops (eds.), *Toestand en toekomst van de opsporing* (pp. 13-22). Apeldoorn: Politieacademie.
- Flin, R.H. (1996). *Sitting in the hot seat: leaders and teams for critical incident management*. Chichester, England: Wiley.
- Gieling, P. (2010). *Sterker Blauw*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Goderie, M., Tierolf, B., Boutellier, H., & Dekker, F. (2008). *Baat bij de politie: Een onderzoek naar de opbrengsten voor burgers van het optreden van de politie* (Politie & Wetenschap). Den Haag: Elsevier Overheid.
- Goldstein, H. (1990). *Problem-oriented policing*. New York, NY: McGraw-Hill.
- Heijsman, S. (2010). Toekomst van de opsporing: Ontwikkelingen en scenario's. In N. Kop & P. Tops (eds.), *Toestand en toekomst van de opsporing* (pp. 23-32). Apeldoorn: Politieacademie.
- Hoogenboom, A.B. (2009). *Bringing the police back in: Notes on the lost & found character of the police in police studies*. [S.l.]: Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie.
- Hoogenboom, A.B. (1994). *Het politiecomplex : over de samenwerking tussen politie, bijzondere opsporingsdiensten en particuliere recherche*. Arnhem: Gouda Quint.
- Hoorn, J. van (2010). *Sturen op vertrouwen: Goed leidinggeven aan goed politiewerk*. Amsterdam: Boom.
- Huberts, W.J.C., Verberk, S., Lasthuizen, K., & Heuvel, J.H.J. van den (2004). *Paradoxaal politiebestedel: Burgemeesters, Openbaar Ministerie en politiechefs over de sturing van de politie* (Politie & Wetenschap). Zeist: Kerckebosch.
- Jennissen, R.P.W. (2009). *Criminaliteit, leeftijd en etniciteit: Over de afwijkende leeftijdspecifieke criminaliteitscijfers van in Nederland verblijvende Antillianen en Marokkanen* (WODC). Meppel: Boom.

Klein, G. (1997). The recognition-Primed decision (RP) Model: Looking Back, Looking Forward. In C.E. Zsombok & G. Klein (eds.), *Naturalistic Decision Making* (pp. 285-292). New Jersey: Laurence Erlbaum Associates.

Klein, G. A., Heufkens, R., & Derks, T. (2003). *Intuïtie op het werk* [Intuition at work]. Utrecht: Het Spectrum.

Klerks, P., & Zoomer O.J. (1998). *Gebiedsgebonden politiezorg: Basis voor vernieuwing?* Den Haag: Eysink Smeets & Etman.

Kruijer, F. (2010). *Dienders in zwaar weer. Blauw*, 6 (22), 8-11.

Kuijs, L. Th.C. (2010). Lokale verankering van het politiewerk. In K. Burhenne (ed.), *Goed afwegen van lokaal veiligheidsbeleid : een gezamenlijk congres van CCV en SMVP* (pp. 4-7). Utrecht: CCV.

Kuiper, J., Een toekomst voor de politie (2004). In J. Kuiper, H.C.J.L. Borghouts, & B.J.A.M. Welten, *Rust'loos wakend* (pp. 95-107). Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Lammers, J. (2004). *Oordelen over de politie: Een analyse van de invloed van contacten op het oordeel van burgers over het functioneren van de politie*. Enschede: Instituut voor Maatschappelijke Veiligheidsvraagstukken.

Maas, R., Os, P. van, & Tops, P. (2010). Uitdagende systeeminnovatie in de Nederlandse politie. *Het Tijdschrift voor de Politie*, 72 (9), 6-11.

Meershoek, A.J.J. (2000). Blauw blauw: Het tanende gezag van de politie. In L. Gunther Moor en C.D. van der Vijver (eds.), *Het gezag van de politie* (pp. 81-102). Dordrecht: SMVP.

Meershoek, A.J.J. (2007). *De geschiedenis van de Nederlandse Politie: De Gemeentepolitie in een veranderende samenleving*. Amsterdam: Boom.

Oosten, A. van (1982). Autonomie en beroepsretoriek van de politie. *Beleid en Maatschappij*, 9, 319-327.

Politieacademie (2006). *Referentiekader Gebiedsgebonden Politie*. Apeldoorn: Author.

Politieacademie (2007). *Meer heterdaadkracht: aanhoudend in de buurt: Onderzoeksrapport over de rol van burgers bij directe opsporing*. Apeldoorn: Author.

Politieacademie (2008). *De blauwe kern: de professionele basis bij conflict en gevaar*. Apeldoorn: Author.

Projectgroep Organisatie Structuren (1978). *Politie in Verandering: Een voorlopig theoretisch model*. Den Haag: Staatsuitgeverij.

Projectgroep Organisatie Structuren (1979). *Sterkte van de politie*. Den Haag: Staatsuitgeverij.

Punch, M., Tieleman, P., & Berg, A.H. van den (1999). Politiecultuur. In C.J.C.F. Fijnaut, E.R. Muller, & U. Rosenthal (eds.), *Politie: Studies over haar werking en organisatie* (pp. 263-282). Alphen aan den Rijn: Samsom.

Raad van Hoofdcommissarissen (2005). *Politie in ontwikkeling: Visie op de politiefunctie*. Den Haag: Nederlands Politie Instituut.

Reenen, P. van (2010). De tanden van de politie. In B. van Stokkom, J. Terpstra, & L. Gunther Moor, *De politie en haar opdracht: De kerntakendiscussie voorbij* (pp. 117-138). Apeldoorn: Maklu.

Rosenthal, U. (1987). Wachten op de Politiewet : De besluitvorming over de nieuwe Politiewet. In Koppenjan, J.F.M., Ringeling, A.B., & Velde, R.H.A. te, *Beleidsvorming in Nederland: Een vergelijkende studie naar de totstandkoming van wetten* (pp. 225 -242 ). Den Haag: VUGA.

Rosenthal, U., Bruinsma, G.J.N., Muller, E.R., Torre, E.J. van der, & Vries, A.W. de (1998). *Evaluatie Politiewet 1993: een diepteonderzoek*. Den Haag: VUGA.

Rutherford, A. (1986). *Prisons and the process of justice*. Oxford, England: Oxford University Press.

Schaafsma, H. (2010). *De buurt is bang: Knelpunten in de opsporing van criminele jeugdgroepen*. Amsterdam: SWP.

Sitkin, S.B. (1992). Learning through failure: The strategy of small losses. *Research in Organizational Behavior*, 14, 231-267.

Spapens, A.C.M., Bunt, H. G. van de, & Rastovac, L. (2007). *De wereld achter de wietteelt* (WODC). Meppel: Boom.

Stel, E.L.A.C., Groot, R. M. de, Bervoets, E., Torre, E.J. van der, & Visser, D. J. M. I. (2009). *De Regeling Toetsing Geweldsbeheersing Politie: Een evaluatie- en behoefte-onderzoek*. Den Haag: [s.n.].

Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (2007). *Veiligheid als bestuurlijke opdracht*. Dordrecht: Author.

Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (2002). *Politie en haar gezag*. Dordrecht: Author.

Stokkom, B. van, & Terpstra, J., Gunther Moor, L. (2010). *De politie en haar opdracht: De kerntaken-discussie voorbij*. Apeldoorn: Maklu.

Stol, W. Ph., Wijk, A.P.H. van, Vogel, G., Foederer, B., & Heel, L. van (2004). *Politiestraatwerk in Nederland: Noodhulp en gebiedswerk: Inhoud, samenhang, verandering en sturing* (Politie & Wetenschap). Zeist: Kerckebosch.

Straver, M.A. (1998). Politie in Verandering: Een actuele boodschap! In A. Cachet, A., E.J. van der Torre, & W. van Natijne (eds.), *De blijvende betekenis van Politie in Verandering* (pp. 20-42). Den Haag: Elsevier.

Straver, M.A. (2001). Gebiedsgebonden politiezorg: Lessen voor de toekomst. *Het Tijdschrift voor de Politie*, 63 (9), 22-24.

Straver, M.A., Ulrich, R., & Duijneveldt, I. van (2010a). *Gebiedsgebonden politie: Maatschappelijke integratie en het organiseren van politiewerk*. Apeldoorn: Politieacademie.

Straver, M.A., Meesters, P.M.A., Duijneveldt, I.M. van (2010b). *Informatiegestuurde politie van en met blauw: Het Frontoffice/Backoffice-concept in politieregio Hollands Midden: Fase 1: Verslag nulmeting en teampilot*. Utrecht: Andersson Elffers Felix, Apeldoorn: Politieacademie.

Straver, M.A., Meesters, P.M.A., Duijneveldt, I.M. van (2010c). *Informatiegestuurde politie van en met blauw: Het Frontoffice/Backoffice-concept in politieregio Hollands Midden: Fase 2: de districtelijke pilot*. Utrecht: Andersson Elffers Felix, Apeldoorn: Politieacademie.

Terpstra, J., & Kouwenhoven, R. (2004). *Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg* (Politie & Wetenschap). Zeist: Kerckebosch.

Terpstra, J. (2010). *De maatschappelijke opdracht van de politie: over identiteit en kernelementen van politiewerk*. Den Haag: Boom.

Nationale Politie, brief van de minister van Veiligheid en Justitie aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (TK vergaderjaar 2010-2011, 29629 nr.231, 14 december 2010).

Tops, P.W. (2007a). *Kennis van de frontlijn: Rede uitgesproken ter gelegenheid van de installatie tot lid van het College van Bestuur van de Politieacademie*, Apeldoorn 4 april 2007. Apeldoorn: Politieacademie.

Tops, P.W. (2007b). *Regimeverandering in Rotterdam: Hoe een stadsbestuur zichzelf opnieuw uitvindt*. Amsterdam: Atlas.

Tops, P.W., Duin, M.J. van, P. van Os, P. van, & Zouridis, S. (2010). *Sleuren of sturen: Gemeenten en de sturing van veiligheid en politie*. Apeldoorn: Politieacademie, Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Tops, P.W., Hoogenboom, B., Spijker, W. van, & Torre, E. van der (2009). *Van urgentie naar noodzaak: Positie en perspectief van de stadsmariniers in Rotterdam*. Apeldoorn: [s.n.].

Torre, E.J. van der (1996). *Drugstoeristen en kooplieden: Een onderzoek naar Franse drugstoeristen, Marokkaanse drugsrunners en beheer van dealpanden in Rotterdam*. Deventer: Gouda Quint.

Torre, E.J. van der (1999). *Politiewerk: Politiestijlen, community policing, professionalism*. Alphen aan den Rijn: Samsom.

Torre, E.J. van der, & Hulshof, M.H.M. (2000). *Een drugscene op Zuid (de Millinxbuurt): Een model voor de strategische analyse van drugsscenes*. Alphen aan den Rijn: Samsom.

Torre, E.J. van der, & Stol, W.Ph. (2000). *Waardevolle politieverhalen: Politie en Marokkaanse jongens* (Politieacademie). Den Haag: Elsevier Bedrijfsinformatie.

Torre, E.J. van der (2007). *Lokale politiechefs: het middenkader van de basispolitiezorg* (Politie & Wetenschap). Den Haag: Elsevier Overheid.

Torre, E.J. van der (2010). *Op 't randje: een onderzoek naar relpreventie op kritieke momenten*. Amsterdam: Academie Politie Amsterdam-Amstelland.

Torre, E.J. van der, Duin, M.J. van, & Torre, T.B.W.M. van der (2010). *Beproefde patronen: De politieke aanpak van geweld op de Korenmarkt*. Arnhem: Regiopolitie Gelderland-Midden.

Torre, E.J. van der (2011). *Blauw relaas: Verhalen over het vakmanschap van politiebazen*. Apeldoorn: Politieacademie.

Torre-Eilert, T.B.W.M. van der, Bergsma, H., Duin, M.J. van, Eilert, R. (2010). *Lokale politiek over de politie* (Politie & Wetenschap). Amsterdam: Reed Business.

Uildriks, N. (1997). *De normering en beheersing van politiegeweld*. Deventer: Gouda Quint.

Vijver, C.D. van der, Meershoek, A.J., & Slobbe, D.F. (2001). *Kerntaken van de politie: Een inventarisatie van heersende opvattingen* (Politie & Wetenschap). Zeist: Kerckebosch.

Vijver, C.D. van der, & Vlek, F. (2006). *De legitimiteit van de politie onder druk?: Beschouwingen over grondslagen en ontwikkelingen van legitimiteit en legitimiteitstoekenning* (Politie & Wetenschap). Den Haag: Elsevier Overheid.

Vlek, F., & Torre, E.J. van der (2009). De Nederlandse politie sinds 1993: een wereld van verschil: Beelden over en uit de praktijk. In: I. Verwee, E. Hendrickx, & F.Vlek (eds.), *Wat doet de politie?* (Cahiers Politiestudies ; 2009:4) (pp. 227-266). Antwerpen: Maklu.

Vries, M.S. de, & Vijver, C.D. van der (2002). *Beelden van gezag bij de bevolking en bij de politie*. Dordrecht: Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie.

Zijlmans, A. (1993). Brigadiers ... over en uit! *Het Tijdschrift voor de Politie* 55, 375-376.

Zoomer, O. (2008). *De opsporingsfunctie binnen de gebiedsgebonden politiezorg* (Politie & Wetenschap). Zeist: Kerckebosch.

## **Colofon:**

Uitgave  
Politieacademie

ISBN  
978-90-79149-41-4

Datum:  
maart 2011

Oplage  
2000 exemplaren

Productiebegeleiding  
Communicatie & Marketing Politieacademie

Fotografie  
Hollandse Hoogte

Vormgeving  
Mixed Media, Bussum

Drukwerk  
OBT De Bink, Leiden

© 2011 Politieacademie  
Niets uit deze uitgave mag worden overgenomen zonder schriftelijke  
toestemming van de uitgever.





10-264

