

Bachelorthesis Jelle Kort, Universiteit Twente



Politie zijn voor iedereen: ideaal en realiteit

Over de invloed van Politie in Verandering na de reorganisatie in 1994



Bachelorthesis Jelle Kort, Universiteit Twente

Politie zijn voor iedereen: ideaal en realiteit

Over de invloed van Politie in Verandering na de reorganisatie in 1994

Publicatiedatum:

20 juli 2010

Begeleidingscommissie:

Dr. A.J.J. Meershoek

H. Sollie MSc

Voorwoord

Tijdens en na de politiereorganisatie in 1993-1994, waren de omstandigheden gunstig om in korte tijd grote veranderingen door te voeren binnen de politieorganisatie. Er was meer gelegenheid dan voorheen om ideeën in de praktijk te brengen die door velen al jarenlang werden gewenst. Deze ideeën werden vooral ontleend aan het rapport "Politie in Verandering" uit 1977.

In dit onderzoek wordt beschreven in welke mate deze ideeën werden gerealiseerd na de reorganisatie. In de termen van voormalig korpschef Ries Straver was het doel, 'politie zijn voor iedereen'. Ingegaan wordt op de ideologische discussie over functie en vormgeving van de politie vanaf de jaren zestig en op de politieke hervormingen die daarvan het gevolg waren. Met aandacht voor de omgeving en de voorgeschiedenis van de regiokorpsen, worden veranderingen beschreven die de eerste generatie regiochefs hebben gerealiseerd. Invalshoek daarbij is de vraag in hoeverre uitgangspunten uit "Politie in Verandering" bij deze veranderingen werden gevolgd. Daartoe is literatuuronderzoek verricht en hebben interviews plaatsgevonden met een drietal oud-korpschefs en een oud plaatsvervangend korpschef.

Ondergetekende is de geïnterviewde politieleiders bijzonder dankbaar voor hun tijd, gastvrijheid en openheid. Zij hebben dit onderzoek tot een zeer plezierige en inspirerende ervaring gemaakt. Aan deze ervaring heeft ook bijzonder bijgedragen de begeleidingscommissie, bestaande uit dr. Guus Meershoek en Henk Sollie MSc.

Enschede, juli 2010

Inhoud

1.	Inleiding.....	11
1.1	Achtergrond.....	13
1.2	Aanleiding.....	
1.3	Probleemstelling en onderzoeksvragen.....	17
1.4	Operationalisering sleutelbegrippen.....	19
1.5	Onderzoeksterrein.....	21
1.6	Onderzoeksontwerp.....	22
1.7	Maatschappelijke relevantie.....	25
1.8	Wetenschappelijke relevantie.....	25
2.	Noodzaak tot veranderen.....	27
2.1	Het pleidooi van de Projectgroep Organisatiestructuren.....	28
2.2	Naar een andere politieorganisatie.....	
2.3	Teamvorming en generale taakstelling.....	40
2.4	Resumé.....	44
3.	De reacties op Politie in Verandering.....	47
3.1	Politie in Verandering – voorspel en nagalm.....	49
3.2	De moeizame start in de praktijk.....	56
3.3	Kleur bekennen?.....	60
3.4	Resumé.....	63
4.	‘De vernieuwingsgeneratie’ aan zet.....	65
4.1	De ambities van de nieuwe chefs.....	67
4.2	De dominante generatie.....	77
4.3	Resumé.....	81
5.	Waardoor verandering werd beperkt.....	83
5.1	Lastige beperkingen.....	84
5.2	Wisselwerking met de omgeving.....	91
5.3	Resumé.....	96
6.	Het ideaal verwezenlijkt?.....	97
6.1	Wat werd gerealiseerd in de jaren negentig?.....	98
6.2	De actuele situatie.....	103
6.3	Resumé.....	110
7.	Conclusie.....	111
7.1	Slotoverweging.....	115
	Bronnenlijst.....	119

Summary

“Politie in Verandering” (1977), a famous advisory report on future developments in Dutch policing, is this study’s subject. This study describes the extent to which its principle ideas were realized after the Dutch police had been reorganized in 1994. It describes the debate on function and design of Dutch police as it took place since “Politie in Verandering” published. To meet these ends, interviews have taken place with three former police chiefs and a former deputy police chief. Additionally, literature study was conducted.

1. Inleiding

Als frontlijnorganisatie van de overheid heeft de politie als eerste te maken met maatschappelijke veranderingen. De politie verkeert daarom in een bijzondere positie. Onder constante druk dient zij in te spelen op de veranderende samenleving, zodat haar betekenis daarbinnen behouden blijft.

Door de gezagscrisis van de politie in de jaren zestig, is men zich voor het eerst bewust geworden van de noodzaak om de politie aan haar omgeving aan te passen. Sindsdien wordt algemeen erkend dat het optreden van de politie niet alleen dient te voldoen aan eisen van rechtmatigheid, maar dat ook de maatschappelijke effecten van het functioneren van de politie belangrijk zijn.¹ Nieuwe vragen waren daarbij van belang geworden: Treedt de politie effectief en met de juiste middelen op bij problemen die in de samenleving worden gesignaleerd en wordt dat optreden door burgers geaccepteerd?

Tegenwoordig belooft de politie de bakens te verzetten en zich aan te passen als de omstandigheden daarom vragen.² Steeds opnieuw wordt de discussie over haar functie en vormgeving, binnen maar ook buiten de organisatie aangewakkerd door maatschappelijke gebeurtenissen. Ook na de jaren zestig openden schokkende gebeurtenissen nieuwe perspectieven op de vraag wat de functie van de politie in de samenleving is en hoe ze die zou moeten vervullen. In het nabije verleden gaven de gebeurtenissen van 11 september 2001 en de opkomst van het internationaal terrorisme, aanleiding om deze vragen te stellen.

Naast ingrijpende gebeurtenissen zijn ook traag verlopende veranderingen in de samenleving van invloed op de politie. Vanaf de jaren negentig laaide langzamerhand de discussie over de maatschappelijke betekenis van de politie op. Onvrede over toegenomen onveiligheid leidde tot een roep in de samenleving om een hardere, daadkrachtige aanpak. Daarop werd in de politiek en de publieke opinie de vermaatschappelijking van de politie en wat daaruit was voortgevloeid, de gebiedsgebonden politie, tegenover het 'echte' politiewerk van opsporing en handhaving gesteld.³

¹ Straver, M.A., R. Ulrich, L. van Duyneveldt (2009), *Gebiedsgebonden politie; maatschappelijke integratie en het organiseren van politiewerk*, p. 9

² Raad van Hoofdcommissarissen (2005), *Politie in Ontwikkeling*, Den Haag, p. 5

³ Straver, M.A., R. Ulrich, L. van Duyneveldt (2009), p. 10

Op maatschappelijke gebeurtenissen en veranderingen wordt op verschillende niveaus gereageerd. In de discussie over functie en vormgeving van de politie worden voortdurend verschillende kleine stapjes gezet – op politiek niveau, binnen het Openbaar Ministerie, binnen de politieregio's etc. – die bij elkaar de ontwikkeling van de politie bepalen. Over het verloop van deze discussie en haar uitwerking op de vormgeving van politiekorpsen, in de periode na de reorganisatie van 1993-1994, is nog maar weinig bekend.

1.1 Achtergrond

In de literatuur kunnen twee visies op de rol van de politie in de samenleving worden onderscheiden. Het van oorsprong Engelse model van *community policing*, dat uitgaat van een preventief werkende politie met een brede taakopvatting, gericht op probleemoplossing. De politie moet volgens dit model goed met de bevolking in een gebied geïntegreerd zijn en zoveel kennis bezitten dat zij problemen kan aanpakken voordat ze escaleren. Het andere is het Amerikaanse *reform* model dat uitgaat van een smalle taakopvatting van de politie. In deze visie spitst de politie zich toe op wetshandhaving en criminaliteitsbestrijding.⁴

Zoals vermeld bleef de gezagscrisis van de jaren zestig niet zonder gevolgen. Onder de oppervlakte was er binnen de korpsen onrust. In de jaren zeventig werd binnen de Gemeentepolitie van diverse zijden aangedrongen op hervorming van de organisatie. Echter deze kwam met kleine impulsen te weinig van de grond.⁵ In 1977 probeerde een groepje gestudeerde, jonge politiemensen een trendbreuk te forceren. In het rapport dat deze groep publiceerde, *Politie in Verandering*, werd voor het eerst expliciet voor een nieuwe totaalaanpak gepleit.

Sindsdien zijn er vele rapporten over de politie verschenen. Geen rapport echter heeft zo veel invloed gehad op functie en vormgeving van de Nederlandse politie als dat van de zogenaamde Projectgroep Organisatiestructuren (hierna: groep). De groep gaf met *Politie in Verandering* de aanzet tot de dominante rol die het model van *community policing* in Nederland heeft gekregen.⁶ De groep stelde in haar rapport dat wetshandhaving en criminaliteitsbestrijding van belang zouden blijven voor bepaalde taken, maar dat het toch noodzakelijk was tot een fundamenteel andere functieopvatting en organisatieopzet te komen. In plaats van een tegenstelling tussen modellen, wilde de groep het repertoire van de politie als het ware uitbreiden. Door kleinschalig georganiseerd, meer persoonlijk te werk te gaan, zou de politie beter integreren in de samenleving en haar maatschappelijke en hulpverlenende functie kunnen ontwikkelen. De politie diende daarbij volgens de groep, op zoek te gaan naar haar eigen positie en minder afhankelijk te zijn van bestuurlijke gezagsdragers. Zo'n politiemacht zou zich meer kunnen oriënteren op de behoeften van de samenleving.⁷ Een dergelijke meer preventieve aanpak betekende volgens de groep meer

⁴ Ibidem

⁵ Meershoek, A.J.J. (2007), *De geschiedenis van de Nederlandse politie; de Gemeentepolitie in een veranderende samenleving*, Amsterdam, p. 449

⁶ Straver, M.A., R. Ulrich, L. van Duyneveldt (2009), p. 8

⁷ Idem, p. 124

veiligheid en zou een einde kunnen maken aan de crisis waar de politie in verkeerde. Een crisis waarin de politie volgens de groep vaker dan nodig geweld gebruikte.

1.2 Aanleiding

Zoals eerder aangegeven kan de dominantie van het model van *community policing* in Nederland, in belangrijke mate aan de invloed van Politie in Verandering worden toegeschreven. Het model van *community policing* werd in de afgelopen jaren uitgewerkt onder de titel gebiedsgebonden politie. Recent werd het Referentiekader gebiedsgebonden politie op hoofdlijnen vastgesteld door de Raad van Hoofdcommissarissen en daarbij aangewezen als professionele standaard voor de Nederlandse politie.⁸

Politie in Verandering leidde in feite op twee manieren tot reacties. In de eerste plaats kwam een discussie op gang over verschillende elementen van het rapport, tussen vakgenoten, wetenschappers, bestuurders en andere belangstellenden. De discussie leidde volgens Van der Vijver tot aanscherping van de ideeën en tot het formuleren van vragen, zoals de vraag of de aanpak uit Politie in Verandering leidde tot een vergroting van de veiligheid.⁹ In de tweede plaats leidde Politie in Verandering tot veranderingen in de praktijk. Het ministerie van Binnenlandse Zaken wilde in deze richting werken en een aantal van de gedreven auteurs van Politie in Verandering werd korpschef. In verschillende steden werd al in de jaren tachtig gestart met de aanpak die de projectgroep in grote lijnen had voorgesteld: wijkteams. De implementatie van de ideeën van de groep kwam moeizaam op gang en uiteindelijk werden de korpsen verschillend vormgegeven. Hervormingen waren kennelijk in verschillende mate door Politie in Verandering geïnspireerd. Uit recent onderzoek blijkt dat over de organisatie van gebiedsgebonden politie nog steeds geen overeenstemming is binnen de Nederlandse politie. Regiokorpsen hebben binnen de gemaakte afspraken van het Referentiekader gebiedsgebonden politie, de ruimte uiteenlopende invullingen te geven aan het begrip gebiedsgebonden politie en blijken die ruimte volop te benutten.¹⁰

Na de omvorming van de Gemeente- en Rijkspolitiekorpsen tot de politieregio's in 1993-1994, ook wel de regiovorming of de politiereorganisatie genoemd, konden veranderingen op grotere schaal plaatsvinden. In de nieuw gevormde regiokorpsen kon het personeel gemakkelijker over werkterreinen en locaties worden verdeeld¹¹, waardoor ook de ideeën uit Politie in Verandering gemakkelijker op grotere schaal doorgevoerd konden worden.

⁸ Straver, M.A., R. Ulrich, L. van Duyneveldt (2009), p. 4

⁹ Van der Vijver, C.D. in: Cachet, A., E.J. van der Torre en W. van Natijne (1998), *“De blijvende betekenis van Politie in Verandering”*, p. 135

¹⁰ Straver, M.A., R. Ulrich, L. van Duyneveldt (2009), pp. 35-36

¹¹ Meershoek, A.J.J. (2007), p. 493

De invloed van de ideeën uit Politie in Verandering op de vormgeving van korpsen, werd voor de periode na de reorganisatie van 1993-1994, niet eerder in kaart gebracht. Bekend is wel dat veel politiebazen aan het begin van de jaren negentig, zoals Politie in Verandering voorschreef, de banden met de lokale gemeenschap nog steeds wilden aanhalen. Echter, behalve zo'n abstract wensbeeld bevatte Politie in Verandering voorstellen voor de vorming van een geheel nieuw organisatiemodel.

In hoeverre de ideaaltypische organisatiebeschrijving uit Politie in Verandering van invloed was op de overtuigingen en ambities van de korpschefs die vanaf 1994 hebben gediend en welke belemmeringen zij ondervonden bij het realiseren van hun ideeën, is nog grotendeels onbekend.

1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Vanaf 1994 moesten vijftientig korpschefs (ook wel: regiochefs) de voordelen van het nieuwe bestel naar boven brengen in de onderscheiden regiokorpsen. In elke regio verwierf de korpschef een centraal sturende rol.¹² In dit onderzoek wordt om die reden, het perspectief van de eerste generatie korpschefs gekozen om te beschrijven in hoeverre de ideeën uit *Politie in Verandering* in de regiokorpsen zijn gerealiseerd, hoe hun optreden de na 1994 doorgevoerde hervormingen beïnvloedde en welke rol hun overtuigingen daarbij speelde. De ideologische discussie over de politie, voor zover zij daardoor werden beïnvloed of deel vanuit maakten, zal daarbij aan bod komen. Daarnaast wil deze studie een beschrijving geven van de belemmeringen die zij ondervonden, binnen en buiten hun organisaties, bij het realiseren van hervormingen. Deze doelstelling leidt tot de volgende centrale vraagstelling:

In hoeverre heeft de eerste generatie korpschefs na de regionalisatie, de ideeën uit het rapport *Politie in Verandering* gerealiseerd?

Aan de hand van vijf deelvragen zal deze van een antwoord worden voorzien:

*1. Welk wensbeeld komt naar voren uit *Politie in Verandering* over het toekomstige functioneren van de politie en welke ideeën worden aangereikt om dit wensbeeld te bereiken?*

Politie in Verandering gaf zoals vermeld, richting aan de ontwikkeling van de politie. Door het wensbeeld dat in het rapport tot stand is gebracht en de voorstellen die werden gedaan apart te beschrijven, wordt een nauwkeurig kader geboden waarmee de gevolgen van *Politie in Verandering* kunnen worden beschreven.

*2. Hoe werd op de ideeën uit *Politie in Verandering* gereageerd?*

Zoals eerder aangegeven vormde *Politie in Verandering* voor een uitvoerige discussie over functie en vormgeving van de politie, maar leidde het rapport ook voor de regiovorming al tot veranderingen in de organisatie van diverse politiekorpsen. De discussie vond met name plaats, kort na verschijnen van het rapport. Deze reacties bepaalden als het ware de jeugd van de korpschefs die in de volgende deelvragen aan bod komen.

*3. In hoeverre waren de nieuwe regiochefs door de ideeën uit *Politie in Verandering* beïnvloed?*

¹² Rosenthal et al (1998a), “*Evaluatie Politiewet 1993, diepteonderzoek*”, Den Haag, p. 207

Historisch beginnen de ontwikkelingen vanaf de reorganisatie voor een belangrijk deel bij de agenda van de eerste generatie korpschefs. Zij hadden immers een centrale rol. Met deze deelvraag wordt geïnventariseerd welke verschillende overtuigingen en ambities korpschefs van de eerste generatie hadden en in hoeverre die geïnspireerd waren op de ideeën uit *Politie in Verandering*. Hierbij wordt ook aandacht besteed aan de oorsprong van de ambities van de korpschefs.

4. Waardoor werd de ruimte die de regiochefs hadden om ideeën uit Politie in Verandering door te voeren beperkt?

Het zoeken naar invloeden die hebben geleid tot het ontstaan van verschillende organisatiemodellen bij deelvragen 2 en 3, wordt met deze vierde deelvraag voortgezet. Als een korpschef bepaalde beleidsvoornemens geformuleerd heeft, is vervolgens de vraag of in zijn organisatie ook daadwerkelijk veranderingen gerealiseerd worden op basis van de betreffende voornemens. Deze deelvraag gaat in op de belemmeringen waarmee de nieuwe regionale korpschefs in dit verband te maken kregen. Interne belemmeringen alsmede belemmeringen vanuit het bestuur en Justitie dienen hierbij aan bod te komen.

5. In hoeverre werden de nieuw gevormde regiokorpsen ingericht volgens de ideeën uit Politie in Verandering?

In samenhang met de vorige deelvragen, leidt de beantwoording van deelvraag 5 tot een belangrijke voorzet voor de conclusie over de centrale vraagstelling. Zoals vermeld vormt de publicatie van *Politie in Verandering* een invloedrijk moment in de ontwikkeling van de Nederlandse politie, in de richting van het model van *community policing*. Deze ontwikkeling wordt in de loop van de tijd onder de noemer gebiedsgebonden politie gebracht. Bij deelvraag 5 is daarom ook het perspectief van gebiedsgebonden politie betrokken.

1.4 Operationalisering sleutelbegrippen

In dit onderzoek staan de *ideeën* uit het rapport Politie in Verandering centraal. Deze worden tweeledig opgevat. De auteurs van het rapport hadden een bepaald idee van de toekomst; een wensbeeld. Ze wilden langs een weg die ook hen nog gedeeltelijk onbekend was, bereiken dat de politie op een andere manier ging functioneren. Wel deden de auteurs voorstellen in de richting van het wensbeeld. Dit zijn de meer concrete ideeën uit Politie in Verandering. Ze werden in het rapport samengebracht onder zes uitgangspunten, welke in dit onderzoek, naast het genoemde wensbeeld worden gebruikt om de gevolgen van Politie in Verandering te beschrijven. Deze beschrijving zal in het teken staan van verschillen tussen organisatiemodellen. Ook waar die op het eerste gezicht, op grond van ideologie overeenkomen. Waar het gaat over het doorvoeren of realiseren van ideeën, wordt dus bedoeld de vraag of de uitgangspunten van Politie in Verandering in de organisatieopzet en werkwijze van de politiekorpsen kunnen worden aangetroffen. Immers een vaag wensbeeld kan door een korpschef gemakkelijk met Politie in Verandering worden geassocieerd, maar of hij de concrete voorstellen ook overneemt is een heel andere vraag.

Het onderscheid tussen wensbeeld en de meer concrete ideeën of uitgangspunten komt ook naar voren in het onderscheid tussen overtuigingen en ambities dat in dit onderzoek wordt gemaakt. Korpschefs zullen ten tijde van de reorganisatie overtuigingen hebben gehad over het toekomstige functioneren van de politie. Bedoeld wordt de vraag, welke taken zij volgens hun overtuiging tot het voornaamste werkterrein van de politie rekenden. Ambities hebben betrekking op voornemens van korpschefs om de organisatie van hun korpsen voor een bepaalde functie optimaal vorm te geven. Ambities worden dus opgevat als concrete beleidsvoornemens. Immers ondanks hun overtuigingen, bestaat de mogelijkheid dat sommige korpschefs gekozen hebben geen of weinig beleidsvoornemens te formuleren. Eindverantwoordelijken halen zich soms een risicovolle operatie liever niet op de hals. Vandaar het onderscheid tussen overtuigingen en ambities.

Bij de vraag in hoeverre de regiochefs door Politie in Verandering beïnvloed waren moet behalve de overtuigingskracht van het rapport zelf, ook de invloed van gebeurtenissen na 1977 worden meegerekend. Na 1977 discussieerden vakgenoten, wetenschappers, bestuurders en magistraten over functie en vormgeving van de politie en dat naar aanleiding van het rapport. Er werd kritisch gereageerd maar er werd als gevolg van Politie in Verandering ook geëxperimenteerd met ideeën uit het rapport.

Het rapport was een reactie op maatschappelijke veranderingen tot 1977. De invloed ervan in de jaren negentig moet daarom ook weer in het licht worden beschouwd van deze discussie en andere politieke en maatschappelijke gebeurtenissen en

veranderingen die de overtuigingen van korpschefs in de tussentijd, tot in de jaren negentig, gevormd hebben.

1.5 Onderzoeksterrein

Om verder af te bakenen waarnaar dit onderzoek uitgaat, worden hierna het onderzoeksdomein en de onderzochte actoren omschreven.

1.5.1 Domein

Dit onderzoek richt zich op het domein van de politieregiokorpsen in de periode vanaf 1994 tot ongeveer 2004. De belangrijkste variabele die wordt bestudeerd is het organisatieprofiel van de korpsen. Hoewel er verschillende actoren zijn die hierop invloed kunnen uitoefenen, is primair de invloed van korpschefs het onderwerp van deze studie.

1.5.2 Actoren en tijd

Politie in Verandering is zoals vermeld niet alleen onderwerp van discussie geweest binnen de politie en haar directe omgeving maar was ook relevant in politiek verband. Zeker in de periode dat het werd opgeleverd door de projectgroep was het politiek omstreden. Het werd pas na enige tijd, na tussenkomst van de Tweede Kamer gepubliceerd. In dit onderzoek wordt de invloed die het rapport en de gebeurtenissen die erop volgden op korpschefs heeft gehad onderzocht. Invloed van het rapport op de politiek en op het maatschappelijk debat, vallen niet direct binnen het blikveld van deze studie. Aan deze punten wordt alleen zijdelings aandacht gegeven, namelijk waar ze van invloed zijn geweest op de overtuigingen en ambities van korpschefs.

In de vraagstelling werd gesproken van de eerste generatie korpschefs, ook wel de 'vernieuwingsgeneratie' genoemd. Deze begrippen wekken de indruk dat het zou gaan om een vastomlijnde groep: een 'generatie'. Die indruk is niet juist omdat een vrij groot aantal korpschefs, relatief snel werd vervangen. Niettemin is het zo dat de meeste van hen in 1994 werden benoemd en vaak ongeveer tien jaar later, weer aftraden. In dit onderzoek is gekozen het werk van zoveel mogelijk korpschefs te betrekken in de periode van 1994 tot ongeveer 2004.

1.6 Onderzoeksontwerp

Doelstelling van dit onderzoek is te beschrijven in hoeverre de ideeën uit Politie in Verandering in de regiokorpsen zijn gerealiseerd, hoe het optreden van de regiochefs de na 1994 doorgevoerde hervormingen beïnvloedde en welke rol hun overtuigingen daarbij speelde. Daarnaast wil deze studie een beschrijving geven van de belemmeringen die zij ondervonden, binnen en buiten hun organisaties, bij het realiseren van hervormingen

Om aan deze doelstelling te beantwoorden zijn binnen de mogelijkheden van de bacheloropdracht beperkt interviews gehouden. Verder is literatuurstudie verricht. Gezien de betrekkelijk kleine omvang van de doelgroep, namelijk de korpschefs die werkten tussen 1994 en ongeveer 2004, is het mogelijk uitspraken te doen over deze groep als geheel op grond van een beperkt aantal van vier interviews. De selectie van oud-politieleiders die geïnterviewd zijn is representatief, ook al is hun aantal beperkt. Een vervolgonderzoek waarbij een groter aantal politieleiders zou worden geïnterviewd, zou wellicht een meer gedetailleerde beschrijving kunnen geven op de diverse hoofdlijnen die door deze rapportage worden geschetst.

Eén oud-korpschef die meeschreef aan Politie in Verandering werd geïnterviewd, maar ook een oud-korpschef die meer een vertegenwoordiger van het *reform* model is. De laatste was de opvolger van een korpschef die gedwongen was te vertrekken, zodat ook aan het aspect van de vele opvolgingen in de generatie van 1994 aandacht kan worden besteed. Verder is een plaatsvervangend korpschef geïnterviewd. Hij is waardevol voor dit onderzoek vanwege zijn betrokkenheid bij het opzetten en evalueren van wijkteamprojecten. Op deze manier kan een pluriform beeld opgebouwd worden van verschillende aspecten van het werk dat de generatie korpschefs vanaf 1994 heeft verricht.

Voor de literatuurstudie zijn verschillende bronnen gebruikt. Het Tijdschrift voor de Politie neemt daarbij een prominente plek in omdat het oogmerk van het Tijdschrift voor de Politie uitstekend aansluit bij de doelstelling van dit onderzoek. In het Tijdschrift voor de Politie bespreekt politiepersoneel zelf kwesties uit de politiepraktijk en ventileert ervaringen, zorgen en wensen. Uit daar gepubliceerde artikelen blijkt in welke mate politiemensen, beleidsmakers en magistraten dachten over ontwikkelingen in de samenleving en binnen de politie zelf. Ook blijkt hieruit de oriëntatie van deze mensen op ontwikkelingen in de wetenschap en op buitenlandse voorbeelden.¹³ In diverse publicaties in het Tijdschrift voor de Politie wordt vanuit verschillende oogpunten gereageerd op Politie in Verandering.

¹³ Meershoek, A.J.J. (2007), pp. 20-21

Bij de deelvragen die onderstaand nogmaals op een rijtje zijn gezet, wordt steeds beschreven welke onderzoeksmethode gehanteerd is om tot beantwoording van de betreffende vraag te komen.

1. Welk wensbeeld komt naar voren uit Politie in Verandering over het toekomstige functioneren van de politie en welke ideeën worden aangereikt om dit wensbeeld te bereiken?

Deelvraag 1 wordt beantwoord door bestudering van het rapport Politie in Verandering uit 1977. In hoofdstuk 2 van dit onderzoeksrapport wordt een overzicht gegeven van de ideeën en uitgangspunten uit Politie in Verandering.

2. Hoe werd op de ideeën uit Politie in Verandering gereageerd?

Voor het beantwoorden van deze deelvraag wordt gebruik gemaakt van literatuurbronnen. Aan de hand van publicaties in het Tijdschrift voor de Politie wordt over een lange tijdsperiode, van 1977 tot 1994, de discussie over de ideeën uit Politie in Verandering beschreven in hoofdstuk 3 van dit rapport. Standpunten die in de publicaties werden verwoord zijn behulpzaam geweest bij de interviews, waarin de verschillende overtuigingen van leidinggevendenden bij de politie werden uitgediept. Daarnaast worden in dit hoofdstuk voorbeelden beschreven van korpsen die in de jaren tachtig ideeën uit Politie in Verandering in de praktijk hebben gebracht.

3. In hoeverre waren de nieuwe regiochefs door de ideeën uit Politie in Verandering beïnvloed?

De gegevens voor het beantwoorden van deelvragen 3 tot en met 5 worden primair verkregen door middel van diepte-interviews. Deze methode ligt voor de hand omdat het onderzoek een beschrijving wil geven. Een beschrijving ligt niet vooraf vast, zoals bij het toetsen van een theorie. Diepte-interviews geven de mogelijkheid om informatie boven tafel te krijgen waar vooraf door de onderzoeker niet aan werd gedacht.¹⁴ In de loop van het onderzoek zijn de vragenlijsten bijgesteld en tijdens het interview zelf werden verdiepende vragen gesteld. Vermeden is een momentopname te presenteren van de overtuigingen van de geïnterviewden. Geprobeerd is juist om aandacht te besteden aan hun ideologische en intellectuele ontwikkeling. Naast de interviews wordt gebruik gemaakt van literatuurbronnen, om de beschrijving waar mogelijk te checken en te verdiepen. Deze deelvraag wordt behandeld in hoofdstuk 4.

¹⁴ Babbie, E. (2001), *“The practice of social research”*, pp. 291-292

4. Waardoor werd de ruimte die de regiochefs hadden om ideeën uit Politie in Verandering door te voeren beperkt?

Voor het beantwoorden van deze deelvraag wordt gebruikt gemaakt van interviewgegevens en literatuurbronnen. Deze deelvraag wordt behandeld in hoofdstuk 5.

5. In hoeverre werden de nieuw gevormde regiokorpsen ingericht volgens de ideeën uit Politie in Verandering?

Voor het beantwoorden van deze deelvraag wordt gebruikt gemaakt van interviewgegevens en literatuurbronnen. Deze deelvraag wordt behandeld in hoofdstuk 6.

De conclusie ten aanzien van de centrale vraagstelling wordt gegeven in hoofdstuk 7.

1.7 Maatschappelijke relevantie

Zoals eerder gesteld is de politie de frontlijnorganisatie van de overheid. Het is de sterke arm die diep in de levens van burgers kan doordringen. Het is daarom goed dat burgers weten vanuit welk ideologisch idee over haar functie de politie in de samenleving acteert. De positie van de Nederlandse politie op het continuüm met aan het ene uiteinde, het model van *community policing* en aan het andere, het *reform* model, geeft hiervoor een duidelijke indicatie. Met dit onderzoek wordt verduidelijkt wat op het genoemde continuüm, de positionering is waaraan korpschefs in de recente politiegeschiedenis hebben gewerkt.

1.8 Wetenschappelijke relevantie

De beschrijving van “De geschiedenis van de Nederlandse politie”, vindt men in een serie uitgaven onder dezelfde titel. In de tijd reikt deze tot en met de eenwording van de Gemeente- en Rijkspolitiekorpsen in 1993-1994. Met dit onderzoek wordt een bescheiden bijdrage geleverd aan de beschrijving van de recente politiegeschiedenis, ongeveer tot aan 2004.

2. Noodzaak tot veranderen

Het wensbeeld dat sprak uit Politie in Verandering vloeide voort uit de opvatting van de projectgroep, dat het noodzakelijk was om de politie te veranderen vanwege haar zwakke maatschappelijke positie in de jaren zestig en zeventig. In de inleiding werd dat al vermeld. In paragraaf 2.1 wordt samengevat hoe de groep de toenmalige politieorganisatie beschouwde. Daarbij wordt het rapport van de groep van een korte historische inleiding voorzien. In paragrafen 2.2 en 2.3 worden respectievelijk het wensbeeld en de ideeën uit Politie in Verandering behandeld. De volgende deelvraag wordt daarmee van een antwoord voorzien:

-Welk wensbeeld komt naar voren uit Politie in Verandering over het toekomstige functioneren van de politie en welke ideeën worden aangereikt om dit wensbeeld te bereiken?

In 2.4 wordt een kort resumé van dit hoofdstuk gegeven, waarin tevens wordt stil gestaan bij de grote vragen waarvoor het rapport Politie in Verandering vriend en vijand had gesteld. In hoofdstuk 3 wordt vervolgens als eerst ingegaan op de discussie die plaatsvond naar aanleiding van het rapport.

2.1 Het pleidooi van de Projectgroep Organisatiestructuren

Politie in Verandering was de onbedoelde uitkomst van een ministeriële opdracht. De opdracht waarmee de Projectgroep Organisatie Structuren halverwege de jaren zeventig door de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken aan het werk was gezet, betrof het vraagstuk van de sterkte, formatie en organisatie van (toen nog) gemeentelijke politiekorpsen. De vraag was in hoeverre kon worden vastgesteld welke politiesterke ergens in het land noodzakelijk was. Hoewel de opdracht vooral betrekking had op het ontwikkelen van een theoretisch model, was het volgens de groep nog maar de vraag of een verhoging van de sterkte van de politie – zoals binnen politiekringen voortdurend werd gevraagd – wel de oplossing zou zijn voor toenemende criminaliteit, toenemende drugshandel en de vele andere problemen eigen aan een moderne samenleving.¹ De groep – met aanstormend politieel talent als Nordholt, Straver en Wiarda – beperkte zich niet tot het gevraagde advies over verdeling van de politiesterkte. De opdracht werd door de groep benut om een nieuwe visie op de politie te formuleren.

In de inleiding van *Politie in Verandering* stelt de projectgroep niet bij voorbaat overtuigd te zijn dat met meer mankracht oplossingen voor de problemen worden bereikt. “Veeleer moet aandacht worden geschonken aan de wijze waarop de politie haar functie in de maatschappij vervult.”² Wat was er in de ogen van de groep nu zo wezenlijk verkeerd aan het functioneren van de politie, dat ze dit disfunctioneren als uitgangspunt voor het onderzoek over sterkte en formatie nam?

In de eerste plaats was er verzet tegen de traditionele benadering van de politie. In die benadering werd het functioneren ten behoeve van de overheid als uitgangspunt genomen. Het probleem was dat in de traditionele opvatting over gezag met name het onbepaalde begrip ‘openbare orde’ nagenoeg gelijk gesteld werd met ‘wettelijke orde’. In een meer pluriforme opvatting over de samenleving zoals die in de jaren zestig naar voren kwam, voldeed de in wettelijke regels vastgestelde sociale orde niet meer. Er ontstond een nieuwe sociale werkelijkheid waarin een politie die zich richtte op repressie en conformiteit aan die wettelijke orde, achterop raakte. Met als gevolg dat in situaties waar hulp geboden moest worden, bij sociale problemen en conflicten, inleving in de situatie en een op dat gebeuren gericht handelen van de politie, vaak uitbleven.³

¹ Smeets, J.P.E.G. (2007), *“De geschiedenis van de Nederlandse politie; verdeeldheid en eenheid in het rijkspolitieapparaat”*, Amsterdam, p. 507

² Projectgroep Organisatiestructuren (1977), *“Politie in Verandering; een theoretisch model”*, Den Haag, p. 4

³ Idem, p. 24

De sociale welzijnsfunctie van de politie werd openlijk ontkend en de wijze waarop de individuele politieman vanuit de traditionele taakopvatting zijn werk uitvoerde was reactief en afwachtend. Preventie bleef daarbij beperkt tot de feitelijke aanwezigheid van de politie en het contact met de burger ging meer en meer verloren. Op sociale problemen werd te weinig ingespeeld; deze vormden geen probleem zolang ze niet resulteerden in onordelijk gedrag. Er was te weinig oog voor maatschappelijke ontwikkelingen. Er was veeleer sprake van handhaving van de maatschappelijke status quo.⁴ Terwijl de groep vond dat openbare orde een begrip was dat qua betekenis in de pas diende te blijven met de nieuwe sociale werkelijkheid. De politie verkeerde in een crisis, oordeelde de groep.

De traditionele organisatie met haar hiërarchische structuur, in regels en procedures geformaliseerd, ging problemen te lijf met meer standaardprocedures en nieuwe specialismen en als het erop aankwam, met veel geweld. De hoofdgroepen begaven zich in een isolement (surveillance, Recherche, verkeer, administratie en beheer), en communiceerden met elkaar langs hiërarchische lijnen, de zgn. bevelslijnen, die samenkwamen in de top van de organisatie. Controle en leiding vielen daarmee samen. Gespecialiseerde stafeenheden dienden onder meer te fungeren als verbindingsschakel tussen de basis en de top om het stagneren van informatie ten gevolge van de verschillende specialismen en niveaus in de lijnstructuur, te compenseren. Ondersteuning werd niet gegeven ten behoeve van de basiseenheden maar omwille van de noodzakelijke onderlinge informatieoverdracht naar de hogere echelons.⁵ Inflexibiliteit van de politieorganisatie en afstand tot het publiek namen toe. In de ogen van de groep vormde de bureaucratische en centralistische aanpak geen antwoord op toenemende veiligheidsproblemen en de veranderingen in de samenleving. Derhalve concludeerde de groep dat zowel functie als organisatie van de politie, aan een fundamentele herbezinning onderworpen moesten worden.⁶

2.1.1 Keerpunt 1966

Om het pleidooi van Politie in Verandering beter te kunnen begrijpen, is het nodig om het in het perspectief van de geschiedenis te plaatsen. De politie kreeg te maken met de democratiseringsbeweging van de jaren zestig, die provoceerde en soms radicaliseerde. Amsterdam beleefde in 1966 de ontlading van verspreide verontwaardiging en protest. Volgens de groep dienden deze gebeurtenissen de richting te bepalen voor de ontwikkeling

⁴ Idem, pp. 25-27

⁵ Idem, p. 42

⁶ Idem, pp. 30-32

van de politieorganisatie. Het jaar 1966 werd daarom door de groep als een keerpunt beschouwd.⁷ Ze doelde onder meer op de zogenaamde Bouwvakkersrellen in Amsterdam.

Juni 1966 – Het onverklaarde wegblijven van de Karabijnbrigade tijdens de belegering van het gebouw van De Telegraaf bracht het disfunctioneren van de Amsterdamse politieleiding pijnlijk aan het licht. De gebeurtenissen trokken de aandacht van het nationale bestuur, de Tweede Kamer en de Amsterdamse gemeenteraad.⁸ Het bleek dat met name de ordehandhaving op grote schaal, een acuut probleem was geworden.

Hoofdcommissaris Van der Molen van Amsterdam, wilde spreken met de leiders van de bouwvakkersopstand en ging naar het stadhuis aan de nauwe Oudezijds Voorburgwal op de avond van 13 juni 1966, terwijl daar rellen aan de gang waren. Hij werd daar ingesloten door demonstranten en kreeg hun leiders niet te spreken. Zo betekende hij niets en kon geen leiding geven aan zijn korps, dat zich die avond overigens wel goed handhaafde.⁹ In de woorden van de groep, handelde de politie indertijd: “verrast, niet begrijpend en onzeker”¹⁰, als het ging om de nieuwe maatschappelijke instabiliteit en heterogeniteit die zich uitte bij dit soort grote manifestaties.

Op 14 juni ging het echt mis. Om half elf ‘s ochtends ontstond opnieuw grote beroering. Het tumult richtte zich op dagblad De Telegraaf. Aangenomen werd dat de krant had verzwegen dat een demonstrerende bouwvakker door de politie was doodgeslagen. Terwijl de ware toedracht van het overlijden van deze man een hartstilstand was, die door De Telegraaf als enige juist was gemeld. Zodoende waren op de Nieuwezijds Voorburgwal op grote schaal rellen en vernielingen aan de gang in en rond het gebouw. De burgemeester kreeg meermalen het verzoek tot het inzetten van de Karabijnbrigade, maar voelde niet de noodzaak om instructies te geven daar hoofdcommissaris Van der Molen de avond tevoren had gezegd, het gezag te zullen voeren over de brigade. Gek genoeg wachtte hoofdcommissaris Van der Molen op zijn beurt, op het signaal van de burgemeester en pas tegen twaalf uur arriveerde de brigade.¹¹ De ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken reisden daarop naar de hoofdstad en grepen prompt in de lokale politieleiding in. Ook de burgemeester moest door deze tussenkomst zijn bevoegdheden delegeren aan een drietal

⁷ Idem, p. 34

⁸ Meershoek, A.J.J. (2007), pp. 388-389

⁹ Idem, p. 387

¹⁰ Projectgroep Organisatiestructuren (1977), p. 34

¹¹ Meershoek, A.J.J. (2007), p. 387

hoofdinspecteurs, waarbij aan de hoofdcommissaris die een week nadien ontslagen werd, en de commissarissen in de districten werd voorbij gegaan.¹²

De geïsoleerde positie van de politieleiding had tot falen geleid bij het handhaven van de openbare orde en dat tot grote ontsteltenis van de Amsterdamse bevolking. Volgens de groep gaf het beleid toentertijd vaker een gebrek aan flexibiliteit te zien, vanwege een onjuiste voorstelling van de werkelijkheid en onvolledige informatie, als negatief gevolg van de instrumentele functieopvatting en een bureaucratische organisatie.¹³ De groep wilde dat de politie een reëel beeld van wat er gebeurde op zou bouwen.

De gebeurtenissen rondom de Bouwvakkersrellen waren exemplarisch voor de afhankelijke houding van de politie ten opzichte van het bestuur, die niet langer voldeed. De korpschef had, zelfs tegen de afspraak in, op de reactie van zijn burgemeester gewacht waardoor de gebeurtenissen uit de hand liepen. Het geweld dat de enige reactie was, kwam van een politieorganisatie die niet goed was toegerust voor haar taak.

Behalve dat de politie zelfstandiger diende te handelen, had de groep nog een ander kritiekpunt. De groep herinnerde eraan dat het bij dit soort confrontaties ging om geweld in opdracht van het bestuur. “Het alternatieve in de maatschappij, het ‘anders zijn’ en het zich anders gedragen, werd als ongewenst beschouwd. Getracht werd desnoods met harde hand het respect voor orde en wet te handhaven.”¹⁴ De bedoeling was het gezag van de overheid te handhaven, terwijl burgers dat steeds minder aanvaardden vanwege hun afnemende vertrouwen in wet, voorschrift en traditie.¹⁵ Een feitelijke ontwikkeling, waar het bestuur zich volgens de groep bij had neer te leggen.

Na de gebeurtenissen van juni 1966 zag de politie in dat de harde basis van haar macht spoedig uitgeput kon raken en veranderde van koers. De koerswijziging bleef volgens de groep echter beperkt tot “een aan de maatschappelijke veranderingen aangepaste bijstelling van de traditionele opvatting over de politiefunctie.”¹⁶ Vooral op het punt van de handhaving van de openbare orde – waar de frictie met de samenleving het duidelijkst was – werden de werkmethoden gemoderniseerd. Men beperkte zich echter tot de gegeven

¹² Idem, pp. 387-388

¹³ Projectgroep Organisatiestructuren (1977), p. 33

¹⁴ Idem, p. 35

¹⁵ Ibidem

¹⁶ Idem, p. 36

taken, oordeelde de groep. De middelen gericht op bescherming stonden daarbij centraal en alleen de techniek kreeg een zwaar accent.¹⁷

Na 1966 roerden sommige politiemensen zich wel om de crisis op te lossen, vond de groep. De top echter hield zich te weinig bezig met strategische doelen en concrete problemen in de jaren die volgden. Ze richtte zich veeleer op het opstellen van regels en voorschriften om medewerkers te reguleren. In sturing en beheersing werden gekwantificeerde normen gesteld op grond waarvan operationeel beleid werd gemaakt. Terwijl volgens de groep de sociale welzijnstaak juist een grote mate van vrijheid zou vereisen.¹⁸

Ook aan de kwaliteit van de hulpverlening werden kwantitatieve criteria gekoppeld, terwijl die zich volgens de groep zou moeten afspelen op grond van sociale relaties.¹⁹ Bij de beheersing van conflicten op grote schaal stond het geloof in effectiviteit van middelen en centrale commandovoering centraal. Zoals ook de surveillancedienst in het teken stond van de technische instrumentele opvatting: "Verbindingen en vervoermiddelen breken als het ware het traditionele controlesysteem af."²⁰ De surveillancedienst was begin jaren zeventig gericht op ad hoc optreden en een snelle beschikbaarheid voor de meldkamer en kwam daardoor bekend te staan als 'een ingeblikte politie'.²¹

2.1.2 De politie uit het isolement

De groep concludeerde dat de politie steeds meer in een isolement terecht was gekomen. De politie moest beseffen dat middelen eens uitgeput raken en dat zij diende over te gaan op een functie en organisatiestructuur in de richting van integratie en democratisering. Maatschappelijke veranderingen noodzaakten volgens de groep tot voortdurende herbezinning, zodat de politie een beslissende invloed kon blijven uitoefenen op maatschappelijke spanningen, om deze te reguleren dan wel op te lossen. De noodzakelijke vernieuwing zou bovendien slechts dan tot stand kunnen komen indien de politiek, het bestuur en Justitie met de politie meedachten en de vereiste condities zouden scheppen.²²

De groep verzette zich in haar rapport tegen de traditionele opvatting van de politiefunctie. Deze vormde in haar ogen een bedreiging voor de rol die zij in de samenleving behoorde te vervullen. Niet langer was het verantwoord om de politie

¹⁷ Idem, p. 36-37

¹⁸ Idem, p. 40

¹⁹ Idem, pp. 40-41

²⁰ Idem, p. 41

²¹ Boin, R.A., E.J. van der Torre, P. 't Hart (2003), *Blauwe Bazen; het leiderschap van korpschefs*, Apeldoorn, p. 65

²² Projectgroep Organisatiestructuren (1977), pp. 44-45

uitsluitend ten dienste te laten zijn van het openbaar bestuur en op die manier te isoleren van de samenleving. Er was volgens de groep een dringende behoefte om politiemensen meer eigen verantwoordelijkheid te geven, zodat zij in contact konden komen met burgers en hun behoeften. De volgende paragraaf gaat nader in op de ideeën van de groep. Daarin komen uitgebreider aan de orde, het wensbeeld voor de toekomst van de politie zoals dat sprak uit Politie in Verandering. Hoe moest, in concreto de politie worden vernieuwd?

2.2 Naar een andere politieorganisatie

“De projectgroep kiest voor een politie die dicht bij de burgerij haar werk verricht. (...) Sociale en culturele veranderingen vragen een politie die geïntegreerd in het bestuur, een maatschappelijke bijdrage levert, waarbij de bevolking nauw betrokken dient te zijn.”²³ Zo kan het wensbeeld dat de projectgroep voor ogen stond kort worden samengevat.

Behalve met burgers, moest de politie haar partnerschappen versterken vond de groep. Politiemensen moesten op pad gaan in hun stad of regio, om aansluiting te vinden bij andere organisaties die in de samenleving actief zijn. Niet de middelen en de methoden dienden het primaat te krijgen maar het samenwerkingsverband van mensen.²⁴

2.2.1 Vermaatschappelijking van de politiefunctie

Vanouds heeft de politie tot taak de handhaving van de openbare orde en het recht. De bescherming van personen en het tegengaan van onrust, wanorde en onveiligheid nemen hierbij een belangrijke plaats in. Volgens de groep is handhaving van het recht, als omschrijving van de taak niet nauwkeurig.²⁵ Opsporing van strafbare feiten en het feitelijk bewerkstelligen van een toestand overeenkomstig het recht, hulpverlening en sociale beheersing behoren ook tot de taken van de politie. Het handelen van de politie kenmerkt zich daarnaast door de bevoegdheid tot het gebruik van geweld maar evenzeer doordat het steeds plaatsvindt in direct contact met het publiek.

“Van de overheid wordt vooral sedert de Tweede Wereldoorlog een actieve ontwikkeling en vernieuwing van de samenleving gevraagd.”²⁶ De gezagsuitoefening van de overheid en dus ook van de politie diende hieraan te beantwoorden vond de groep en zij hanteerde daarom de volgende opvatting van de politiefunctie:

“De functie van de politie houdt in, het leveren van een mede in het bestuurlijke en justitiële functioneren geïntegreerde bijdrage ten behoeve van de samenleving, in de vorm van sociale beheersing, die niet slechts bijdraagt tot bescherming van de maatschappelijke verworvenheden, doch evenzeer de condities schept voor maatschappelijke ontwikkeling

²³ Projectgroep Organisatiestructuren (1977), p. 88

²⁴ Idem, pp. 46-50

²⁵ Idem, p. 51

²⁶ Idem, p. 53

en vernieuwing, gericht op de verwerkelijking van de essentiële waarden in onze democratie.”²⁷

Democratisering had ertoe geleid dat sociale problemen en conflicten veel meer werden uitgevochten in de publieke sfeer. Het streven naar maatschappelijke verandering was daardoor geen marginaal gebeuren meer. Pure machtsuitoefening werd niet meer geaccepteerd.²⁸ Men wilde daar niet langer passief aan onderworpen zijn en voegde zich niet meer naar een bepaald vastliggend cultureel of maatschappelijk ideaal.

De groep vond dat machtsuitoefening (door de politie) binnen de grenzen van de wet, maar ook sociaal rechtvaardig moest zijn. Consequentie van de moderne tijd was dat de politie open moest staan en zelfs initiatief moest nemen om betrokkenen te raadplegen. Deze nieuwe deskundigheid van een ‘maatschappelijk geïntegreerde’ politie zou helpen de informatiekloof tussen het openbaar bestuur en uiteenlopende groepen in de samenleving te dichten; maakte meer sociale informatie beschikbaar en zou de politie in staat stellen om problemen te signaleren voordat deze tot ontlading kwamen.²⁹

De groep bestreed niet dat misdaadbestrijding een taak van de politie zou zijn en zag het nut van repressieve maatregelen waar die gepast zijn, maar liet die een nieuwe plek innemen binnen de politiefunctie. De groep vulde het repertoire als het ware aan. Dat betekende dat het roer radicaal om zou moeten, maar niet dat er geen repressieve taak meer zou resteren. Het volgende citaat laat dat duidelijk zien: “Bemiddeling, crisisinterventie, conflictpreventie behoren volwaardige alternatieven te zijn voor de meer traditionele methoden waarover de politie kan beschikken.”³⁰ De groep sprak in haar rapport daarnaast over “preventie en repressie van deviant gedrag.”³¹

De ideeën van de groep over de positie van de politie ten opzichte van burgers en naast andere organisaties zoals lokale overheden en maatschappelijke organisaties, mondden uit in ideeën over een bredere politiefunctie. De politie moest zich in de toekomst meer gaan richten op maatschappelijke en hulpverlenende taken vond de groep. Deze nieuwe opvatting van de politiefunctie, zag de groep als voorwaarde voor deskundig en sociaal

²⁷ Ibidem

²⁸ Idem, p. 54

²⁹ Idem, 54-56

³⁰ Idem, p. 57

³¹ Idem, p. 92

rechtvaardig politieel handelen. Hoe zulk handelen kon worden bereikt verwoordde de groep in een theoretisch model van de toekomstige organisatie.³²

2.2.2 Een theoretisch model van de toekomst in 1977

De groep stelde dat de hulpverlenende taak die zij de politie toedacht niet het werk van specialisten is, maar juist een integrerend onderdeel van de politiefunctie zou moeten zijn.³³ De groep schetste in haar theoretisch model van de toekomstige organisatie, een radicale breuk met de tendensen die zij waarnam binnen de politieorganisatie van meer centralisering en specialisering. Het model van de groep kenmerkte zich door decentralisatie van de politiezorg. Zo kon de externe integratie van de politie met haar omgeving worden bewerkstelligd, die in het kader van een verbrede politiefunctie werden beoogd: persoonlijke relaties en samenwerking met lokale gemeenschappen. Volgens de groep diende het politiewerk uitgevoerd te worden door wijkteams:

“Geografisch gedecentraliseerde eenheden van betrekkelijk kleine omvang, die gebonden zijn aan ‘kleinschalige’ samenlevingsverbanden binnen de gemeente of regio en die, met een betrekkelijke mate van zelfstandigheid, zijn belast met de uitoefening van de totale politiezorg in hun territorium.”³⁴

Deze zin uit het rapport is misschien wel de meest invloedrijke. In ieder geval is hierin een zeer concreet idee vervat dat veel politiemensen vandaag de dag kunnen herkennen, gevraagd naar het verband waarbinnen zij hun werk doen. Echter, het rapport van de projectgroep behelsde veel meer ideeën waarvan de invloed later in deze rapportage wordt beschreven.

2.2.3 Eigen verantwoordelijkheid voor het uitvoeringsniveau

De groep was van mening dat iedere medewerker vanuit zijn ervaring kon bijdragen aan beleidsvorming en vertrouwde erop dat van onderaf gestuurd, de politie beter op haar omgeving ingericht kon raken. De basis moest aan de touwtjes trekken en daarop moest de organisatie worden ingericht. Teamvorming kon volgens de groep leiden tot operationele beleidsvorming op het uitvoeringsniveau. Op het niveau van de totale organisatie tekende de groep voor zogenaamde ‘beleidsadviesgroepen’ die strategische beleidsvorming tot taak

³² Idem, p. 58

³³ Ibidem

³⁴ Ibidem

kregen. Uiteindelijk moest de korpsleiding het strategisch beleid vaststellen vond de groep.³⁵

Eigen verantwoordelijkheid was uitgangspunt voor de diverse eenheden die een vooraf omschreven bijdrage aan de organisatie dienden te hebben. Het klassieke top-down model werd door de groep verlaten. In het model van de groep kregen de wijkteams een belangrijke rol bij het aansturen van de verschillende eenheden in de organisatie. Onduidelijk blijft echter hoe volgens de groep, verantwoordelijkheden precies verdeeld dienden te worden tussen 'de leiding' – de korpsleiding en wellicht landelijke leiding, die niet genoemd wordt – en de wijkteams. Wie hakte de knopen door?

De 'oplossing' was dat de leiding in een samenwerkingsvorm zou moeten plaatsvinden.³⁶ Leiding geven betekende volgens de groep dat mensen gestimuleerd moeten worden om zelf verantwoordelijkheid te dragen "onder omstandigheden (...) waaronder de zelfstandigheid en de creativiteit van mensen tot bloei kunnen komen."³⁷ Er werd in het model van de groep veel verantwoordelijkheid bij de korpsleiding weggehaald. De leiding zou alleen kunnen worden aangesproken op de werkomstandigheden voor de uitvoerders en daarnaast als communicatiekanaal moeten dienen tussen buiten en binnen.

Zoals vermeld was de groep van mening dat de politietop te veel bezig was met het in gareel houden van de medewerkers. Beleidsvorming met betrekking tot de toekomst, droeg volgens de groep een marginaal karakter omdat de actualiteit van de dag de organisatie en in het bijzonder de top, geheel in beslag nam. Er waren wel voorbeelden van een meer toekomstgericht beleid, maar die zouden allemaal passen in het streven naar efficiencyverhoging van de bestaande uitvoeringswijzen, aangepast aan eventuele nieuwe technieken.³⁸

Om vernieuwing te stimuleren zou de gehele organisatie in de beleidsvorming deel moeten nemen. De groep pleitte voor de genoemde beleidsadviesgroepen. Deze dienden te worden samengesteld uit gekozen vertegenwoordigers, uit verschillende rangen, functies en organisatieonderdelen en waren verantwoordelijk voor het totale beleid en dus niet voor alleen een bepaald deel van de organisatie. Specifieke deskundigheid was geen voorwaarde voor de beleidsadviesgroepen, deze moest worden betrokken uit stafbureaus of van deskundige werkgroepen. De beleidsadviesgroepen zouden mogen kiezen uit de

³⁵ Idem, p. 115

³⁶ Idem, p. 80

³⁷ Idem, p. 72

³⁸ Idem, p. 62

door stafbureaus en werkgroepen aangedragen alternatieven voor beleid. En dat sloot aan bij de belangrijkste taak van de beleidsadviesgroepen, namelijk na te gaan of de activiteiten in en buiten het korps, beantwoordden aan de beoogde [maatschappelijke, hulpverlenende] functie van de politie.³⁹

De wijkteams op het uitvoerende niveau, moesten zoals vermeld, zorgen voor het operationele beleid. Deze zouden daarbij ondersteund moeten worden door stafbureaus waar het ging om beleidsinformatie, operationele planning en research. Bij beleidsvorming betreffende nieuwe initiatieven en impulsen tot verandering, zou de inbreng van de korpsleiding niet gemist kunnen worden, stelde de groep.⁴⁰

Administratie, post- en archiefzaken, personeelsregistratie en salarisadministratie, technische ondersteuning (in- en verkoop van auto's, reparaties) – werden vanwege efficiencyoverwegingen – volgens de groep teveel centraal georganiseerd.⁴¹ De groep vond dat eerst de vraag naar de effectiviteit aan de orde was voordat er technische vragen gesteld konden worden.⁴² De middelen dienden volgens de groep op de eisen vanuit de samenwerking tussen mensen te worden afgestemd.⁴³ Hiermee verzette de groep zich tegen de eerder gesignaleerde technocratische aanpak, maar zonder een duidelijke vertaling naar het theoretisch model.

Personeelsbeleid diende de zin van het werken in de totale organisatie duidelijk te maken, volgens de groep. Medewerkers moesten kunnen zien en ervaren, hoe ze konden bijdragen en welke ontplooiingsmogelijkheden er waren. Een 'platte' organisatie met de betrokkenheid van zoveel mogelijk medewerkers bij beleidsvorming, was in feite waar het in de visie van de groep om ging.⁴⁴

2.2.4 Beheersing en evaluatie van onderaf

Beheersinstrumenten doen normaalgesproken denken aan een typisch hiërarchische (top-down) organisatie. Dat gold niet voor de projectgroep. Deze stelde de beheersinstrumenten ook weer in het teken van een in de lokale gemeenschap gewortelde organisatie: beheersing en evaluatie hoorden van onderaf te worden opgebouwd. Bij de planning van de assistentiesurveillance werd ernaar gestreefd met behulp van de automatische verwerking gekwantificeerde normen vast te stellen. Volgens de groep mocht dat echter niet leiden tot

³⁹ Idem, p. 112

⁴⁰ Idem, pp. 108-122

⁴¹ Idem, pp. 79-80

⁴² Idem, p. 82

⁴³ Idem, p. 81

⁴⁴ Idem, pp. 82-84

eenzijdigheid, waarbij kwalitatieve normen niet meer telden ten aanzien van de sociale welzijnstaak bijvoorbeeld.⁴⁵

Het stond de groep voor ogen dat het een zaak was van de uitvoerders zelf, zich af te vragen of zij werkten in overeenstemming met de bedoelingen, omdat zij die laatste immers ook zelf konden bepalen in het theoretische model van de organisatie. Niet langer de traditionele beheersafdelingen, maar de teams zelf moesten de informatie om de werkprocessen te kunnen beheersen gaan verzamelen. De informatie zou moeten dienen om direct betrokkenen te ondersteunen. Actie zouden zij zo nodig, zelf moeten nemen volgens de groep en niet de leiding.⁴⁶ De verwachtingen van de leefgemeenschap waarin een team ging opereren, waren bij de formulering van operationele doelen belangrijk vond de groep. In de evaluatie van het werk behoorden die daarom eveneens een rol te spelen. Door middel van waarneming en communicatie met burgers, zou een feedbackloop met het beleid van een team tot stand kunnen komen.⁴⁷

Op welk niveau uiteindelijk wordt bepaald of al het operationele beleid van teams, in lijn is met de doelstellingen van de totale organisatie, schreef het model niet voor: "Evaluatie komt neer op een vergelijking van effecten en richtlijnen in een gezamenlijke gedachtewisseling tussen de eenheden, verschillende stafbureaus en de korpsleiding."⁴⁸

Kijken we van een afstand naar de ideeën uit Politie in Verandering, dan is daarbij de klassieke bureaucratische organisatie ver uit het zicht. Een radicale doorvoering van de ideeën betekende ten opzichte van politiekorps in de jaren zeventig, een draai van 180°. Standpunten en meningen, op zowel operationeel als strategisch terrein bereikten in de hiërarchische verhoudingen van toen zelden de weg naar boven.

⁴⁵ Idem, p. 120

⁴⁶ Idem, pp. 67-69

⁴⁷ Idem, pp. 69-71

⁴⁸ Idem, p. 74

2.3 Teamvorming en generale taakstelling

Zoals aangegeven wilde de groep in de eerste plaats een organisatie, gebaseerd op het werken in teamverband. De basis, die voor externe integratie (betere contacten met buiten) kon zorgen, moest de touwtjes in handen krijgen. Daarop moest de organisatie worden ingericht. Externe integratie zou zich niet verdragen met “te grote groepen politiemedewerkers die verantwoordelijkheid dragen (...) ten behoeve van een bepaalde leefgemeenschap.”⁴⁹ Door te werken in kleine teams zou de samenleving met een ander gedrag van politiemensen te maken krijgen. De groep wenste politiemensen die burgers zouden kennen en vice versa.

Activiteiten moesten worden verricht door “politiemensen, die een intensieve, frequente en directe communicatie onderling en met de leefgemeenschap onderhouden.”⁵⁰ Als tweede noodzakelijke reden om tot teamvorming over te gaan, noemde de groep de sociale beheersing, die professionele deskundigheid en vaardigheid zou vergen. Volgens de groep zou het alleen in teams mogelijk zijn de vereiste kennis en ervaring bijeen te brengen. De groep dacht dat samenwerking binnen teams veel voordeel kon opleveren en wilde af van verdere specialisering.

2.3.1 Geen uitbouw van het wijkagentensysteem

Uitbouw van het in de jaren zeventig gebruikelijke wijkagentensysteem zou volgens de groep vooral leiden tot het versterken van de ondersteunende specialismen. Verder zou het functioneren op basis van ‘kennen en gekend worden’ ook niet kunnen samengaan met de gedeeltelijke aanwezigheid van de wijkagent volgens de groep. Men zou zich in die situatie blijvend genoodzaakt zien centrale eenheden te belasten met de overkoepelende 24-uurs politiezorg.⁵¹ Daarom wilde de groep het wijkagentensysteem niet verder uitbouwen en overgaan op wijkteams.

De groep had een typerende opvatting over samenwerken die erg beïnvloed lijkt te zijn door de veranderende omgangsvormen en het vrijheidsdenken uit de jaren zestig en zeventig. Teamvorming zou de ideale aanpak van begeleiding, opleiding en vorming mogelijk maken. Waarbij ruimte zou moeten zijn voor oorspronkelijke gevoelens en opvattingen en voor oorspronkelijk gedrag.⁵² In de dienstverlening naar buiten, zou deze oprechtheid van politiemensen, een belangrijke rol kunnen spelen dacht de groep. In het

⁴⁹ Idem, p. 84

⁵⁰ Ibidem

⁵¹ Idem, p. 85

⁵² Idem, p. 87

teamverband werd deze oprechtheid gestimuleerd en gedragingen konden onderling binnen het team, voldoende worden geëvalueerd stelde de groep.⁵³

De verantwoordelijkheden die de groep aan de teams wilde geven, waren veelomvattend:

- een voortdurende oriëntatie op de behoeften van de leefgemeenschap;
- formulering van operationele doelen;
- bepaling van prioriteiten;
- keuze van activiteiten, methoden en middelen;
- uitvoering van activiteiten en evaluatie van de effecten in de samenleving;
- rapportage betreffende de evaluatie van het strategisch beleid;
- participatie in de strategische beleidsvorming;
- samenwerking met particulieren en instanties;
- samenwerking met ondersteunende eenheden in de organisatie en andere teams;
- gezamenlijke evaluatie van intern en extern functioneren van het team en van ieders rol daarin.

Belangrijkste deskundigheden waarover de teams moesten beschikken:

- sociale hulpverlening;
- beheersing en oplossing van conflicten, deviant gedrag;
- ondersteuning van het bestuur.

Nauwe contacten met individuele burgers en instellingen als wijkraden, onderwijsinstellingen en opvangcentra waren ook noodzakelijk volgens de groep.⁵⁴

De teams zouden specialistische en niet-specialistische ondersteuning moeten krijgen. Specialistische ondersteuning op het gebied van rechercheactiviteiten, zou uit efficiencyoverwegingen door een zelfstandige eenheid geleverd moeten worden en kon door een team worden ingeroepen. Het team diende daarbij de verantwoordelijkheid voor de totale politietaak te behouden vond de groep. De eenheid werkte samen met het team en mocht niet op eigen initiatief opereren. Uitgangspunt diende volgens de groep te zijn dat ondersteuning tot grotere deskundigheid kon leiden in het team.⁵⁵

⁵³ Ibidem

⁵⁴ Idem, pp. 124-125

⁵⁵ Idem, pp. 94-97

Ernstige misdrijven zouden het beste in een projectorganisatie kunnen worden behandeld volgens de groep. De scheidingslijnen tussen teams en ondersteunende eenheden zouden hierin komen te vervallen. Daarbij kon zowel de teamleider als die van de specialistische eenheid de leiding krijgen over een project.⁵⁶ Naar de mening van de groep werd er veelal ten onrechte van uitgegaan dat de behandeling van ernstige misdrijven aan een zware, specialistische top in de researchesfeer moest worden opgehangen. Zo zouden specialismen zijn ontstaan die niet altijd effectief genoemd konden worden, aangezien zij in de visie van de groep een stuk waardevolle (lokale) informatie misten.⁵⁷

Taken waarvoor een beperkte opsporingsbevoegdheid nodig was, zoals assistentiesurveillance, projectsurveillance, verkeerssurveillance en verkeersongevallen konden volgens de groep wellicht ook decentraal worden uitgevoerd. Zo niet, zou er bijzonder goede beleidsafstemming tussen betrokken specialistische eenheden en de teams nodig zijn.⁵⁸

Volgens de groep zou de mogelijkheid open gelaten moeten worden om de gecentraliseerde uitvoering van deeltaken, zoals de aanpak van bepaalde verkeersovertredingen en de milieupolitie, vanuit de teams te gaan vervullen. Steeds zou afgewogen moeten worden of centralisatie vanuit efficiencyoverwegingen noodzakelijk was, omdat consistentie van politiebeleid en de vaste contacten met het publiek, anders te gemakkelijk geofferd konden worden volgens de groep.⁵⁹

Minder niveaus; ofwel horizontalisering, moest ertoe leiden dat de activiteiten door verschillende rangen gezamenlijk kon worden uitgevoerd. Een managementlaag tussen de overkoepelende korpsleiding en de teams zou daarbij de aan de teams gegeven verantwoordelijkheden aantasten en zou daarom volgens de groep vermeden moeten worden.⁶⁰ De middelen dienden volgens de groep op de eisen vanuit de samenwerking tussen mensen te worden afgestemd.⁶¹ Hiermee verzette de groep zich tegen de eerder gesignaleerde technocratische aanpak, maar zonder een duidelijke vertaling naar het theoretisch model.

⁵⁶ Idem, p. 126

⁵⁷ Idem, pp. 126-127

⁵⁸ Idem, p. 100

⁵⁹ Idem, pp. 98-102

⁶⁰ Idem, p. 103

⁶¹ Idem, p. 81

2.3.2 De uitgangspunten van Politie in Verandering

Samenvattend diende de organisatorische opzet volgens de groep gebaseerd te worden op de volgende uitgangspunten⁶²:

- Geografische decentralisatie

Eenheden werken min of meer zelfstandig op een afgebakend grondgebied.

- Teamvorming

Teams worden kleinschalig georganiseerd.

- Decentralisatie van verantwoordelijkheid

Verantwoordelijkheid wordt voor een belangrijk deel door de decentrale eenheden gedragen, zodat op lokale prioriteiten en de samenwerkingsbehoefte met de lokale gemeenschap, kan worden ingespeeld.

- Generale taakstelling

Teams worden zoveel mogelijk met de totale politietaak belast.

- Horizontalisering

Het aantal organisatorische lagen wordt zoveel mogelijk beperkt.

- Beleidsdeelname

Iedere medewerker draagt bij zowel aan het operationele als aan het strategische beleid van zijn team, respectievelijk van zijn korps.

De groep stelde zich voor in een nieuwe fase van hun ministeriële opdracht, tot een 'actieonderzoek' over te gaan. Ze deden daarvoor een voorstel in het laatste hoofdstuk van het rapport. De groep wilde de veranderingsprocessen ten aanzien van de functievervulling en de organisatorische opzet in gang zetten en bijpassende normen en criteria ontwikkelen voor de sterkte- en formatievaststelling.⁶³ Met dat laatste kon de groep invulling geven aan haar vernieuwingsideaal en een begin maken met de opdracht die de minister van Binnenlandse Zaken had verstrekt.

⁶² Idem, p. 89

⁶³ Idem, p. 166

2.4 Resumé

Het stof van de grote maatschappelijke veranderingen; van het vrijheidsdenken uit de jaren zestig en zeventig begon al op te trekken toen in 1977 de boel bij de politie nog steeds moest worden opgeschud. De gedemocratiseerde samenleving met daarin de mondig geworden burger vroeg om een andere opvatting van het politiewerk en om een nieuwe manier van organiseren. Een volledig uitgewerkt organisatiemodel bevatte Politie in Verandering niet. De ideeën waren waarschijnlijk bedoeld om een denkrichting aan te geven waarbij het idealisme van haar opstellers de boventoon voerde in het rapport. Politie in Verandering raakte aan fundamentele problemen bij de politie en het schetste voor vele jonge politiemensen een aantrekkelijk perspectief.

In dit resumé wordt de deelvraag die in dit hoofdstuk centraal stond van een kort antwoord voorzien. Ingegaan wordt op het wensbeeld van de groep en haar voorstellen om dat wensbeeld te bereiken.

2.4.1 Het wensbeeld van Politie in Verandering

In het wensbeeld van de Projectgroep Organisatiestructuren vindt de politie opnieuw aansluiting bij de samenleving doordat zij daarin is geïntegreerd op lokaal niveau. De organisatie is in dit wensbeeld in hoge mate gedemocratiseerd waardoor verkokering niet meer mogelijk is. De groep dacht dat de samenleving vroeg om meer zelfstandige, oprechte politiemensen die met hun eigen professionele opvattingen de brug konden slaan naar hen die hulp nodig hebben en naar hen die informatie hebben waarmee de politie de samenleving veiliger en leefbaarder zou kunnen maken. De groep wilde de politie weer onder handbereik brengen van grote groepen mensen in de samenleving, waarvoor in haar ogen, de traditionele politieorganisatie te weinig kon betekenen. Daarnaast moest met de vernieuwing worden bereikt dat de beroepsstatus van de politiefunctionaris en de effectiviteit van het politieapparaat in zijn totaliteit werden verbeterd.

2.4.2 Voorstellen en verwachte effecten

Door middel van zes tamelijk concrete uitgangspunten wil de groep haar doelen bereiken. Daarbij lijken geografische decentralisatie, teamvorming en decentralisatie van verantwoordelijkheid vooral gericht te zijn op de externe integratie van de politie. Daarnaast wilde de groep minder verkokering; meer interne integratie. Hierbij passen vooral de overige drie uitgangspunten, generale taakstelling, horizontalisering en beleidsdeelname. Deze laatste drie bevorderen het professionele optreden van decentrale

eenheden maar zijn niet per se noodzakelijk voor een organisatieopzet die van decentrale eenheden uitgaat. Echter in de visie van de groep zouden deze eenheden kleinschalig georganiseerde wijkteams met een generale taakstelling moeten zijn. Zij werken op een afgebakend grondgebied en worden geacht zoveel mogelijk samen te werken met de lokale gemeenschap en betrokken organisaties. Door de totale organisatie platter te maken kon van de kennis en kunde van individuele medewerkers geprofiteerd worden, bij operationele en bovendien bij strategische beslissingen.

De groep blakerde van zelfvertrouwen; het wensbeeld van Politie in Verandering werd op een vrij radicale manier uitgewerkt in het theoretisch model waarin de ideeën voor een toekomstige organisatie werden samengebracht. Daarbij had de groep niet erg nagedacht over effecten die intern binnen korpsen zouden optreden, indien zij het theoretisch model zouden invoeren. De groep stelde dat het model voldoende ruimte zou laten voor korpsen om, afhankelijk van omgevingskenmerken en kenmerken in de eigen organisatie, nadere keuzen te maken.⁶⁴ Hieruit blijkt, hoewel het niet 100% was uitgewerkt, hoeveel vertrouwen de groep had in de haalbaarheid van haar theoretisch model. Ook leek ze ervan uit te gaan dat er brede steun zou bestaan voor haar ideeën. Bij het invoeren van de voorstellen uit het theoretisch model houdt de groep immers alleen rekening met het maken van nadere keuzen. Niet over principiële keuzen en de risico's die daaraan verbonden zijn en niet over de noodzaak van een zorgvuldig gekozen veranderingsstrategie. Daarnaast verwachtte de groep kennelijk dat de ideeën van Politie in Verandering overeind zouden blijven na aanpassing aan de lokale situatie.

De nieuwe en radicale ideeën over functie en organisatie van de politie in het rapport, overschaduwden als het ware de traditionele werkwijzen, waarmee 'harder' en meer professioneel optreden worden bedoeld. Terwijl de groep een combinatie van 'harde' en 'zachte' politie beoogde, gericht op preventie én repressie.⁶⁵ De vraag is of dit genuanceerde beeld van Politie in Verandering overeind is gebleven in de discussie die op het rapport volgde. Die discussie is het onderwerp van het volgende hoofdstuk.

⁶⁴ Idem, pp. 90-91

⁶⁵ Idem, p. 92

3. De reacties op Politie in Verandering

In dit hoofdstuk worden de reacties op Politie in Verandering beschreven. Zoals in de inleiding vermeld, leidde het rapport tot een discussie die zich na verloop van tijd verbreedde naar de ontwikkeling van *community policing* in Nederland. Het lot van Politie in Verandering in die discussie staat centraal in dit hoofdstuk. Daarnaast komt aan de orde dat Politie in Verandering ook al vrij snel tot veranderingen in de praktijk leidde. In een aantal korpsen werden ideeën (als experiment) ingevoerd.

De periode vanaf publicatie tot aan 1994 is voor dit onderzoek van belang omdat de korpschefs die in dat jaar aantraden, zich daarin ontwikkeld hebben. Evengoed had Politie in Verandering, als één van vele andere beleidsadviezen mettertijd vergeten kunnen worden. Dat gebeurde niet. De discussie bleef lange tijd in het teken staan van thema's die daarin door Politie in Verandering waren geïntroduceerd. Verschillende ideologische invalshoeken kunnen op de korpschefs van invloed zijn geweest. In de volgende hoofdstukken waarin de interviewresultaten worden gepresenteerd, spreken een aantal van hen hier zelf over. In dit hoofdstuk wordt de volgende deelvraag van een antwoord voorzien:

-Hoe werd op de ideeën uit Politie in Verandering gereageerd?

In dit hoofdstuk wordt in kaart gebracht welke argumenten en gebeurtenissen een rol speelden in de discussies waaraan de regiochefs van de eerste generatie hebben deelgenomen of waarvan zij kennis hadden kunnen nemen.

De eerste reacties op het rapport verschenen al gauw na publicatie en gaven de aanzet tot een discussie die in een breed verband werd gevoerd en vele jaren voortduurde. De voorstellen uit het rapport werden als gevolg van de discussie in de loop der tijd aangescherpt en uiteindelijk met wisselend succes in praktijk gebracht. De reacties op Politie in Verandering kunnen voor een belangrijk deel worden gevolgd in het Tijdschrift voor de Politie, dat in dit hoofdstuk de leidraad vormt bij het beschrijven van verschillende standpunten over het rapport. In het Tijdschrift voor de Politie reageerden behalve de redactie, verschillende politiefunctionarissen onder wie enkele hoofdcommissarissen; ook burgemeesters; wetenschappers; het Openbaar Ministerie; het ministerie van Binnenlandse Zaken; etc.. Met name in 1978 en 1979, meteen na verschijnen van Politie in

Verandering en tien jaar na de publicatie, als de eerste wijkteams aan de slag zijn gegaan, werden er reacties geplaatst. Om dit hoofdstuk tot stand te brengen zijn de jaargangen van 1977 tot 1994 doorgewerkt.

De reacties worden zoveel mogelijk in chronologische volgorde behandeld. In 3.1 worden de inhoudelijke reacties op het rapport behandeld. Veranderingen die aan het begin van jaren tachtig werden doorgevoerd en direct werden geïnspireerd door Politie in Verandering zijn het onderwerp van paragraaf 3.2 en 3.3. In 3.4 wordt een resumé van dit hoofdstuk gegeven.

3.1 Politie in Verandering – voorspel en nagalm

De historische achtergrond voor het verschijnen van Politie in Verandering in 1977 kwam in het vorige hoofdstuk al aan de orde. We pakken de draad opnieuw op in de jaren zeventig, om de publicatie van het rapport in context te kunnen plaatsen. In de jaren zeventig was binnen de Gemeentepolitie van verschillende zijden aangedrongen op hervorming van de organisatie. Echter, zoals eerder vermeld, leidden verschillende impulsen tot hervorming van de organisatie en van werkmethoden, niet tot het gewenste resultaat. In Amsterdam leidden corruptieaffaires zelfs tot verdere achteruitgang van de situatie.¹

Achteraf werden de trends zichtbaar die de meeste korpsen gevolgd bleken te hebben. Zoals in vrijwel alle westerse politiekorpsen werd ook in de Nederlandse veel geld en tijd geïnvesteerd in verbetering van de technische infrastructuur, het opzetten van geavanceerde communicatiesystemen en het opvoeren van ‘meetbare resultaten’. Waarbij bijvoorbeeld de ‘reactietijd’ een belangrijk punt van aandacht was. Centralisering was de leidende gedachte. Tegelijkertijd werd veel aan specialisering gedaan. Politietaken werden onderscheiden in afdelingen, waar specialisten werkten die als het ware steeds meer van steeds minder wisten.² De politie die sterk intern gericht was werd vervolgens geconfronteerd met ‘de stille erosie der politieke autoriteit’³ en vanuit haar functie evenzeer met de gedragscrisis van de jaren zestig. De toenemende werkbelasting, de afnemende aanvaarding van haar optreden door het publiek en haar weinig flexibele reactie daarop, dreigden de politie in een totaal isolement te brengen.⁴

Dat is geschiedschrijving die na jaren van reflectie op papier is gesteld. Het is echter opvallend hoezeer deze overeenkomt met de analyse die de projectgroep zelf trok in het rapport Politie in Verandering.

3.1.1 In krasse termen

De analyse die de Projectgroep Organisatiestructuren had gemaakt werd eind jaren zeventig echter niet als vanzelfsprekend gevolgd. Aan het einde van de kabinetsperiode, reageerde de opdrachtgever van het onderzoek minister De Gaay Fortman – in beslag genomen door conflicten tussen de twee grootste regeringspartijen en een treinkaping door Zuid-Molukkers – in ‘krasse termen’ op het rapport. Zijn reactie is niet meer te

¹ Meershoek, A.J.J. (2007), p. 449

² Horn en Teebds (1988), “*Politie in Verandering: toen en nu*”, in: *Tijdschrift voor de Politie*, nr. 2, pp. 51-57

³ Ibidem

⁴ Ibidem

achterhalen maar wat wel vaststaat is dat er nadien nog twee jaar lang over zijn reactie gesproken werd op het ministerie.⁵

De reactie van de Kring van Hoofdcommissarissen en korpschefs viel mee voor de groep, aangezien zij zich op het standpunt had gesteld dat sterkte-uitbreiding niet het juiste antwoord was op de problemen. De Kring had waardering voor het werk van de groep, uitgezonderd de Haarlemse korpschef Molenaar, die niet inzag hoe er concreet aan het sterkteprobleem dat aanleiding voor de opdracht was geweest, werd tegemoet gekomen. Men vond de visie van de groep wel te radicaal en aarzelde over het vervolg. De doorvoering zou grondige voorbereiding vergen en ongetwijfeld vele jaren duren, zo vond men.⁶ Molenaar was niet de enige tegenstander, maar hij ontpopte zich tot opponent van het door de groep voorgestelde actieonderzoek: “De politie verliest hand over hand terrein: de criminaliteit stijgt, het oplossingspercentage daalt, de assistentieaanvragen uit het publiek nemen toe, zonder dat de politie daarop in alle opzichten doeltreffend kan reageren.”⁷

Molenaar pleitte voor een uitbreiding van het personeel; een praktische regeling die zou inspelen op de goodwill, die volgens hem bestond, bij regering en parlement tot versterking van de politie. De hoofdcommissarissen toonden zich welwillend naar de projectgroep tijdens een gezamenlijke bijeenkomst maar lieten wel weten het actuele sterkteprobleem niet uit het oog te willen verliezen. Tot een eenduidig standpunt kwamen de korpschefs niet.⁸ Toen in de jaren negentig de druk op de politie opnieuw toenam werd, zoals in de inleiding vermeld, de vermaatschappelijking van de politie opnieuw tegenover de meer praktische oplossingen voor het ‘echte’ politiewerk gesteld.

Het demissionaire kabinet Den Uyl zag af van een oordeel over Politie in Verandering. Het wilde het rapport bovendien niet verspreiden maar was, nadat hier Kamervragen over werden gesteld, wel bereid het aan belanghebbenden te verstrekken. Op die manier kreeg het enige tijd de status van een publiek geheim. Molenaar waarschuwde de minister tegen voortzetting van het onderzoek. Toen uit de opzet van het vervolgonderzoek bleek dat de groep opnieuw de formulering van een maatstaf voor de sterkteverdeling naar de achtergrond liet verdwijnen en wilde beginnen met de invoering van het nieuwe model, weigerde het departement met die opzet in te stemmen. Begin 1978 werd men het alsnog

⁵ A.J.J. Meershoek (2007), p. 445

⁶ Ibidem

⁷ Idem, p. 446

⁸ Ibidem

eens, toen de groep beloofde met bruikbare criteria te komen en mocht in drie korpsen onderzoek gedaan worden naar het feitelijk functioneren van het 'nieuwe model'.⁹

De groep had zich met haar voorstellen gericht op het bestuur en de politieleiding. Politie in Verandering vond echter vooral weerklank in de politieke partijen, waar al langer onvrede heerste over de wijze waarop de politie burgers bejegende en over de toestand waarin de politieorganisatie zich bevond.¹⁰ Als gevolg van de Kroningsrellen van april 1980 kwam, gevoed door een reeks rapporten een discussie op gang over hervorming van de grootschalige ordehandhaving, ook in het parlement. Had in de eerste reacties het accent gelegen op verbetering van de uitrusting en uitbreiding van de arrestatieteams, in de loop van 1981 kwamen in de discussie vergroting van de flexibiliteit in het politieoptreden en aandacht voor de opvang van het personeel centraal te staan.¹¹ Er was sprake van een trendbreuk; het technocratische en centralistische denken had zijn vanzelfsprekendheid verloren.

3.1.2 De brede discussie over Politie in Verandering

Zoals vermeld bracht Politie in Verandering een discussie op gang in breder verband. De voornoemde trendbreuk komt ook in die discussie na verloop van tijd prominent naar voren.

In het Tijdschrift voor de Politie reageerde in januari '78 als eerste haar hoofdredacteur, mr. F. Perrick. Hij was kort daarvoor als korpschef opgevolgd in Nijmegen, alwaar men Nordholt met open armen had ontvangen om het 'nieuwe model' in te gaan voeren.¹² Perrick was negatief over Politie in Verandering. Hij had principiële bezwaren die te maken hadden met zijn visie op de politiefunctie waarin dienstbaarheid aan het bestuur centraal stond: "Wij willen een door het recht beheerst functioneren van een politie, die dienstbaar is in die zin dat zij niet haar eigen doeleinden bepaalt."¹³ Ook boden de voorstellen geen waarborgen voor de rechtstaat en werd vond hij, geen recht gedaan aan de positieve kanten van de toenmalige hiërarchische structuur. Hij stelde Politie in Verandering consequent in het licht van politieke keuzen die tot dan toe waren gemaakt: "Onze wetgever heeft tot nu toe gekozen voor een hulpverleningspolitiefunctie, die past in haar traditionele ordehandhavingstaak. Daarin past geen sociale hulpverlening van langere duur."¹⁴

⁹ Idem, p. 447

¹⁰ Idem, p. 449

¹¹ Idem, p. 458

¹² Idem, p. 447

¹³ Perrick, F. (1978), "Politie in Verandering", in: *Tijdschrift voor de Politie*, nr. 1, p. 5

¹⁴ Ibidem

Volgens Perrick dacht Politie in Verandering een actieve rol toe aan de politie binnen het maatschappelijk democratiseringsproces, waarbij de politie zich volgens hem niet meer geheel onpartijdig in de politieke strijd zou gaan begeven. Hij kon zich vrijwel niets gevaarlijkers voorstellen dan zo'n 'verpolitiekte politie'. De wijze waarop de politie zich aan de gewenste maatschappelijke veranderingen diende aan te passen; volgens Politie in Verandering – van onderop – bedreigde de eenheid van beleid dacht hij.¹⁵

Zijn organisatorische twijfels betroffen de verdeling van verantwoordelijkheden tussen teamleden onderling, tussen wijkteams en korpsleiding en de mate van integratie van de teams in de bevolking. Het voorgestelde wijkteammodel liet vele vragen onbeantwoord vond Perrick en door de algemeenheid waarmee het was geformuleerd was het nog niet rijp voor de praktijk volgens hem.¹⁶

Eigenlijk wees Perrick het rapport Politie in Verandering af. Het beantwoordde eenvoudig niet aan de ministeriële opdracht om een instrument te ontwikkelen waarmee de sterkte van de korpsen kon worden bepaald en hij noemde het alleen belangwekkend, omdat men erdoor gedwongen werd stelling in te nemen.¹⁷

Fijnaut en Van Ouirive verweten de groep dat zij onvoldoende een empirische basis voor hun analyse hadden gebruikt. Ten aanzien van de integratie van de politie in de samenleving door middel van het wijkteammodel, formuleerden zij een aantal kritische vragen, onder meer:

- Waar houdt de integratie op en begint de beheersing?
- Zal de politie heel de samenleving in zich integreren?
- Hoe wordt de geïntegreerde politie gecontroleerd?¹⁸

Broer en Van der Vijver sloten zich aan bij deze kanttekeningen, met de vraag: "Waar eindigt de integratie, en waar begint de infiltratie?"¹⁹

De gerichtheid op de wijk als integratiekader van het wijkteammodel oogstte eveneens kritiek. Fijnaut en Van Ouirive vonden dat met het wijkteammodel drie kwesties werd ontlopen:

¹⁵ Idem, p. 8

¹⁶ Idem, p. 10

¹⁷ Idem, p. 12

¹⁸ Fijnaut, C. en L. Van Ouirive (1978), "Beschouwingen aangaande het rapport Politie in Verandering", in: *Tijdschrift voor de Politie*, nr. 1, pp. 14-34

¹⁹ Broer, W. en C.D. Van der Vijver (1978), "Verandering in discussie", in: *Tijdschrift voor de Politie*, nr. 1, p. 217

1. Politietaken die boven het niveau van het wijkteam uitgaan;
2. Landelijke centrale politiediensten, en
3. Het politiebestedel.

Broer en Van der Vijver schuurden tegen deze kritiek aan door te betwijfelen of de behoeften op wijkniveau ook daadwerkelijk zinvoller zouden zijn voor de richting van het politieoptreden, dan de behoeften op andere niveaus. Ze waren van mening dat bij de toedeling van taken aan wijkteams, rekening zou moeten worden gehouden met de complexiteit van de politietaak in een bepaald gebied. Zodra in een bepaalde wijk te hoge eisen gesteld zouden worden aan de capaciteit van de teamleden, verdiende het volgens hen aanbeveling om de taken op te splitsen. Daarmee introduceerden Fijnaut, Van Oustrive, Broer en Van der Vijver een lijn van kritiek, die tot op de dag van vandaag een belangrijke rol speelt in de besteldiscussie.

3.1.3 De groep in verweer

De auteurs van *Politie in Verandering* reageerden in 1978 onmiddellijk op de kritiek, later ook afzonderlijk van elkaar. Er bestond, vond onder meer Perrick, veel onduidelijkheid over de voorstellen van *Politie in Verandering*. De groep verweerde zich daartegen door te wijzen op specifieke lokale omstandigheden en achtergronden. Er kon eenvoudig geen feitelijk veranderingsmodel van bovenaf worden voorgeschreven. De groep had dit ook in *Politie in Verandering* al zo gesteld. De groep gaf wel toe dat haar theoretisch (integratie)model en de gekozen abstracte uitgangspunten “weinig handen en voeten [boden] voor een discussie over de vertaling naar concrete situaties.”²⁰

Vooraf Nordholt, Straver en Andersson, die allen lid waren van de projectgroep, hebben zich verzet tegen de zware kritiek op de functieomschrijving in *Politie in Verandering*. De critici van het autonomiestreven moesten weten dat het de groep erom ging, de aandacht voor niet te scheiden verantwoordelijkheden te verleggen naar samenwerking en integratie van beleid van politie, OM en bestuur. Waarbinnen volgens hen de vraag aan de orde was, op welke manier de politie haar eigen verantwoordelijkheid gestalte moest geven. Dat voor een politieke politie werd gevreesd konden Nordholt en Andersson niet begrijpen: “Hoe kan nu een politie die haar beleid openlijk ter discussie stelt en haar

²⁰ Fijnaut, C. en L. Van Oustrive (1978), p. 30

functioneren wil richten op de wezenlijke waarden van onze democratie, een bedreiging zijn vóór die democratie?”²¹

Dat tot slot haar analyse op te weinig empirisch materiaal zou rusten, werd door de groep bestreden en irrelevant gevonden.²² Politie in Verandering was immers een verzameling basisideeën, grondslagen, uitgangspunten en principes, verduidelijkte Wiarda.²³ Andere kritiekpunten, bijvoorbeeld de twijfels over het belang van de wijk voor de richting van het politieoptreden, werden niet gepareerd.

Er was ook steun van politieleiders uit den lande zoals van mr. C.N. Peijster, Hoofdcommissaris in Den Haag, die een warm voorstander bleek van Politie in Verandering. Hij plaatst in jaargang 1978 van het Tijdschrift voor de Politie een voor die tijd opvallend stuk. Hij kon bevestigen dat de zgn. rayonagenten in Den Haag het vertrouwen van de wijkbewoners genoten en dat de politie activiteiten in de richting van maatschappelijke hulpverlening en welzijnszorg nuttig waren. Hij stond dus achter het ontwikkelen van de sociale taken. Peijster vond het ook een goede zaak en verzette zich daarmee tegen het standpunt van Perrick, als de politie zich zou richten op het bevorderen van een democratie waarin de samenleving zich kon ontwikkelen en vernieuwen. In nauw contact met personen en groepen, voegde hij eraan toe.²⁴ De sociale welzijnsfunctie, in Den Haag voornamelijk opgedragen aan rayonagenten, speelde bij Peijster ook een belangrijke rol. De invoering van de rayonagent was een fase in een veeljarig veranderingsproces, aldus Peijster. Hij stond voor meer en ruimer geopende bureaus en meer langzame politieursurveillance en zijn wijkagenten waarvan hij er 68 wilde hebben, zouden zich, in tegenstelling tot wat hij daarover eerder beweerd had in het Tijdschrift voor de Politie, ook in moderne wijken nuttig kunnen maken: gesprekken voerend in “cafés, koffiehuisen, clubhuizen en andere ontmoetingsgelegenheden”.²⁵

Alles bij elkaar genomen, kwam de Projectgroep Organisatiestructuren zonder al te veel kleerscheuren uit de discussie. De groep had risico genomen door tegen de opdracht van de minister in te gaan. Maar na enig overleg werd het rapport wel gepubliceerd. De groep verweerde zich tegen een groot deel van de kritiek en behalve criticasters kende Politie in

²¹ Kuijvenhoven, A. (1987), “Tien jaar Politie in Verandering, een terugblik”, in: *Tijdschrift voor de Politie*, nr. 10, pp. 425-426

²² Fijnaut, C. en L. Van Ouirive (1978), pp. 27-28

²³ Wiarda, J. (1978), “Discussie over Politie in Verandering”, in: *Tijdschrift voor de Politie*, nr. 6, p. 338

²⁴ Peijster, C.N. (1978), “De welzijnscomponent in de politietaak”, in: *Tijdschrift voor de Politie*, nr. 7/8, pp. 365-371

²⁵ Idem, p. 369

Verandering ook al vroeg uitgesproken voorstanders. Kort gezegd kon de kritiek niet voorkomen dat elementen van het rapport in de praktijk werden gebracht. Al snel werd overgegaan tot doorvoering van het 'nieuwe model' in een aantal korpsen. In de volgende paragraaf wordt beschreven onder welke omstandigheden in de jaren tachtig onderdelen uit Politie in Verandering in een aantal korpsen werden ingevoerd. Deze periode vormt de opmaat naar de jaren negentig die in het teken stonden van de nieuwe regiokorpsen waarin de nieuwe korpschefs hun ambities konden gaan waarmaken.

3.2 De moeizame start in de praktijk

Eind jaren zeventig waren de onderhandelingen van het departement van Binnenlandse Zaken met de Gemeentepolitieleiding over onder meer personeelsuitbreiding en hervorming van de bedrijfsvoering in een impasse geraakt. De departementsleiding was niet overtuigd van de noodzaak fors uit te breiden. Besloten werd de vier grote steden elk jaarlijks 200.000 gulden subsidie te geven voor eigen vernieuwingsprojecten. Dat standpunt had men gemeen met de projectgroep, dat de sterkte van de korpsen wilde fixeren. De minister bezorgde de korpsen maar een klein gedeelte van de gevraagde personeelsuitbreiding en vertrouwde erop dat vernieuwing oplossingen zou kunnen bieden voor de overbelasting van de politie. Voorwaarde voor de verleende subsidie was dat de vernieuwingsprojecten door het departement mochten worden geëvalueerd.

In mei 1980 trad in Amsterdam een nieuwe hoofdcommissaris aan. Deze zag de noodzaak van veranderingen in. Valken verklaarde zich bereid met wijkteams te experimenteren en kondigde aan de voorlichting van de pers actief ter hand te nemen. Hij beseftte dat een decentralisatie van de organisatie, zijn belangrijkste opgave, in het korps op forse weerstand zou stuiten: personeel van de centrale diensten zou immers bij een overplaatsing naar de districten status en invloed verliezen. Hij begon daarom voorzichtig draagvlak voor zo'n reorganisatie te creëren. Zijn voorganger had op aandringen van het ministerie enkele korpsleden gevraagd suggesties te doen over hoe het werk beter kon worden georganiseerd. Dit initiatief genaamd 'Kreapol' ging ter ziele, samen met een poging van Valken om een brede discussie over een reorganisatie op te starten. De oorzaak daarvan lag in onvrede onder het personeel over de werkdruk. Deze was toegenomen door iets heel anders, namelijk door het probleem van de krakers en het door Valken geïnitieerde ontruimingsprogramma.²⁶ De extra inzet kostte veel uren, terwijl een succesvolle aanpak van het krakersprobleem lange tijd ontbrak.²⁷

Valken raakte er later van overtuigd dat de onwilligheid bij Binnenlandse Zaken om het politiepersoneel verder uit te breiden, teweeg was gebracht door de beide rapporten van de projectgroep.²⁸

3.2.1 Delft

De minister verleende onder meer aan de Gemeentepolitie Delft een subsidie om de bedrijfsvoering van te verbeteren. De korpschef in Delft, commissaris De Vries, stond als een van de weinige positief tegenover de ideeën van de groep. In 1979 werd intern het

²⁶ Meershoek, A.J.J. (2007), pp. 460-461

²⁷ Idem, p. 465

²⁸ Idem, p. 466

voorstel gedaan om een wijkteam van 22 korpsleden en twee parkeerwachters te vormen dat een jaar lang in een apart stadsdeel de gehele politietaak zou verzorgen. Na afloop zou worden beoordeeld of er meer onderling was samengewerkt, of meer inzicht was verkregen in de behoeften van de bevolking en of de relatie met het bestuur, Openbaar Ministerie en maatschappelijke hulpverlening was verbeterd.

De bedoeling was het team in augustus 1980 van start te laten gaan, maar al bij de voorbereidingen bleek dat er forse weerstand in het korps was. In het bijzonder bij de Recherche, die vreesde dat de kwaliteit van de aangiften zou dalen. Het protest werd aangepakt door twee Rechercheurs tegen hun zin als mentor aan het wijkteam toe te voegen. De bereidheid om in het team te participeren was niet groot, waardoor slechts weinig ervaren korpsleden toetraden tot het team. Tussen de nieuwe eenheid en de rest van de organisatie deden zich talloze fricties voor en op 17 september besloot de waarnemend korpschef het experiment voortijdig te stoppen.

3.2.2 Lelystad en Achtkarspelen

Tezelfdertijd werd in Lelystad en Achtkarspelen getracht het organisatiemodel uit Politie in Verandering veel radicaler door te voeren. Hier hoefden geen inbreuken te worden gemaakt op bestaande verhoudingen maar konden grotendeels nieuwe organisaties opgebouwd worden. In een reeks conferenties werd het korps met de plannen vertrouwd gemaakt. Hiërarchische verhoudingen ontbraken vrijwel helemaal. Het uitvoerend optreden was volledig toevertrouwd aan vijf wijkteams; de ondersteuning werd verzorgd door negen afzonderlijke diensten. Alle veertien eenheden vielen rechtstreeks onder de korpschef. Elk team had een eigen wijkbeleidsteam en daarnaast werd een korpsbeleidsteam in het leven geroepen.

Ondanks de gunstige uitgangspositie, ontstond ook hier spoedig onvrede. De bereidheid om aan beleidsoverleg deel te nemen verminderde snel. Het bleek dat een informele structuur, gebaseerd op de ongewijzigde, traditionele rangindeling en salariëring, belangrijker voor de omgangsvormen in de nieuwe organisatie was dan de nieuwe egalitaire structuur.

3.2.3 Haarlem

Opvallend was dat de auteurs van Politie in Verandering in deze periode slechts een rol op de achtergrond speelden. Zij namen deel aan een zwak landelijk netwerk van persoonlijke contacten. Geen van hen kwam na voltooiing van het rapport in het eigen korps in een positie terecht die het mogelijk maakte iets van de ideeën te verwezenlijken. Straver bijvoorbeeld voelde zich door Molenaar, hardnekkig tegenstander van de projectgroep, op

een zijspoor gezet. Molenaar's opvolger Blom trad aan in 1981 en steunde Stravers ideeën. Wel. Uit het falen van het experiment in Delft en de problemen in Lelystad had Straver inmiddels de conclusie getrokken dat zo'n omvorming radicaal moest zijn om te kunnen slagen. Een pilot was gedoemd te mislukken. Tot de nieuwe Haarlemse opvatting van de basispolitietoekomen zouden gaan behoren: surveillance, noodhulp, verkeersregeling, afhandeling van verkeersongelukken, handhaving van de bijzondere wetten en de opsporing van lichtere misdrijven. Acht of negen wijkteams en drie gespecialiseerde centrale eenheden zouden met het uitvoerende politieoptreden worden belast. Het beleid zou in de toekomst democratisch worden vastgesteld. In het voorjaar van 1982 probeerde de beleidsadviesgroep die het project in handen had, het personeel voor haar plannen te winnen. Dat bleek niet gemakkelijk. De weerstand concentreerde zich bij het hogere personeel en richtte zich met name tegen de beoogde despecialisatie. In april stemden de korpsleiding en de dienstcommissie met de plannen in; de burgemeester en de hoofdofficier van Justitie een maand later.

Wijkteams werden actief in drie buurten in het oosten van de stad: twee nieuwe buurten en een oude stadswijk. Een jaar later werd een grondige evaluatie gehouden door onderzoekers van het departement. Daarbij werd ook de indruk van de bevolking in kaart gebracht.

De meeste leden van de wijkteams oordeelden positief over het experiment. Maar in de rest van het korps was de weerstand tegen de verandering juist gegroeid. Het meest kritisch waren medewerkers van de surveillancedienst en de Recherche. Zij vreesden vooral kwaliteitsverlies in de opsporing. Van der Vijver stelt daarover: "Hoewel het proces als onomkeerbaar was gepresenteerd, bleek bij de eerste evaluatiemeting onder de korpsleden dat het draagvlak zodanig was geslonken dat de positieve externe resultaten nodig waren om het proces overleefd te houden."²⁹

Beide thema's – de weerstand onder personeel en de vrees voor kwaliteitsverlies in de opsporing – spelen bij de geschiedenis van Politie in Verandering een grote rol. Echter ook maatschappelijke problemen aan het begin van de jaren tachtig lieten de politie weinig ruimte om beleid voor de toekomst te ontwikkelen: "Begin jaren tachtig kampten de grote steden met forse problemen. Hoewel de in de tweede helft van de jaren zeventig ingezette stadsvernieuwing al resultaten afwierp, was er nog geen einde gekomen aan de uittocht

²⁹ Van der Vijver, C.D., "Een mooi verhaal", in: W. Broer en J. Lahaye (1997), "Voor de verandering: ideologie en praktijk", Haarlem, p. 12

van de middenklasse. Alle steden telden oude buurten waar vele bewoners werkloos waren, zich steeds meer arme migranten vestigden en sociale problemen zich ophoopten. In de binnensteden blokkeerde een groeiend aantal auto's de doorstroming van het verkeer. De regels voor het parkeren werden nauwelijks nageleefd en vrijwel nergens meer gehandhaafd (...). De softdrugshandel had in korte tijd via coffeeshops een vaste positie in de samenleving verworven. Gemeentelijke instanties als politie en de GG en GD hadden geen vat op de honderden harddrugsverslaafden die rovend en stelend in hun levensonderhoud voorzagen. In de expanderende prostitutie waren steeds meer buitenlandse vrouwen en drugsverslaafden werkzaam, vaak onder erbarmelijke omstandigheden. De omvang van de criminaliteit nam ieder jaar toe. Vooral de kleine criminaliteit vormde voor de middenstand een plaag.”³⁰

3.2.4 Vernieuwing in Amsterdam

In Amsterdam dwong de nieuwe minister van Binnenlandse Zaken Ed van Thijn, een reorganisatie af. Bij de leiding van Binnenlandse Zaken ontstond het vertrouwen dat met de Amsterdamse reorganisatieplannen die werden ontwikkeld en aanvaard, de belangrijkste hobbel naar hervorming van de politie was genomen.³¹

Van Thijn werd in 1983 benoemd tot burgemeester van de hoofdstad. Hij liet weten dat nu bestuur en politie grip hadden gekregen op het kraken, de omvorming van het politiekorps prioriteit moest krijgen. Gedreven door een gevoel van urgentie had hij inmiddels de ideeën van de groep omarmd die aanmerkelijk radicaler waren dan de door zijn voorganger geaccordeerde plannen. Hoe deze organisatorisch hun beslag moesten krijgen was nog onduidelijk; alleen de wenselijkheid van wijkteams stond vast. Uitgangspunt van een projectgroep door Van Thijn ingesteld was “in alle gevallen de door Politie in Verandering gepredikte noodzaak tot decentralisatie, deconcentratie en despecialisatie: de politieke aanpak moest op een lager niveau van de organisatie worden vastgesteld, personeel moest van de centrale diensten worden overgeplaatst naar de uitvoerende eenheden verspreid over de stad en het uitvoerend personeel moest gevarieerder werk krijgen.”³² De Amsterdamse projectgroep beseftte terdege wat er in Delft was misgegaan en welke weerstand de hervormingen in Lelystad en Haarlem ontmoetten en drong er daarom op aan dat de burgemeester, de korpschef en de vakorganisaties zich committeerden aan het uiteindelijke plan. Men vond ook dat de omvorming vanuit de korpsleiding moest

³⁰ Meershoek, A.J.J. (2007), p. 468

³¹ Idem, pp. 468-469

³² Idem, p. 472

worden geleid en dat bij de start voor ieder korpslid duidelijk moest zijn, dat niet kon worden getornd aan het einddoel. Van een experiment werd dus welbewust afgezien.

Begin 1984 kreeg de Amsterdamse projectgroep opdracht een plan voor de invoering te maken. "Doel was gefaseerd dertig wijkteams op te richten en deze onder te brengen in acht districten, één meer dan het bestaande aantal. De districtsleiding kreeg een sleutelrol in de nieuwe organisatie; zij zou, direct ressorterend onder de korpschef, op afstand leiding geven aan de wijkteams en met eigen personeel zorgen voor de resterende delen van de politietaak. Aan de korpsleiding zouden slechts vier, sterk afgeslankte centrale diensten verbonden blijven: de Verkeerspolitie, de Centrale Recherche, de Uniformpolitie en de Vreemdelingendienst. De wijkteams zouden tussen de veertig en zestig personeelsleden omvatten en een zeer brede taak krijgen. (...) De teams kregen de opdracht voor de uitvoering van hun taken werkplannen op te stellen."³³ Deze voortvarende aanpak van burgemeester, korpschef en projectgroep riep in het Amsterdamse korps grote weerstand op, die met name via de politievakorganisaties tot druk leidde op de korpsleiding.

Eric Nordholt, eveneens mede-auteur van *Politie in Verandering*, kreeg van Van Thijn het hoofdcommissariaat aangeboden. "Nordholt besepte dat hij zonder de steun van het personeel niet zou slagen in zijn allereerste opgave: de vastgelopen omvorming opnieuw op gang brengen en tot een goed einde voeren."³⁴ De nieuwe korpschef bouwde op eigen wijze voldoende krediet op om de vastgelopen omvorming weer op gang te brengen. Al snel konden weer nieuwe wijkteams worden opgericht. Evenals Versteeg en Peijster was Nordholt bereid om in ruil voor steun, de dienstcommissie een grote inbreng te gunnen. De politievakorganisatie liet daarop haar afwijzende houding varen en committeerde zich aan de invoering van de resterende wijkteams.

3.3 Kleur bekennen?

Er was kennelijk leiderschap en charisma nodig om veranderingen te kunnen doorvoeren. Na aanvankelijk maximaal verzet van het personeel, wist Nordholt uiteindelijk toch de steun te verwerven van de dienstcommissie. Gaandeweg merkten Straver en Nordholt op dat experimenten te veel ruimte boden voor verzet en dat een meer radicale aanpak, met georganiseerde steun, een grotere kans van slagen had. Nadat de discussie over *Politie in Verandering* met betrekkelijk succes was gevoerd, waren er nu ook majeure

³³ Ibidem

³⁴ Idem, p. 474

ontwikkelingen binnen de Nederlandse politiewereld gaande die op een groot succes voor Politie in Verandering en de Projectgroep Organisatiestructuren leken te duiden.

Halverwege de jaren tachtig werd de aandacht opgeëist door de Commissie Kleine Criminaliteit. De commissie vroeg aandacht voor de explosieve toename van de zogeheten kleine criminaliteit en voor de teloorgang van toezicht en sociale controle. Als gevolg slonk het verzet tegen een repressieve aanpak waarmee het pleidooi van Politie in Verandering een nieuwe positie kreeg. Nieuw was overigens vooral de suggestie aan politie en OM om niet langer de prioriteiten te herschikken maar voortaan bij de criminaliteitsbestrijding de steun van burgers en maatschappelijke toezichthouders in te roepen. In mei 1985, publiceerde minister van Justitie F. Korthals Altes het beleidsplan *Samenleving en criminaliteit*, dat een dergelijke offensieve benadering aan het gehele strafrechtelijke overheidsoptreden ten grondslag legde. Doel werd nu “de geleidelijke herinvoering of invoering van een adequaat niveau van persoons- of functiegeboden toezicht op alle gebieden van de samenleving waar veel delicten worden gepleegd”.³⁵ Gerichte politieursurveillance moest de normbevestigende functie van de strafrechtspleging versterken. Er werd een scheiding aangebracht tussen kleine criminaliteit en zware criminaliteit. Hoewel dit niet zo in de nota was gesteld, achtten de rekerchediensten in de grote steden zich voor het nieuwe onderscheid gelegitimeerd om de afhandeling van geringe drugsdelicten over te dragen aan de geüniformeerde diensten en zichzelf voortaan te concentreren op de grote zaken en de ontwikkeling van nieuwe tactieken en technieken.

De vernieuwingsbeweging die zich richtte op de Recherche, je zou kunnen spreken van een *grijze* elite, kwam in het debat niet tegenover de blauwe elite te staan die met name pleitte voor de idealen van Politie in Verandering. “Recherchechefs, officieren van Justitie, enkele burgemeesters en wetenschappers drongen aan op versterking van de rekerchefunctie in de korpsen, toepassing van misdaadanalyse en *crime profiling*, automatisering van de interne informatie-uitwisseling en vorming van regionale opsporingsteams.”³⁶ Het zijn andere doelstellingen dan we tegenkwamen in Politie in Verandering. Echter, de nagestreefde vernieuwing van de Recherche kon, zoals ook wel blijkt uit de genoemde hoofdlijn van Samenleving in Criminaliteit, in ideologisch opzicht goed verenigd worden met een vernieuwing van andere onderdelen van de politie.

³⁵ *Samenleving en criminaliteit*. Een beleidsplan voor de komende jaren (1985), Den Haag

³⁶ Meershoek, A.J.J. (2007), p. 480

Aan het einde van het vorige hoofdstuk werd geconstateerd dat het belang van de Recherche in de discussie over Politie in Verandering in het Tijdschrift voor de Politie niet duidelijk naar voren is gekomen. De Recherche kwam door de Commissie Kleine Criminaliteit weer meer in de aandacht maar in ideologische zin werd geen keuze gemaakt tussen blauw en grijs.

Uiteindelijk was de recherchefunctie in het nadeel. Waar het departement van Binnenlandse Zaken budgetten verleende voor vernieuwing van de bedrijfsvoering, verleende Justitie geen budget om werk te maken van de professionalisering van de Recherche. Ook niet, nadat in de zomer van 1985 een Amsterdamse criminele groepering met grof geweld op tal van plaatsen in het land bankovervallen pleegde en miljoenen guldens buit maakte. In Groningen wist men drie daders op te sporen, maar de buit bleef spoorloos. Analyse van de vergaarde informatie leverde in combinatie met Amsterdamse gegevens zicht op de hele dadergroep. Het departement van Justitie liet in eerste instantie weten dat het de oprichting van een landelijke eenheid zou ondersteunen maar kwam uiteindelijk niet met geld over de brug. De betrokken recherchechefs zagen zich daarop gedwongen hun initiatief tot samenwerking te staken.

In Amsterdam stuitte de Recherchechef Sietsma intussen op de grenzen van zijn mogelijkheden om de Recherche in het korps meer gewicht te geven. Zijn nieuwe baas, de eind 1986 aangetreden hoofdcommissaris Nordholt, had weinig affiniteit met de Recherche. Hij had aanvankelijk ook geen idee wat met deze dienst moest gebeuren en had zich bovendien gecommitteerd aan verdere deconcentratie van het personeel, waarbij ook de Centrale Recherche zijn inziens veren moest laten. Sietsma kreeg van Nordholt geen ruimte om de Recherche in Amsterdam verder te professionaliseren.³⁷

In de praktijk concurreerden Recherche en de andere onderdelen dus wel degelijk met elkaar als het ging om de inzet van capaciteit en middelen. Zo kon de deconcentratie van het personeel, een ideaal van Politie in Verandering, betekenen dat de Centrale Recherches binnen de korpsen moesten inleveren. Winst voor Politie in Verandering, maar met een wrange bijmaak.

³⁷ Meershoek, A.J.J. (2007), p. 481

3.4 Resumé

In dit hoofdstuk moest in het kader van deelvraag twee naar voren komen hoe op de ideeën uit *Politie in Verandering* werd gereageerd. Op de discussie die op de publicatie volgde is ingegaan. Daarnaast zijn een aantal ontwikkelingen binnen de korpsen beschreven in de jaren tachtig.

Kijken we samenvattend naar het verloop van de discussie tot aan de regiovorming in 1993-1994 dan valt bij bestudering van het Tijdschrift voor de Politie op dat de discussie zich concentreerde meteen na verschijnen van het rapport. In jaargang 1978, waarin alleen Perrick de grondgedachten van *Politie in Verandering* afwees, wees ook hij een experiment onder strikte voorwaarden niet van de hand. De anderen reageerden kritisch maar constructief op de ideeën van *Politie in Verandering*. De vraag die bleef was of de ideeën uit *Politie in Verandering* ook voor meer veiligheid en tevredenheid konden zorgen. De steun voor de ideeën van de groep was onder politiechefs minder sterk dan die vanuit de politiek. Na enige tijd werd de groep ook gesteund door het ministerie van Binnenlandse Zaken. Vanaf het begin van de jaren tachtig oefenden de zogenoemde 'grote vier' korpschefs uit de Randstad, met hun burgemeesters veel invloed uit op 'Den Haag'.³⁸

De groep ging in *Politie in Verandering* behalve op haar einddoel, een wensbeeld, vooral in op het organisatiemodel, op beleidsvorming en het beheersingsproces. De groep vond tegelijkertijd dat concrete strategische en operationele doelen in de lokale praktijk moesten worden gesteld.³⁹ Voor sommigen zoals Perrick, bleef het einddoel vaag waardoor werd geschreven over een 'verpolitiekte' en een 'infiltrerende' politie. Waartoe de aanpak van de groep kon leiden werd door sommige critici slecht begrepen. Meer aandacht voor concrete strategische en operationele doelen zou wellicht verhelderend hebben gewerkt voor de discussie. Kritiek ten aanzien van de genoemde punten werd door de groep gepareerd en leek na korte tijd te verstommen.

Andere kritiekpunten hielden langer stand. In de jaren tachtig werden in een aantal korpsen, vaak onder groot protest en niet overal op dezelfde manier, onderdelen van het nieuwe model ingevoerd. *Politie in Verandering* bevatte immers geen eenduidig recept. De Recherche leverde bij deze veranderingen vaak in. Het is overigens opvallend dat van het vele protest dat binnen de korpsen te horen was, met name van de kant van (recherche)specialisten weinig doorklinkt in het Tijdschrift voor de Politie. Politietaken die

³⁸ Meershoek, A.J.J. (2007), p. 487

³⁹ Projectgroep Organisatiestructuren (1977), p. 91

boven het niveau van het wijkteam uitgaan, het samenspel met de specialismen en met name de recherchefunctie bleef niet alleen een dilemma in de 'theoretische' discussie, ook in de praktijk werd het niet opgelost toen in Amsterdam onder Nordholt, op zeer grote schaal de ideeën van Politie in Verandering werden doorgevoerd.

Tegen de achtergrond van hoofdstukken 2 en 3, wordt in het volgende hoofdstuk beschreven in hoeverre de eerste generatie regiochefs door Politie in Verandering beïnvloed werden bij het formuleren van hun ambities.

4. 'De vernieuwingsgeneratie' aan zet

De wens om te komen tot een overzichtelijker politieorganisatie gaf de aanleiding voor de reorganisatie van de politie.¹ In mei 1981 diende de regering Van Agt-Wiegel voor het eerst een ontwerp van een nieuwe politiewet bij het parlement in, in de hoop de sinds de Bouwvakkersrellen lopende discussie over hervorming van het politiebestedel af te sluiten.² De discussie die met *Politie in Verandering* verder was aangewakkerd mondde uiteindelijk uit in de totstandkoming van een nieuwe politiewet. De invloed van de projectgroep was in dat proces duidelijk aanwijsbaar. In het parlement steunden PvdA en D66 de wijkteamgedachte en bepleitten een politietaak die in het teken stond van 'sociale beheersing' en 'bijdragen aan maatschappelijke vernieuwing'.³

De Politiewet 1993 voorzag in een reorganisatie waarbij het oude bestel dat zich kenmerkte door een veelheid aan gemeentepolitiekorpsen en een rijkspolitiekorps, vervangen is door vijftientig regionale politiekorpsen en een landelijk korps. De wetgever voorzag dat deze schaalvergroting naast voordelen ook nadelen met zich mee zou kunnen brengen. Hierbij is vooral gedacht aan het risico van een afname van de herkenbaarheid van de politie op lokaal niveau. Daarom is ten behoeve van de kwaliteit van de basispolitiesorg – en met het behoud van de voordelen van schaalvoordelen – bepaald dat een regionaal korps moet bestaan uit territoriale en functionele onderdelen.⁴ De geografische decentralisatie, een centraal idee uit *Politie in Verandering*, werd hiermee structureel onderdeel van het Nederlandse politiebestedel.

In de hoofdstukken 4 tot en met 6 wordt geprobeerd, vanuit de idealen van *Politie in Verandering*, een diepgaand beeld te geven van de ontwikkeling van de politie sinds de regiovorming in 1994. Hierbij worden literatuurbronnen en interviewgegevens gebruikt. In dit hoofdstuk wordt de volgende deelvraag van een antwoord voorzien:

-In hoeverre waren de nieuwe regiochefs door de ideeën uit Politie in Verandering beïnvloed?
Zoals in de inleiding werd vermeld, wordt de eerste generatie korpschefs van 1994 ook wel de 'vernieuwingsgeneratie' genoemd. Dat begrip wekt de indruk dat het zou gaan om een

¹ Rosenthal et al (1998), p. 55-56

² Meershoek, A.J.J. (2007), p. 486

³ Idem, p. 487

⁴ Rosenthal et al (1998), p. 55-56

vastomlijnde groep: een 'generatie'. Die indruk is niet juist omdat een vrij groot aantal korpschefs relatief snel na hun aantreden werd vervangen. Er zijn diepte-interviews gehouden met drie oud-korpschefs – waarvan de eerste – Piet Tieleman, de enige was die tot de eerste generatie na de regiovorming behoorde en die zijn periode in Zuid-Holland Zuid, heeft afgemaakt. De tweede, Jan Wilzing volgde na diens val in 1994, Hans Jan Haisma op in regio IJsselland. Haisma is overleden in het jaar 2000.

Ries Straver (één van de auteurs van Politie in Verandering) als derde, moest als gevolg van de IRT affaire het korpschefschap in Kennemerland verruilen voor dat in Hollands Midden, waar hij in 1997 werd benoemd. Het interview met hem spitste zich toe op zijn periode in Hollands Midden. De laatste geïnterviewde, Wim Broer was plaatsvervangend korpschef in Kennemerland vanaf 1994 en was daarvoor, in de jaren tachtig, onder meer actief in de gemeentepolitiekorpsen Amsterdam en Haarlem bij het opzetten en evalueren van nieuwe organisatieconcepten zoals besproken in het vorige hoofdstuk.⁵

In aanvulling op de interviewresultaten bood verder de Evaluatie Politiewet 1993⁶ veel bruikbare informatie over de ontwikkeling van de politie sinds 1994. De evaluatie vertelt het verhaal tot 1998 en dan slechts voor een deel, vanwege de juridische invalshoek; men verrichte immers de evaluatie van een nieuwe wet. Daardoor is de evaluatie vooral op bestuurlijke kaders gericht en minder op de organisatie van het politiewerk. Maar waar mogelijk wordt deze aangehaald, om de rode draad in deze rapportage verder te versterken.

⁵ Interview Broer

⁶ Rosenthal et al (1998 en 1998a)

4.1 De ambities van de nieuwe chefs

In Politie in Verandering werden, zoals aangegeven in hoofdstuk 2, zes uitgangspunten gelanceerd: geografische decentralisatie; teamvorming; decentralisatie van verantwoordelijkheid; generale taakstelling; terugdringen van het aantal niveaus in de organisatie; deelname van alle medewerkers in de beleidsvorming en evaluatie samen met de teams. Daarnaast nam in Politie in Verandering onder meer het idee van sociale hulpverlening door de teams een belangrijke plaats in. Deze paragraaf geeft antwoord op de vraag in hoeverre de geïnterviewde oud-korpschefs letterlijk deze uitgangspunten uit Politie in Verandering gevolgd hebben.

Het bleek uit de Evaluatie Politiewet 1993 dat de korpschefs een centrale rol hadden binnen de politieregio's na 1994. Om die reden staan zij dan ook centraal in dit onderzoek naar de invloed van Politie in Verandering op de ontwikkeling van de politie vanaf 1994.

“De korpschef is in elke regio een centrale actor. Hij verzorgt de dagelijkse leiding aan het korps en is – formeel en feitelijk- de verbindende schakel tussen de beleidsbepalers en de verantwoordelijken in de regio en in het uitvoerend apparaat. Feitelijk neemt de korpschef in de verschillende overlegvormen een gelijkwaardige positie in ten opzichte van de korpsbeheerder [burgemeester van de grootste gemeente in de regio] en de hoofdofficier van Justitie. De korpschef ontleent aanzienlijke invloed aan de vaak omvangrijke beheersbevoegdheden die hij in de regel van de korpsbeheerder gemandateerd heeft gekregen. Ook het feit dat veel beleidsstukken in eerste concept door beleidsmedewerkers van de politie worden opgesteld – en dus onder verantwoordelijkheid van de korpschef – draagt uiteindelijk bij aan de invloed van de korpschef op het feitelijke beheer van het korps.”⁷

Bij een beschrijving van de overtuigingen en ambities die de (geïnterviewde) korpschefs hadden is het onontkoombaar de korpsen waarin de geïnterviewde korpschefs gewerkt hebben mede te beschouwen. We vergelijken de verschillende situaties die de korpschefs aantreffen omdat die een rol lijken te spelen bij de door hen genoemde ambities. Waar mogelijk wordt daarbij de grens van één korps overschreden om meer in algemene zin iets over het betreffende onderwerp te kunnen zeggen.

⁷ Rosenthal et al (1998a), p. 207

Straver is zoals vermeld, geïnterviewd over zijn periode in Hollands Midden vanaf 1997, maar vormt daarom geen uitzondering. Hij kwam daar in een korps dat volgens hem net zo 'ver' was als sommige anderen in 1994. Faseverschillen waren afhankelijk van de voorgeschiedenis. Onder meer dominantie van Rijks- of juist Gemeentepolitie in een bepaalde regio kon het verschil maken. Vanaf midden jaren tachtig hadden de faseverschillen een nieuwe dimensie gekregen, omdat vanaf die tijd, de eerste korpsen de uitgangspunten van Politie in Verandering in hun organisaties begonnen door te voeren.

Met Haarlem als koploper, dat in de jaren tachtig op grote schaal met wijkteams experimenteerde en rapporten publiceerde. De voorgeschiedenis van gemeentepolitiekorps Haarlem, dat later opging in regiokorps Kennemerland, vormde voor de laatste een belangrijke leidraad.⁸

4.1.1 Grote verschillen tussen de nieuwe korpsen

Hoewel "faseverschillen"⁹ bestonden tussen de korpsen m.b.t. vele aspecten van het politiewerk en de organisatie daarvan, ontlieden de ambities van de regiochefs van Zuid Holland Zuid, Kennemerland en IJsselland elkaar nauwelijks vanaf 1994. In alle vier regiokorpsen werd vanaf de start in 1994 op hetzelfde thema gevarieerd: lokaal betrokken en dienstbaar aan het publiek moest de politie worden. Over de richting bestond veel overeenstemming tussen de korpsen en deze nam in de loop van de jaren negentig nog verder toe: men wilde in de richting van het model van *community policing* en had daarbij niet zelden expliciet de uitgangspunten van Politie in Verandering voor ogen. De aanpak echter was per regio, of zo men wil, per korpschef verschillend. Er werden verschillende organisatiemodellen opgezet.

Straver nam zijn ervaring met het uitwerken van de idealen van Politie in Verandering mee toen hij in 1997 begon in Hollands Midden. Hij was ontevreden over wat hij daar aantrof:

"Dan kom je bij het team in de binnenstad van Leiden en dan vraag je: 'hoe groot is jullie team nou?' En het antwoord is: 'ja, organiek 36 man, maar feitelijk nog geen dertig man.' In de binnenstad van Haarlem, dat is volstrekt vergelijkbaar, daar liepen meer dan zestig man rond. Dat beeld kreeg ik bijna overal. Dan reed ik door de Bollenstreek en trof het ene dichte bureau na het andere aan. (...) In Gouda ontmoette ik gelaten dienders. Die vertelden

⁸ Interview Broer

⁹ Interview Tieleman

hoe ze eigenlijk geen aanhouding meer konden doen zonder dat ze tegenover een per gsm gemobiliseerde overmacht van Marokkaanse jongeren kwamen te staan, hoe hun auto's 's nachts bekrast werden en wat ze allemaal aan beledigingen moesten slikken. We waren gewoon de baas niet meer op straat. (...) Het had allemaal duidelijk te maken met de onbalans in de sterkteverdeling. Van de 1400 man die het korps toen sterk was, bleken er maar 567 in de basispolitiezorg te werken. Wat ook opviel, was het feit dat Hollands Midden in twee hiërarchische lagen was georganiseerd na de fusie, namelijk regio en district. Er was een groot aantal kleine districten, maar de derde laag van de groepschefs of wijkteamchefs, die in mijn idee bij gebiedsgebonden werken een eigen verantwoordelijkheid hebben, bestond niet.”¹⁰

Hoewel men in Hollands Midden volgens Straver, dezelfde principes had aangehangen als hij in Kennemerland had gedaan, werd de uitwerking ervan getypeerd door een duidelijke invloed van het rijkspolitieverleden:

“Vanuit een topdown werking werd de organisatie opgebouwd. Men begon met de staffuncties en de specialismen en wat overbleef, dat was de basispolitiezorg. (...) Dan kun je verhalen hebben over kleinschaligheid en (...) interactie met het publiek, maar kwantitatief lukt dat dan gewoon niet. Dus, waar je verschillen ziet is echt in stafvorming; of dat breed wordt opgezet met specialismen.”¹¹

In elk van de regio's werd een bewuste keuze gemaakt tussen centrale en decentrale sturing van de politie. Bij de totstandkoming van deze keuze speelde de historische situatie in de regio een belangrijke rol. Regio's die gedomineerd werden door vroegere gemeenten met Rijkspolitie, kozen vaker voor een decentrale structuur, terwijl regio's met vooral gemeentepolitie-gemeenten vaker een meer centrale sturing voorstonden. Daarbij gaat het er om welke rol de basiseenheden en de districten spelen. In Hollands Midden waren die basiseenheden er bij de benoeming van Straver in 1997 nog helemaal niet. In sommige regio's was een sterke centrale neiging zichtbaar, terwijl regio's als Zuid-Holland-Zuid en Brabant Zuid-Oost een decentrale filosofie aanhingen.¹²

¹⁰ Straver in: Zwart, C. (2004), *“Over het wezen van de Nederlandse politie; gesprekken met Ries Straver”*, Leiderdorp, p. 113

¹¹ Interview Straver

¹² Rosenthal et al (1998a), p. 213-214

In de eerste jaren na 1994 was in veel korpsen het verleden dus nog sterk van invloed op de vormgeving van de organisatie. Het doorbreken van oude verhoudingen was volgens de geïnterviewde korpschefs echter van ambities afhankelijk.¹³ Zowel Straver als Wilzing hadden naar eigen zeggen met een lastig verleden te maken maar waren desondanks ambitieus. De ruimte voor het uitvoerend niveau om in te spelen op de specifieke problemen van het eigen gebied werd een speerpunt voor Straver. Slechts 40 procent van het korps werd ingezet in de basispolitiezorg, terwijl dat in Kennemerland met 60 procent de helft meer was. Behalve de sterkteverdeling in Hollands Midden, was ook de beperkte beslissingsruimte aan de basis een doorn in het oog van Straver.¹⁴

“Ik wilde allereerst de basispolitiezorg enorm gaan versterken. (...) Dat betekende enerzijds, snijden in ondersteuning (...) en alle groei richting basispolitiezorg. (...) Ik wilde ruimte creëren voor echte gedecentraliseerde politiezorg, dus de centrale planning overboord zetten; sturen op hoofdlijnen. Een paar prioriteiten voor het korps als geheel maar ruimte voor districten en vervolgens basiseenheden om het verder in te vullen.”¹⁵

Straver formuleerde ambities voor het korps dat hij aantrof en moest daarbij het verleden overwinnen. Ook Wilzing had veel op het verleden goed te maken, als opvolger van Haisma in regio IJsselland: “Ik pak in 1994 een korps over, dat desolaat was, rampzalig. Het leek nergens meer op.”¹⁶ Wilzing hing, net als zijn voorganger een krimpopgave van 140 man boven het hoofd. Die kon het korps onmogelijk inleveren, volgens Wilzing. Hij kon, nadat Haisma gestruikeld was, met de Directeur Generaal veiligheid van BZK wel overeenkomen dat het minder moest en de opgave werd bijgesteld naar 100.¹⁷ In hoofdstuk 5 komen de krimpregio's verder aan de orde.

De beginsituatie werd ook in IJsselland sterk bepaald door het rijkspolitieverleden. Er waren voorheen zes gemeentelijke korpsen en een sterke rijkspolitie. De rijkspolitie had in Friesland, Groningen, Drenthe en Overijssel een aantal diensten opgebouwd; volgens Wilzing te exclusief en te specialistisch. De gemeentepolitiekorpsen hadden daarbij altijd veel extra geld uit gemeentelijke middelen gekregen. In de betreffende politieregio's kreeg men op die manier met een wanverhouding te maken tussen deze diensten en de

¹³ Interviews Tieleman, Straver, Wilzing

¹⁴ Interview Straver

¹⁵ Idem

¹⁶ Interview Wilzing

¹⁷ Idem

basispolitiezorg die was achtergebleven. Adequate politiezorg was in het geding. In IJsselland werd de maximum aanrijtijd overschreden: “Op het platteland was het een klerezooi om het maar simpel te zeggen.”¹⁸

Wilzing wilde “een efficiënt en adequaat functionerend politiekorps dat kostenbewust en goed dienend naar de burger en met vakmanschap z’n werk deed.”¹⁹ Uit deze ambitie blijkt het accentverschil tussen Wilzing en Straver. Wilzing ziet de uitgangspunten van Politie in Verandering niet als een garantie voor een goed functionerend korps. Hij zet een meer klassieke organisatie op en wil daar pas principes van Politie in Verandering in doorvoeren als het korps “er tegen bestand is”²⁰.

Straver en Wilzing denken onderling verschillend over de mate waarin een korps centraal gestuurd en georganiseerd moet worden. Met name werken hun visies verschillend uit voor de opzet van de recherchefunctie in IJsselland en Hollands Midden.

Er waren zes districten en dat vond Wilzing te veel voor een klein korps. “Iedere baas had zijn eigen bevoegdheden.”²¹ Het kostte Wilzing moeite om zijn districtschefs zover te krijgen regiobreed op een kostenefficiënte manier, onder meer computers, kopieermachines en politieauto’s in te gaan kopen. Toen daar eenmaal nieuw beleid voor was vastgesteld “hebben we gezegd, van die zes districten maken we er drie. Dat betekende heel veel in de overhead snoeien en snijden. Dat scheelde enorm.”²² Wilzing bracht een aantal taken naar het regioniveau, zoals de Technische Recherche, die daarvoor grotendeels in het district Deventer gevestigd was.²³

Er moest een organisatie komen die zich beter leende voor centrale sturing. Dat is een duidelijk verschil met Hollands Midden, waar Straver de nadruk legde op sturing op hoofdlijnen. Tegen zijn districtschefs zei Wilzing dat er een Hoofd Politiediensten, een Hoofd Technische Recherche en een bedrijfsdirecteur zouden komen.

“Wij haalden allerlei dingen weg (...) bij de zelfstandige districtschefs en tegelijkertijd ging ik vanuit een collectief, een veel kleiner collectief, harder en beter sturen. Ik was in die situatie: ik moest eerst orde op zaken hebben. Ze moesten eerst weten wie de baas was. (...) Mijn voorganger vond dat de korpschef verantwoordelijk was voor de kwaliteit van het

¹⁸ Interview Wilzing

¹⁹ Idem

²⁰ Interview Wilzing

²¹ Idem

²² Idem

²³ Idem

management. Meer taken had ik niet als korpschef. Dat was zijn idealisme. Dat kwam nog uit die tachtiger jaren, ook een beetje uit het rapport Politie in Verandering; maatschappelijke vernieuwing etc.. Wij zeiden ja, dat kun je wel doen maar dan moet je wel zorgen dat je zaakjes eerst op orde zijn. Er was een groep die werkte met een ander concept, dat was het concept van excellente ondernemingen. Peters en Waterman, die beschreven een aantal excellente ondernemingen in de Verenigde Staten en dat was een concept, dat waren de wat hardere en centraler denkende bazen. Daar was ik er één van.”²⁴

Door deze centraliserende maatregelen, ten dele uit managementliteratuur afkomstig, zag Wilzing kans zijn desolate korps financieel gezond te maken en in 1997 op een in zijn ogen, duurdere vorm van politiezorg over te gaan: de formering van 28 gebiedsgebonden teams.²⁵ Daarmee stelde ook Wilzing zijn ambitie bij in de richting van Politie in Verandering maar werkte ze uit in een eigen model.

De kleinschalige teams blijken echter zeer lastig realiseerbaar.

“Twee jaar later zijn het er [van de 28] nog 14-15 over.”²⁶ (...) Aanvankelijk dacht men dat twintig man een goede grootte zou zijn voor een team. Maar dan blijken gemiddeld, slechts drie tot vier agenten per dienst beschikbaar te zijn.²⁷ Het was noodzakelijk om de schaal te vergroten. In Kennemerland deed men hetzelfde in die tijd: “Gebleken was, dat de ideaaltypische kleine schaal met als motto ‘kennen en gekend worden’ vastloopt op de roostervorming. Met name op de beschikbaarheid van mensen. (...) In die tijd met de toenmalige roostervorming en arbeidsuren, hebben we de groepsgrootte op veertig gezet. Dat kon net, dan moest je op je tenen lopen; niet te veel zieken hebben of ME optredens.. Naderhand bleek dat toch ook een heel krappe grens [te zijn] en dat verdere verworvenheden van politie personele aard [voorgeschreven werkuren en rusturen] het moeilijker maakten. Amsterdam [ging] naar 60 man toe omdat je anders niet voldoende beschikbaarheid had in de schaarste periode.”²⁸

Volgens Wilzing bestond met de kleine teams bovendien geen kritische massa om iets te regelen: “Er kwam steeds meer behoefte aan kleine specialismen. Er kwam gewoon

²⁴ Idem

²⁵ Idem

²⁶ Idem

²⁷ Idem

²⁸ Interview Broer

behoefte aan twee wijkrechercheurs in die teams en die waren er niet en die kon je met twintig man niet voor elkaar krijgen. Dus die chefs gingen elkaar opzoeken.”²⁹

Wilzing, die voor hij in IJsselland begon een lange carrière in recherchewerk gemaakt had, grijpt de noodzakelijke schaalvergroting van de gebiedsgebonden teams aan om de Recherche te versterken:

“Wel centraal de specialismen aantrekken – en dat doen ze nog steeds niet genoeg – en daarnaast de teams optimaal een kans geven. (...) Ik eis daarbij dat er een paar mensen zitten die dat recherchewerk kunnen doen. Zo gauw als het boven een wijk uitgaat dan gaat het naar het districtelijk niveau. Dat betekent dat er ook op districtsniveau Recherche moet zijn. (...) Er zijn politiekorpsen geweest zoals Gelderland Zuid, die hebben hun totale Recherche opgeheven. Met de generale taakstelling kon dat allemaal wel en die wezen geen echte rechercheurs aan. Door die schaalvergroting, dus twee teams bij elkaar zetten, was het mogelijk om toch die specialismen in die teams alvast te beginnen: met twee wijkrechercheurs, drie of vier districtelijke rechercheurs en je bovendistrictelijke recherche op centraal niveau van de regio. (...) Wat je moet hebben is dat je op alle niveaus recherchetaken doet en die wijkteams zijn er voor de juiste informatie; tegen de burger aan te schurken, heel snel aan te voelen wat niet goed gaat en daar ook meteen in te grijpen.”³⁰

Op het regioniveau in Zwolle werkten in de tijd van Wilzing vierhonderd tot vijfhonderd mensen, waarvan een deel met bovenregionale taken werd belast.³¹ Nadenken over de organisatie gebeurde volgens Wilzing echter wel in de geest van Politie in Verandering: “Evaluatie met de teams hebben we gedaan. [We zijn] spontaan, in vrijwilligheid van 28 teams naar 13-14 teams gegaan en [er waren] chefs die hun functies hebben opgegeven omdat ze vonden dat het beter werkte.”³²

Straver bleef dicht bij het ideaal van generale taakstelling uit Politie in Verandering en bouwde de recherchefunctie in Hollands Midden anders op: De basispolitiezorg was in beginsel verantwoordelijk tot en met de middelzware criminaliteit en de Recherche was ondersteunend. “In alle basisteams zaten één of twee coördinatoren criminaliteit, ex

²⁹ Interview Wilzing

³⁰ Idem

³¹ Idem

³² Idem

rechercheurs die met een extra schaal richting basispolitiezorg waren gelokt om jongere collega's wegwijs te maken op het pad van rechercheonderzoek en dat te coördineren.”³³

In Straver's optiek ontlasten de centrale recherchefunctionarissen in een organisatiemodel als dat van IJsselland de basiseenheden maar voor een deel. Prioriteiten gesteld vanuit de optiek van de centrale Recherche, worden volgens Straver meer door het Openbaar Ministerie beïnvloed en gaan uit naar zwaardere criminaliteit. Een meer lokaal gewortelde Recherche stelt volgens hem andere prioriteiten.³⁴

“Met name in de sfeer van de veelvoorkomende criminaliteit is het verre te verkiezen als de Recherche dichtbij georganiseerd is en als het even kan, voor een deel ook deel uitmakend van de basispolitiezorg.”³⁵

Tieleman neemt in Zuid-Holland Zuid aangaande de recherchefunctie een tussenpositie in: “Lichte vormen van criminaliteit worden afgehandeld door GPF'ers [gebiedsgebonden politie functionaris]. Complexe zaken worden op districts- of regioniveau aangepakt.”³⁶

De GPF'er stond voor een “brede taak waarbij mensen zich als volwassen professional dienden op te stellen en ook ervan uitgaande dat ze dat konden. Dat betekende, een upgrading als het ware van hun verantwoordelijkheidsniveau.”³⁷ De GPF'er was direct aanspreekpunt voor het lokale bestuur maar fungeerde binnen het verband van een groter district.³⁸ In plaats van via een kleinschalig georganiseerd team met een teamchef, diende de individuele GPF'er de lokale betrokkenheid, zelf binnen zijn district te organiseren: “Twintig procent van de sterkte is gereserveerd voor de zogenaamde GPF-functie: de gebiedsgebonden politiefunctionarissen. Deze politiefunctionarissen analyseren veiligheidsproblemen en zij pakken deze vervolgens aan met burgers, met uitvoerende diensten en met Justitie. Zij hebben directe toegang tot politiechefs die districtsoverleg voeren, zodat zij veiligheidsvraagstukken kunnen agenderen.”³⁹

Merk op de verschillende sterktepercentages die voor het gebiedsgebonden werk beschikbaar waren, zo rond 1998. Resp. 40 en 60 procent in Hollands Midden en Kennemerland, tegen 20 procent in Zuid-Holland Zuid. Maar in hoeverre waren deze

³³ Interview Straver

³⁴ Idem

³⁵ Idem

³⁶ Rosenthal et al (1998a), p. 152

³⁷ Interview Tieleman

³⁸ Rosenthal et al (1998a), p. 152

³⁹ Idem, p. 154

objectieve verschillen toe te schrijven aan verschillende overtuigingen en ambities die de korpschefs hadden in de jaren negentig? Van drie uiteenlopende korpschefs werden deze bovenstaand beschreven. Het blijkt dat er accentverschillen waren die ook hebben geleid tot verschillende organisatiemodellen in de onderscheiden korpsen. Wilzing hechtte aan voldoende centrale sturing, terwijl Straver meer zag in sturing op hoofdlijnen. Ook over de positie van de Recherche denken de geïnterviewde oud-korpschefs verschillend, met verschillende uitwerkingen in hun organisaties tot gevolg. Tegelijkertijd waren de verschillen niet extreem gespreid: de geïnterviewde chefs en naar verluidt ook de meeste van hun collega's zijn kort na 1994 begonnen aan het doorvoeren van diverse ideeën uit Politie in Verandering.

4.1.2 Politie in Verandering was gemeengoed geworden

Voor Tieleman die in sterke mate de uitgangspunten van Politie in Verandering gevolgd blijkt te hebben, was het rapport als zodanig niet meer in beeld.⁴⁰ Vele regio's gingen ambitieus van start. Er waren er ook die aanvankelijk voorzichtig waren of alleen een heel licht concept met de ideeën uit Politie in Verandering opzetten.⁴¹ De voorgeschiedenis van een regio kon hiermee te maken hebben maar er waren ook andere beperkingen. Deze komen in het volgende hoofdstuk aan bod. Ondanks alles vormden de ambities van korpschefs een belangrijke drager voor vernieuwing. 'De vernieuwingsgeneratie' was daarbij sterk geïnspireerd door Politie in Verandering, zij het niet altijd direct of niet expliciet door het rapport zelf.

“Politie in Verandering is niet mijn drijfveer geweest. (...) Er waren drie [van de auteurs van Politie in Verandering] die korpschef zijn geworden [Straver, Wiarda en Nordholt]. Ik denk dat het denken wel redelijk gemeengoed was geworden. (...) Politie in Verandering is heel uitdrukkelijk tot mijn gedachtegoed gaan behoren door het heel kritisch te lezen, door er veel over te spreken. [Het zijn] culturele aspecten die als vanzelfsprekend een plek gevonden hebben. (...) Ik kan [geen korpschef] bedenken waarvan ik zeg die was een tegenstander. Wel is de één van nature conservatiever dan de ander. (...) Maar ze waren allemaal van de nieuwe generatie.”⁴²

⁴⁰ Interview Tieleman

⁴¹ Idem

⁴² Idem

Politie in Verandering maakt volgens Tieleman deel uit van een ontwikkeling die niet beperkt bleef tot het rapport Politie in Verandering.⁴³ In het Tijdschrift voor de Politie vindt men ook 'oorspronkelijke' gedachten over verandering van de politiefunctie, die geen verband houden met Politie in Verandering of de Projectgroep Organisatiestructuren. Onder meer van de hand van oud gediende C.N. Peijster.⁴⁴ Daarnaast werd al door diverse korpsen met een wijkagentensysteem gewerkt voordat Politie in Verandering werd gepubliceerd.

Op het abstracte niveau van een wensbeeld over de politie, bestaat tussen de nieuwe regiochefs in 1994 overeenstemming. Politie in Verandering gaf daarbij de dominante richting aan. Een richting die misschien al voor publicatie van het rapport was ingeslagen. Als we preciezer kijken blijken onder gedeelde overtuigingen ook verschillen schuil te gaan: korpschefs kiezen voor onderling verschillende organisatiemodellen. Hoe standpunten en invloed verdeeld waren in deze discussie vanaf 1994, komt aan de orde in de volgende paragraaf.

⁴³ Idem

⁴⁴ Bijvoorbeeld: Peijster, C.N. "*De politie in een democratische maatschappij*" in: *Tijdschrift voor de Politie*, 1969, pp. 176-180; C.N. Peijster, "*De sociale taak van de politie*" in: *TvdP*, 1975, pp. 421-427; C.N. Peijster, "*De welzijnstaak van de politie*" in: *TvdP*, 1978, pp. 365-371.

4.2 De dominante generatie

De dominante nieuwe generatie die in de jaren negentig de korpschefs konden worden, was in de jaren zestig bij de politie gekomen en kon zich toen helemaal niet thuis voelen. De nieuwe garde wilde zich opnieuw gaan verhouden tot de functie en de organisatie van de politie. Politie in Verandering expliciteerde de behoeften, van wat je zou kunnen noemen, een nieuwe generatie van “allemaal linksige jongens.”⁴⁵ Door sommigen werd ook anders gedacht, Wilzing bijvoorbeeld:

“Ik had [geheel niet] het idee dat het in 1977 zo ernstig was, (...) vanuit mijn rechnerpositie. (...) Ik vond dat wij voldoende in de maatschappij stonden en dat wij zeer betrokken waren bij ons werk. Er was een groep die onderdeel was van een maatschappelijke ontwikkeling; van meer lange haren en vrije teugels. Die groep wilde een enorme vernieuwing, maar bij delen van de politie was deze groep veel minder aanwezig. (...) Dat kwam uit die tijd van kraken, van vrijheid van denken, van alles moet kunnen. (...) Het gedachtegoed van Politie in Verandering, als het gaat om de politiefunctie – het belang van maatschappelijke integratie – werd algemeen gedeeld. Waar geen gedeeld verhaal over was en is, is de vraag hoe geef je dat vorm in het organiseren van politiewerk.”⁴⁶

4.2.1 Onopgeloste dilemma's en verschillende organisatiemodellen

Hoe de politie organisatorisch optimaal op zijn functie kon worden gericht, volgens het breed gedragen ideaal van Politie in Verandering, was een groot vraagteken. En is dat nog steeds. Daarop wordt verder ingegaan in hoofdstuk 6. Opvallend is dat in de Raad van Hoofdcommissarissen discussie hierover het liefst vermeden werd.

“Daar werd niet over gesproken. Wij stonden voor een enorme klus in 1994, toen we van Ien Dales de zandloper uitgereikt kregen. Dus dan denk je daar gaan we het met elkaar over hebben want het is een moeilijk proces. Ik heb dat één of twee keer geprobeerd maar het waren alleen maar succesverhalen en waar mensen mee worstelden dat kwam niet op tafel. Korpschefs waarvan we wisten dat ze gingen omvallen, hielden succesverhalen en hadden geen probleem.”⁴⁷

⁴⁵ Interview Tieleman. De ervaringen van Straver als jonge politieman zijn opgenomen in een boek gepubliceerd ter gelegenheid van zijn afscheid. Zie voetnoot 10.

⁴⁶ Interview Straver

⁴⁷ Idem

Het was zeldzaam, en dan in persoonlijk contact tussen Straver en Tieleman bijvoorbeeld, als over de organisatorische uitwerking van de idealen uit Politie in Verandering werd gesproken. Dilemma's ten aanzien van onder meer de recherchefunctie, bleven daardoor lange tijd en misschien nog steeds, onopgelost.

Wilzing omarmde, eenmaal korpschef van IJsselland geworden, Politie in Verandering alsnog maar wilde ook op alle niveaus in zijn korps investeren in recherchefunctionarissen. Hij geeft een beschrijving van de sfeer in de Raad van Hoofdcommissarissen vanuit zijn perspectief:

“De eerste jaren zijn zwaar geweest. Dominantie van de korpsen in het westen van het land, de grote. Het achterblijven en af en toe het onderspit delven van de korpsen in het oosten van het land. De Raad van Hoofdcommissarissen was geen eenheid. (...) Ik had mijn eigen visie en ik had mijn specialisme op de justitiële kant en ik bemoeide me met Politie in Verandering en dat soort dingen niet. Alles wat wij afspraken in de Raad, dat werd door mij consequent in het korps uitgevoerd. (...) De dominantie ging uit van de mannen van Politie in Verandering. Dat waren Wiarda, Nordholt, Hessing en Straver. De Recherche kreeg daar geen aandacht en de Recherche zakte langzaam maar zeker weg.”⁴⁸

Tegen het in zijn ogen wegzakkende belang van het researchewerk kon Wilzing niets inbrengen: “Dat had geen effect. Dat was niet in de mode. De meeste korpsen werden volgens een wijkteamconcept ingericht. (...) Voor de Recherche was absoluut geen plaats.”⁴⁹ De toon werd in de Raad van Hoofdcommissarissen gezet door een klein aantal van haar leden. Daarbij had iedereen het druk genoeg. Werkweken van tachtig uur per week waren geen uitzondering en discussiëren op hoge toon paste daar niet bij. Iedere korpschef ging min of meer zijn eigen weg, op zoek naar het in zijn ogen juiste model.⁵⁰

“Politie in Verandering is ons ook niet voorgeschreven. Binnenlandse Zaken heeft het zeer laten afweten op dat punt. [BZK] heeft gewoon gezegd van doe maar wat in je eigen lokale/regionale situatie het beste is. Dat waren de persoonlijke opvattingen van de korpschef en zijn omgeving die dat regelden.”⁵¹

⁴⁸ Interview Wilzing

⁴⁹ Idem

⁵⁰ Interview Straver

⁵¹ Interview Wilzing

Wilzing vond overigens dat ook in korpsen waar de ideeën uit Politie in Verandering weinig aandacht kregen wel goede dingen gebeurden.⁵² De andere geïnterviewden zijn duidelijker pleitbezorgers van Politie in Verandering en zijn geneigd om korpschefs die minder op hun koers zaten als achterblijvers te zien: daar pakte men niet door, was men niet geïnspireerd.⁵³

4.2.2 Eenheid in verscheidenheid

De geïnterviewden zijn het erover eens dat eigenlijk alleen over de organisatorische uitwerking van een verder gedeeld ideaal verschillend werd gedacht door de korpschefs. Waarbij in de loop der jaren de opvattingen zich nog wat uitmiddelden:

“Door de weerstand die er was, en de strijd die gevoerd was zag je nog allerlei varianten. Door de tijd heen zie je dat meer (...) in een hoofdstroom komen. (...) Over politiewerk zijn de opvattingen redelijk uitgefaseerd. Omdat je heel veel mensen hebt die opgeleid zijn op dezelfde manier. Ik heb hele hordes zien langskomen en Straver trouwens ook. Met Van der Vijver [en Boele Staal] hebben we jarenlang les gegeven in het [laatste] achtste semester [van de toenmalige NPA]. Dat was kort na Politie in Verandering. Tien jaar lang [hebben we] allerlei mensen die nu aan de top zitten, in de schoolbanken gehad. Dan heb je heel veel van het gedachtegoed overgedragen. Dat vertaalt zich terug in opvattingen die je terugziet. (...) Er zijn wel verschillen natuurlijk, het zijn allemaal mensen, maar er is ook veel gemeenschappelijkheid in de opvattingen over politiewerk. Dat vertaalt zich naar Politie in Ontwikkeling, waar ook weer het gedachtegoed terug komt, zij het verbreed naar meer patronen.”⁵⁴

Ook de School voor Politieleiderschap zou volgens Broer, tegenwoordig op deze gemeenschappelijkheid een duidelijke invloed hebben.⁵⁵ Wilzing duidt in dit verband op de uitwisseling van *best practices* die binnen de Raad van Hoofdcommissarissen zijn intrede deed. Op deze manier werd volgens Wilzing, vooral de aandacht gevestigd op zaken die door een te eenzijdige kijk op de taken van de politie, in bepaalde korpsen bleven liggen.⁵⁶

⁵² Interview Wilzing

⁵³ Interviews Straver, Broer

⁵⁴ Interview Broer

⁵⁵ Idem

⁵⁶ Interview Wilzing

“Wij noemden dat de ballenboom. Dan gaven wij rood, oranje of groen. (...) Dan kreeg je 25 korpsen onder elkaar, [en] aan de andere kant: wordt er actief opgespoord, hoeveel zaken zijn er gedaan, hoeveel daders zijn er gepakt; mensenhandel; vrouwenhandel. Dat werd met kleurtjes aangegeven: Is het protocol voor elkaar? Worden de regels ook nageleefd? Wat je dan zag was dat korpsen heel veel oranje of rood hadden: die deden er geen ruk aan. Drenthe was er niet zo in geïnteresseerd wat er in die boerderijen gebeurde; die seksboerderijen (...) Dan werd het korps bezocht die het 't beste voor elkaar had. Door de presentaties in de Raad van Hoofdcommissarissen zag je hoe de andere korpsen het deden en ik wilde niet rood of oranje staan.”⁵⁷

⁵⁷ Interview Wilzing

4.3 Resumé

Hoewel “faseverschillen”⁵⁸ bestonden tussen de korpsen m.b.t. vele aspecten van het politiewerk en de organisatie daarvan, ontlieden de ambities van de regiochefs van Zuid Holland Zuid, Kennemerland en IJsselland elkaar nauwelijks vanaf 1994. In alle vier regiokorpsen werd vanaf de start in 1994 op hetzelfde thema gevarieerd: lokaal betrokken en dienstbaar aan het publiek moest de politie worden. Over de richting bestond in feite veel overeenstemming tussen de korpsen, hoewel die in de loop van de jaren negentig nog verder toenam: men wilde in de richting van het model van *community policing* en had daarbij niet zelden expliciet de uitgangspunten van Politie in Verandering voor ogen. De aanpak echter was per regio, of zo men wil, per korpschef verschillend. Er werden verschillende organisatiemodellen opgezet.

Op het vlak van samenwerking met de gemeenten was al in de jaren tachtig veel bereikt: “De top van de politie; korpsleiding, districtscheFs, die waren zeer goed geïntegreerd in het bestuur in de regio, maar (...) de ruimte om in te spelen op de specifieke problematiek van het eigen gebied was voor het uitvoerend niveau, heel klein.”⁵⁹

Een aantal korpschefs werd vervangen, er waren korpschefs die genoodzaakt waren een tweede reorganisatieronde door te voeren. In de loop van de jaren negentig werd het belang van de voorgeschiedenis van een regio steeds minder van belang en nadat het stof neerdaalde kwamen onderling verschillende opvattingen naar voren.

Er waren accentverschillen. Onder meer ten aanzien van de positie van de recherchefunctie in een korps. Verder hechtte Wilzing aan voldoende centrale sturing, terwijl Straver meer zag in sturing op hoofdlijnen. Onderling verschil van opvatting over de vraag hoe een korps vormgegeven moet worden, in het geval van Wilzing gevoed door zijn rechercheachtergrond, leidde tot verschillende organisatiemodellen die de korpsen onafhankelijk van elkaar ontwikkelden. De discussie daarover verliep stroef; de 26 korpschefs spraken daarover niet vaak en dan vooral informeel met elkaar. Wilzing was daarbij meer dan de andere twee geïnterviewde oud-korpschefs gericht bezig om eerst orde op zaken te stellen in het nieuwe korps voordat hij de ontwikkeling van de in zijn ogen duurdere gebiedsgebonden politie ter hand nam. Afgezien van accentverschillen was Politie in Verandering ten tijde van de regionalisering gemeengoed geworden. Kort na 1994 zijn de meeste korpschefs in meer of mindere mate begonnen aan het doorvoeren van diverse ideeën uit Politie in Verandering. In hoofdstuk 6 wordt hier verder op in gegaan.

⁵⁸ Interview Tieleman

⁵⁹ Interview Straver

Tot zover zijn eigenlijk steeds de interne factoren met betrekking tot de ontwikkeling van korpsen beschreven. In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op de invloed van meer externe factoren op die ontwikkeling. Hierbij komt tevens aan de orde hoe de korpschefs na '94 met die invloeden omgingen en hoe zij externe partijen probeerden te beïnvloeden. Met welke beperkingen hadden de korpschefs te maken bij het doorvoeren van vernieuwing?

5. Waardoor verandering werd beperkt

Factoren en actoren die volgens de geïnterviewden van invloed waren bij het verwezenlijken van hun ambities zijn het onderwerp van hoofdstuk 5. Hierin staat de volgende deelvraag centraal:

- Waardoor werd de ruimte die de regiochefs hadden om ideeën uit Politie in Verandering door te voeren beperkt?

Achtereenvolgens komen in de paragrafen aan de orde: de krimpregio's, kwaliteit van de korpschefs, de wisselwerking met de lokale politiek, de wisselwerking met het Openbaar Ministerie en de wisselwerking met de landelijke politiek.

5.1 Lastige beperkingen

In hoofdstuk 3 kwam duidelijk naar voren hoe zeer er voor de korpsleiding risico's verbonden waren aan verandering. De nieuwe korpschefs stonden in 1994 voor een grote klus. De samenvoeging van de Rijks- en gemeentepolitiekorpsen tot 25 politieregio's en het KLPD was een opgave op zichzelf. Tegen die achtergrond konden te veel veranderambities gevaar opleveren. Ieder was verantwoordelijk voor het op orde brengen van zijn interne organisatie, maar ook voor zijn omgeving moest hij aandacht hebben: met name gemeenten die hun eigen gemeentepolitiekorps moesten inleveren waren in rouw en stonden kritisch ten opzichte van de reorganisatie die de regiokorpsen doorvoerden.¹ Behalve fuseren moest als onderdeel van de reorganisatie een groot aantal korpsen krimpen.

5.1.1 Krimpregio's

Door de krimpopgave kwamen ambities, ook die voortvloeiend uit Politie in Verandering, vaak onder druk te staan. Ten gunste van Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Limburg Zuid werd door de regering de sterkte opnieuw verdeeld. Daarbij werden zogeheten krimpregio's in het noorden, oosten en een deel van het zuiden van Nederland aangewezen. Zij dienden personeel in te leveren zodat de toenemende grote steden problematiek kon worden aangepakt. Wilzing daarover:

“De grootste ramp die toen plaatsgevonden heeft is dat die zware korpschefs: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, met de toenmalig plaatsvervangend DG [Directeur Generaal], Arthur Docters van Leeuwen dat regelden. In Friesland, daar lopen alleen koeien en daar hoeft geen agent omheen. Dat was Rob Hessing, Rotterdam.”²

Onder deze omstandigheden was er feitelijk weinig ruimte om de reorganisatie aan te grijpen voor verandering. In IJsselland, dat 16 procent ofwel 140 van de 940 mannen en vrouwen diende in te leveren, werd zoals in veel krimpregio's gebeurde, onder Haisma niettemin ingezet op wijkteams.

“Mijn collega liep vast op het idealistische concept van een soort wijkteammodel. (...) Het wijkteamconcept is een luxe concept. Het betekent gewoon dat je meer mensen in die teams hebt en dus minder mensen in de beschikbaarheidsdiensten. (...) Wat er moest gebeuren was, dat het wijkteamconcept werd doorgezet. Maar we moesten zoveel

¹ Interview Straver

² Interview Wilzing

personeel inleveren, dat lukte niet en op twee na struikelden alle korpschefs in noord en oost Nederland daarover. (...) In het noordoosten van het land hebben van de negen, zes het niet getrokken.”³ Uiteindelijk groeide IJsselland naar een politiesterkte van ruim 1400, maar kort na hun aantreden was de krimpogave een zwaar blok aan het been van de nieuwe korpschefs. “De ministers en de bureaucratie daarachter hebben een goed verloop van dit enorme veranderingsproces, de grootste bestuurlijke reorganisatie van de laatste 50 jaar enorm bemoeilijkt. Door midden in het proces de sterkteverdeling te gaan wijzigen. (...) Dan heb je als korpschef op de barricade gestaan, naar de lokale politiek die zeer argwanend stond tegenover het reorganisatieproces.”⁴

Wilzing vergelijkt zijn situatie met die van Jan Siepel, korpschef in Gelderland Midden, gestopt in 1996. Wilzing, had als opvolger van Haisma een zeker voordeel:

“Mijn positie was natuurlijk veel makkelijker. Ik kwam binnen onder de voorwaarde dat ik er 140 man uit zou flikkeren. (...) Jan Siepel, die in dat gebied bleef zitten – ik had [in Arnhem] nog als tweede man onder hem gediend – hij had zoveel onderlinge afspraken en verbindingen, hij kon dat niet meer managen. Ik kwam fris binnen [In IJsselland], ik zeg van sorry, even boek dicht en een ander boek open.”⁵

5.1.2 Managementkwaliteiten

De vernieuwing van de politie vanaf 1994 werd vertraagd door vele personele wisselingen aan de top en door veranderingsprocessen die door nieuwkomers meestal van richting werden veranderd.⁶ Tieleman: “We waren ook niet zo heel goede managers met z’n allen.”⁷ Bij veel korpschefs was in het begin sprake van een gebrek aan managementkwaliteiten en gebrek aan kennis van fusies en veranderingsprocessen in het bijzonder.⁸ De krimpogave was een belangrijke risicofactor, maar er waren diverse andere redenen voor het falen van korpschefs. Er waren korpschefs met een achtergrond in de Rijkspolitie, die voor het werk in grotere plaatsen niet de juiste ervaring hadden.⁹ Sommige korpschefs waren voorheen gebonden aan een kleiner gebied en één burgemeester en kregen na de regiovorming te maken met “tegengas (...) van een heel ander niveau burgemeesters, van een lastig OM of

³ Interview Wilzing

⁴ Interview Straver

⁵ Interview Wilzing

⁶ Interview Tieleman

⁷ Idem

⁸ Interview Straver

⁹ Interview Tieleman

een lastige ondernemingsraad, van lastige vakorganisaties. [Er waren korpschefs] die financieel geen overzicht hadden.”¹⁰

Hoewel bijvoorbeeld in Zuid-Holland Zuid de visie van de korpschef in het korps werd omarmd, gaf de uitwerking van die visie grote problemen: “Dat transitieproces is veel meer bepaald geweest door belemmeringen dan door ergens naartoe gaan, naar een wenkend perspectief.”¹¹ Veranderen in de richting van Politie in Verandering leverde op zichzelf staande problemen en risico's op. Er was veel strijd in de organisatie over de rechtspositie van dienders, die lange tijd stevig door de dienstcommissie werd verdedigd.

“Ik heb veel gevochten met de dienstcommissie en de vakorganisaties, zodanig dat er heel veel geschorste vergaderingen zijn geweest, dat er zelfs een brief naar het departement is gegaan. Gezegd werd dat het niet in orde kwam. Uiteindelijk had ik het gevoel dat het tot stilstand zou komen. Toen heb ik op zeker moment gezegd, er moet een doorbraak geforceerd worden en daar moet de korpsbeheerder bij behulpzaam zijn, of ik moet hier weg. (...) Ik ben toen van de één op de andere dag zes weken weg gegaan. Het heeft daarna adhesiebetuigingen geregend.”¹²

Het personeel ervoer de veranderingen als bedreigend. In de nieuwe organisatie zouden er minder bevorderingskansen zijn. De organisatie werd platter en het werk op straat werd geherwaardeerd, geïntensiveerd en dus waren daar meer mensen nodig. Het zogenaamde anciënniteit beginsel werd losgelaten: voor hogere functies ging het voortaan om kwaliteit en niet langer om het aantal dienstjaren dat men had:

“Er is veel geprobeerd om de organisatie professioneler te maken, maar dat was niet altijd aangenamer. Mensen vooral in kleine familiebedrijven als Leerdam, Papendrecht, Sliedrecht, die elkaar heel goed kenden, elkaar door en door vertrouwden, maar elkaar door dik en dun dekten ook als de dingen helemaal mis gingen. Integriteit werd daarbij een groot onderwerp. Het kwam nader aan het hemd van mensen, wat ben je hier nog waard? Er waren districtschefs die daarvoor korpschef geweest waren. Die moesten opeens vijf

¹⁰ Interview Tieleman

¹¹ Idem

¹² Idem

burgemeesters gaan bedienen, in plaats van die ene burgemeester waar ze het altijd heel goed mee konden vinden en die konden dat helemaal niet.”¹³

Tieleman wilde een platte organisatie met informele sturing en controle en zonder complexe planningsprocessen.¹⁴ Echter bij een tweede reorganisatie moest hij daar deels op terugkomen. “[Het terugdringen van het aantal niveaus] is later weer een stukje terug gedraaid omdat ik dat zo ver had vereenvoudigd, dat het bijna niet meer doenlijk was. De *span of control* voor degenen die leiding moesten geven was niet meer te behappen. Vervolgens heeft er wel een functionele toevoeging aan de districten (...) plaatsgevonden, met een vrijgestelde plaatsvervangend districtschef, (...) met een heel specifieke bedrijfsvoeringstaak.”¹⁵ Ook professionalisering speelde daarbij een rol:

“Er is een tweede doorstart gekomen, toen ik eigenlijk een veel te sociaal beleid voerde. Ik probeerde iedereen die ziek, zwak en misselijk was binnenboord te houden. Dat kreeg de schijn van willekeur, daar kreeg ik commentaar op en dat tastte bijna mijn integriteit aan. Toen heb ik gezegd ‘we gaan nu de organisatie vitaliseren’. Dat heeft een heel belangrijke rol gespeeld. Een aantal dingen moest strakker geregeld worden: niet meer alleen de baas die erover gaat, maar meer procedures.”¹⁶

In de Evaluatie Politiewet 1993 – waarin Zuid-Holland Zuid als enige van de hier besproken korpsen, onderdeel was van het diepteonderzoek – wordt de genoemde tweede reorganisatie als volgt beschreven:

“De ‘span of control’ van leidinggevenden, met name van districtscheefs, is zo groot dat de interne sturing, controle en coördinatie eronder lijdt. De afstemming tussen de Recherche, de surveillance en gebiedsgebonden politiefunctionarissen schiet tekort: de kwaliteit van het functioneren van de Recherche en van de surveillance laat te wensen over. De kwaliteit van de beleidsvorming lijdt onder het sterk informele karakter van de beleidsplancyclus en onder het gebrek aan beleidsondersteuning voor politiefunctionarissen die overleg voeren met bestuur en Justitie.”¹⁷

¹³ Idem

¹⁴ Rosenthal et al (1998a), p. 153-154

¹⁵ Interview Tieleman

¹⁶ Idem

¹⁷ Over deze knelpunten die uit een zelfevaluatie en een externe audit waren gekomen, bestond binnen het regionaal college brede overeenstemming. Zie: Rosenthal et al (1998a), p. 158

In reactie schreef Tieleman een nota waarin hij onder meer voorstelde het aantal districten terug te brengen zodat meer capaciteit kon worden geïnvesteerd in beleidsondersteunende taken, om de eenheid in het personeelsbeleid en in de politiezorg te vergroten en om het aantal leidinggevenden in het middenkader enigszins uit te breiden. Er werden 'chefs GPF' aangesteld die tussen de districtschef en de GPF'ers werden geplaatst. De Recherche-eenheden werden vergroot met de bedoeling de kwaliteit van het reguliere rechercheproces te verhogen. Ook werd de korpsleiding met twee politiemangers uitgebreid.¹⁸ Zowel hoge politiefunctionarissen, burgemeesters als vooraanstaande burgemeesters vonden deze veranderingen van belang voor het evenwicht in het korps: "De afkeer van centralisering en van formalisering was doorgeslagen in een te informele en te ondoelmatige gang van zaken in de politieregio."¹⁹ Zoals de oorspronkelijk kleine teams uit Politie in Verandering niet bleven bestaan, moest ook Tieleman zijn ideaal van de platte organisatie bijstellen – dat eveneens min of meer was geïnspireerd op Politie in Verandering. Zuid-Holland Zuid ging terug naar een iets traditioneler model.

Een tweede reorganisatieronde was schering en inslag eind jaren negentig:

"Veel korpsen grepen de reorganisatie aan om kleinschalige, gedecentraliseerde politiezorg te organiseren, maar hebben bijna allemaal een tweede reorganisatieronde ondergaan. (...) De inrichtingsfase is geweest van '91 tot ongeveer '95. In de vijf jaar daarop heeft bijna ieder korps een tweede reorganisatiefase doorgemaakt."²⁰

Behalve de doorgesloten decentralisering in het korps van Tieleman, konden bij reorganisatieprocessen in andere korpsen heel andere thema's centraal staan. Zo was bijvoorbeeld de capaciteit die werd gestoken in staffuncties en in ondersteunende taken te groot in de regio Noord- en Oost Gelderland. Om de overhead te verminderen werden daar de basiseenheden vervangen door gemeentegebonden politieteams. Deze bestonden wegens doelmatigheidsgronden "uit minimaal 15 formatieplaatsen met als gevolg dat een team soms meerdere kleine gemeenten van politiezorg moest voorzien.

¹⁸ Rosenthal et al (1998a), p. 159

¹⁹ Ibidem

²⁰ Interview Straver

Gemeentegebonden betekende in dit verband dat de politietaak steeds moest worden uitgevoerd in de gemeentespecifieke contexten.”²¹

Bij het op orde brengen van de regio's kwam veel kijken. Zeker als een korpschef ambitieus was, bezorgde hij zichzelf daarmee een dynamische baan en moest hij op diverse fronten acteren. De ideeën uit Politie in Verandering hadden soms onvoorziene nadelen. Daarbij was het motiveren van de korpsleden voor de goede voortgang van het veranderingsproces sowieso noodzakelijk.²² In Haarlem nam Straver zijn rol al vroeg op. Het ging hem altijd om het creëren van draagvlak: “Ik heb altijd de dienstcommissie aan mijn zijde gehad, die had ik van het eerste moment erbij [in Hollands Midden].”²³ Ook Wilzing nam de rol van inspirator op en ging op ‘de zeepkist’ staan. Voor zijn lijn, die in het begin een zakelijke was, kreeg hij naar eigen zeggen veel begrip.²⁴

Leiding geven was ook een belangrijk thema wanneer het model van Politie in Verandering was ingevoerd. Eenmaal ingevoerd, werd van binnenuit de aangegroeide decentrale verantwoordelijkheid uitgehold: “Autonomie dichtbij de uitvoering, dat stelt extra hoge eisen aan beheersing, wil het geen vrijheidblijvendheid worden. Dat heb je in veel korpsen gezien.”²⁵ Ook door Straver werden beheersmaatregelen ingevoerd.²⁶

5.1.3 Ideologische invloeden van buitenaf

Ook externe omstandigheden maakten dat decentrale verantwoordelijkheid, een centraal uitgangspunt van Politie in Verandering, onder druk kwam. Al in de jaren tachtig kwam het vergroten van effectiviteit van overheidsorganisaties, bij de meeste westerse landen vrij plotseling onder grote aandacht. Op alle niveaus van de publieke sector is tegenwoordig sprake van resultaat gestuurd management. Ook de politie ondervond deze invloed door de resultaatafspraken die rond 2000 werden ingevoerd. Vanaf die tijd was te zien dat in de organisatie van het politiewerk weer meer accent werd gelegd op beheersing.²⁷ Internationaal werd deze trend van meer bedrijfsmatig werken binnen de publieke sector voorafgegaan door een verschuiving van een bevels- naar een onderhandelingshuishouding in de jaren zeventig; een verschuiving naar meer horizontale manieren om te sturen. Het pleidooi van Politie in Verandering paste daarin en ook de zogenaamde ‘zelfsturende

²¹ Rosenthal et al (1998a), p. 111

²² Interview Broer

²³ Interview Straver

²⁴ Interview Wilzing

²⁵ Interview Straver

²⁶ Idem

²⁷ Idem

teams' waren een duidelijk kenmerk van de tijd.²⁸ Op onderdelen werd de hiërarchie in organisaties weer in ere hersteld door het toegenomen belang van beheersing. Wilzing is een duidelijk voorbeeld van een politieleider die zich bij deze beweging heeft aangesloten in zijn periode. Bij Straver werd door deze ontwikkeling juist irritatie gewekt.²⁹

De politie lijkt gemakkelijk mee te bewegen met trends van buitenaf. Dat is niet zozeer een beperking voor een korpschef die zaken wilde veranderen om het veranderen, maar wel voor een korpschef die met name bezig was de ideeën uit Politie in Verandering door te voeren. De politie is veranderingsgezind, stelt Straver.³⁰ Die stelling wordt ook wel aannemelijk gemaakt door de vele publicaties in het Tijdschrift voor de Politie, waarin in de loop der jaren uiteenlopende internationale bestuurlijke trends worden aangeprezen. Het kon daarbij ook gaan om trends in de publieke sector die internationaal door beleidsmakers werden omarmd, zonder directe relatie met politiewerk. Niet is gezegd, dat bij die inpassing het oorspronkelijke idee van een bepaalde optiek, zoals die van Politie in Verandering, ook overeind bleven.³¹ Deze invloeden konden zowel negatieve als positieve gevolgen hebben voor de agenda van Politie in Verandering.

In Zuid-Holland Zuid kreeg het uitgangspunt 'evaluatie samen met de teams' uit Politie in Verandering geen invulling, totdat het zogenaamde kwaliteitsmanagement eind jaren negentig een trend werd, en hieruit het initiatief ontstond voor een systeem om met medewerkers de organisatie te verbeteren.³² Een ander voorbeeld is de invloed van bepaalde managementliteratuur die door Wilzing werd aangehaald. Met andere woorden, De invloed van Politie in Verandering stond misschien op eenzame hoogte, maar er waren ook zeer vele andere strategieën en ideeën op de politie van invloed. De geïnterviewden noemen in dit verband invloedrijke rapporten, onder meer Samenleving en Criminaliteit en het rapport van de commissie Roethof. 33

²⁸ Terpstra, J. (2008), *“Wijkagenten en hun dagelijks werk”*, Apeldoorn, p. 118-119

²⁹ Interview Straver

³⁰ Idem

³¹ Interview Straver

³² Interview Tieleman

³³ Interviews Tieleman, Wilzing

5.2 Wisselwerking met de omgeving

Om veranderingen te kunnen doorvoeren heeft de korpschef een goede wisselwerking nodig met partners in de omgeving. In deze paragraaf wordt ingegaan op de wijze waarop de korpschefs in wisselwerking stonden met lokale en landelijke politiek en met het Openbaar Ministerie.

5.2.1 Lokale politiek

De lokale politiek – in de eerste plaats de regionale colleges, waarin de burgemeesters van de samenstellende gemeenten zitting hebben, vormde na verloop van tijd nauwelijks een beletsel voor de vernieuwers. Aanvankelijk was er in sommige gemeentes sprake van een rouwproces vanwege het verdwijnen van het eigen gemeentepolitiekorps, maar al gauw verdween de scepsis ten opzichte van de reorganisatie.³⁴ De gemeenteraden waarin de burgemeesters zich dienen te verantwoorden, hadden in de periode tot 1998 weinig invloed³⁵ en die situatie bestaat nog steeds: “Wat je ziet is dat in feite de totstandkoming van politiebeleid volstrekt gedepolitiseerd is. De lokale politiek speelt geen rol. Het gebeurt tussen de burgemeester, ambtenaren openbare orde en veiligheid en de politie.”³⁶ Straver deed dat anders. “Ik vind de betrokkenheid van de lokale politiek bij de veiligheidsproblemen enorm belangrijk. Al is het alleen maar om extra belang aan te boren. De gemeente betaalde extra politiemensen voor hun eigen teams.”³⁷ De belofte van meer politie op straat sprak zeer aan.³⁸ “Het politieke draagvlak was er wel. Met name bij burgemeesters, behalve als er een bureau gesloten moest worden.”³⁹ Wanneer men goed geïnformeerd bleef en zij niet voor lastige politieke situaties werden gesteld in de eigen gemeentes, dan leverde dat belangrijke *goodwill* op: “Burgemeesters waren altijd uitermate content (...) wanneer er echt iets mis ging. Dan zei ik maak je geen zorgen en dan maakte ik daar een speciaal projectje van. Dat was ik gewend met de groep Bijzondere Opdrachten en dan losten we gewoon het probleem op.”⁴⁰

5.2.2 De wisselwerking met het Openbaar Ministerie

De invloed van het OM vanuit het perspectief van de veranderaars, ontwikkelde zich

³⁴ Interview Straver

³⁵ Rosenthal et al (1998), p. 85 e.v.

³⁶ Interview Straver

³⁷ Idem

³⁸ Idem

³⁹ Interview Tieleman

⁴⁰ Interview Wilzing

merkbaar met de komst van Docters van Leeuwen als super procureur-generaal. Een invloed die volgens Wilzing weleens wordt onderschat.⁴¹

“Bij de start van de reorganisatie kwam er een regionale beheersdriehoek met de hoofdofficier van Justitie [de korpsbeheerder en de korpschef]. Dus toen dacht het OM van: ‘nou kunnen we greep krijgen over de politie’. Ook dwaze verhalen: ‘wij willen beschikking hebben over 40% van de capaciteit van de politie.’ (...) Doordat ze mede verantwoordelijk werden voor het reilen en zeilen van een politiekorps, konden ze er niet meer eenzijdig naar kijken vanuit OM belang. (...) Het OM was [daarvoor] zeer zaakgericht en nu moesten ze meepraten over veiligheid; over repressie én over preventie. Wat je zag was dat die hoofdofficieren, dat het meedenkers werden. Aanvankelijk had je ook een hoofdofficierenberaad, dus de autonomie van de hoofdofficieren was ten opzichte van de procureurs-generaal vrij groot.”⁴²

Docters van Leeuwen verminderde de autonomie van de hoofdofficieren en introduceerde interne resultaatafspraken. In de ogen van Straver moesten ze die vervolgens waarmaken in het overleg met de politie.⁴³ “Dat is de ellende en dat speelt ook in de relatie met BZK: die drang om tot gedetailleerd beleid te komen. Dat werkt door in korpsen. Maar het hangt ook een beetje af van hoe sterk de korpschef is, van hoe hij ermee omgaat. Of hij dat zonder meer vertaalt of een hek om zijn korps heen zet en zegt: ‘Wij bepalen zelf wel wat we gaan doen. Ik neem het gevecht met de buitenwereld wel voor mijn rekening.’”⁴⁴

5.2.3 De wisselwerking met de landelijke politiek

Opvallend in de periode vanaf 1994 is dat de invloed van de korpschefs op politiek Den Haag in de eerste plaats af lijkt te nemen en in de tweede plaats dat de invloed niet langer meer in gelijke mate door dezelfde mensen wordt uitgeoefend. Zoals eerder aangegeven zorgden prestatieafspraken voor afnemende decentrale verantwoordelijkheden en werd in die zin de doorvoering van het ideaal van Politie in Verandering enigszins beperkt door de landelijke politiek.

Met Wilzing constateert Straver dezelfde passieve rol van BZK: “Binnenlandse zaken heeft nooit aangedurfd om organisatieconcepten voor korpsen voor te schrijven. Wel op stukjes. Een zedenspecialisme moet er zijn bijvoorbeeld, maar men heeft nooit een concept

⁴¹ Interview Wilzing

⁴² Interview Straver

⁴³ Idem

⁴⁴ Idem

op durven leggen.”⁴⁵ Straver zag, anders dan Wilzing, met lede ogen aan hoe in zijn ogen onnodig beleid ten koste ging van lokale prioriteiten:

“Het waren de korpsbeheerders, de korpschefs, die waren verantwoordelijk voor de inrichting van de korpsen. Wat in de loop van de negentiger jaren is gaan spelen, is dat je ziet een tendens van een steeds verder gaande centralisering van het politiebeleid. Eerst met jaarlijkse politiebrieven, waarvan wij met de directie politie hadden afgesproken van: ‘houd het nou beperkt tot drie of vier dingen’. Maar al die beleidsambtenaren op de departementen wilden hun eigen dingetje erin hebben. Bij die politiebrieven zaten dertig bladzijden met allerlei eisen waaraan beleidsplannen moesten voldoen. Dat was nog dikker dan mijn eigen beleidsplan voor de hele regio. Je ziet met prestatiecontracten; met de verantwoordingscyclus, Binnenlandse Zaken probeert een steeds steviger grip te krijgen op de politie.”⁴⁶

Tieleman had in zijn tijd invloed via de PvdA en stelde zich op als een pleitbezorger van Politie in Verandering.

“Het hing in de lucht. (...) Ik heb ook deel uitgemaakt van een werkgroep van de PvdA waar ik jarenlang lid van ben geweest en ik zat ook in de politiecommissie van die club. Ik heb ook met Arthur Ringeling (...) een verhaal geschreven destijds, wat heel sterk gebaseerd was op de gemeentelijke, gedecentraliseerde vorm van politie bedrijven.”⁴⁷

Straver, waarschijnlijk de meest beginselvaste pleitbezorger van Politie in Verandering verloor voor een belangrijk deel zijn invloed: “Vanaf 1994 heb ik te maken gekregen met de IRT affaire. Dat zijn drie slopende jaren geweest. Voor die tijd: ik was kind aan huis in de Tweede Kamer. Ik ben zelf lid van D66.” Straver ondersteunde persoonlijk de politiewoordvoerders in de fractie van D66 en droeg bij aan verkiezingsprogramma’s.⁴⁸

“Ik kwam ook bij andere partijen binnen. Ed Nijpels, VVD; PvdA; CDA, maar na 1994... Het had te maken met de IRT affaire; hoe de Kamer met mij om is gesprongen. Dan zie je het verschil tussen politieke ambtsdragers en ambtelijke ambtsdragers. (...) Als mijn

⁴⁵ Interview Straver

⁴⁶ Idem

⁴⁷ Interview Tieleman

⁴⁸ Idem

voormalige korpsbeheerder uit Kennemerland, Elisabeth Schmitz – toen staatssecretaris – als die werd aangevallen dan rukten de coalitiepartijen op naar de interruptiemicrofoons om de oppositie van replek te dienen. Als ik voor rotte vis werd uitgemaakt: niemand. Ook mijn eigen partij niet. Boris Dittrich was toen woordvoerder: niets. Toen is het bekoeld.”⁴⁹

Ook Straver zelf koos ervoor zich wat terug te trekken. Daarbij speelde een rol dat Thom de Graaff de D66 fractievoorzitter was geworden. Hij had als voormalig directeur-generaal veiligheid bij Binnenlandse Zaken, niet veel behoefte aan advies.⁵⁰

Rob Hessing en Peter IJzerman hadden in 1989 bij verschillende fracties en de kabinetsformateur, met succes aangedrongen op een nieuw politiebestedel. Ook Eric Nordholt [via de PvdA] en Jan Brand via het CDA, hadden aanvankelijk veel invloed in politiek Den Haag. “Later zie je – de IRT affaire heeft ermee te maken, het winnen van de Machiavelli prijs heeft ermee te maken – dat de politiek heeft gezegd, die korpschefs moeten terug in hun hok. Als je geknipt wordt, moet je stilzitten.”⁵¹

De pleitbezorgers van Politie in Verandering voeren niet meer de boventoon lijkt het. Misschien dat ook de discussie over een nationale politiebestedel begrepen kan worden als een wijziging in het krachtenveld. “Dat is nog wel een moment geweest, een rapport van een jaar of vier geleden: Leemhuis. Toen ben ik zelf ook weer bij D66 op de stoep geweest om te wijzen op de gevaren. Vanuit de ideeën, maatschappelijk geïntegreerde politie is een zo groot goed, dat moet je niet op de tocht zetten en dat is toen door meer mensen gebeurd.”⁵²

In de jaren zeventig vormde de totstandkoming van Politie in Verandering een reactie op de maatschappelijke veranderingen die gaande waren; een unieke reactie vanuit de politie zelf. Echter maatschappelijke veranderingen hebben ook op dit moment hun weerslag op de politie. Veiligheid werd een dominant onderwerp bij de verkiezingen voor de Tweede Kamer en ook in grote gemeenten.

Dat effect is bijvoorbeeld zichtbaar in Rotterdam. De veiligheidsdiscussie zowel onder de Rotterdamse burgerij als in de Rotterdamse politiek nam een wending die later door het optreden van Pim Fortuyn ook in de landelijke politiek geweldig nagalmde. Rotterdam was heel erg afgegleden zo rond 2000-2002.⁵³ Burgemeester Opstelten

⁴⁹ Interview Straver

⁵⁰ Idem

⁵¹ Idem

⁵² Idem

⁵³ Idem

ontwikkelde veiligheid als speerpunt en stond een harde aanpak voor. “Dat betekent dat er veel krachtiger wordt gestuurd op de uitvoering. Specialisatie en ook het verkleinen van de beleidsruimte voor het uitvoerende niveau, passen [in die aanpak].”⁵⁴ Volgens Straver gaat het bij zo’n koerswijziging om een verandering van vormgeving en niet om de vraag vanuit welk principe het politiewerk benaderd wordt.

“Je kunt in een grootstedelijk gebied als Amsterdam kiezen voor de benadering van Politie in Verandering: kleinschalige politiezorg en dat zie je ook. Het is nog steeds de grondgedachte daar. Terwijl Rotterdam een ander grootstedelijk gebied, een veel meer traditionele bureaucratische organisatie heeft. Nu heet dat dan een procesgerichte organisatie, maar dat betekent gewoon dat er sterke schotten zitten tussen de verschillende werkprocessen.”⁵⁵

In Rotterdam brak een crisissfeer uit en in tijden van crisis zijn overtuigingen kwetsbaar; ze worden gemakkelijk ingewisseld voor anderen. De praktijk laat zien dat de uitgangspunten van Politie in Verandering niet als de bedoelde aanvulling maar als vervanging van de professioneel georganiseerde politie, van het *reform* model worden gezien. Terwijl met name aan kenmerken van de laatste een grote behoefte bestaat in de samenleving. Het ideaal van Politie in Verandering is daarmee onder druk komen te staan. In de conclusie wordt hierop verder ingegaan.

⁵⁴ Idem

⁵⁵ Idem

5.3 Resumé

In dit hoofdstuk stonden de beperkingen centraal waarmee korpschefs te maken hadden bij het doorvoeren van verandering na '94. De schaalvergroting en de opgave van de regionalisering, vormden op zich beperkingen voor vernieuwingen volgens de uitgangspunten van Politie in Verandering. Een korpschef met ambities moest zich bovendien wapenen tegen de risico's van een veranderingsproces. Daarbij was het cruciaal over overtuigingskracht te beschikken. De confrontatie met het personeel was een belangrijke factor die zich aandeed op het moment dat grote ambities aangekondigd werden. Succesvolle veranderaars kregen hun korpsen mee in een voor dienders vaak onaantrekkelijk veranderingsproces en tegelijkertijd wisten ze hun bestuurlijke en justitiële omgeving in hun agenda's mee te krijgen. Succesvolle veranderaars waren succesvol op diverse fronten, nadrukkelijk ook buiten het korps. Daar domineerden ze de discussie onder politieleiders maar ze hadden ook landelijk politieke invloed.

Interne protesten en de politievakbonden bleven in de jaren negentig nog sterk van invloed op de vernieuwing in de richting van het ideaal van Politie in Verandering. De lokale politiek stimuleerde de geïnterviewde oud-korpschefs hun vernieuwingsagenda door te voeren of speelde geen rol van betekenis. Het OM daarentegen vaarde een centralistische koers ten aanzien van het beleid en zorgde er in de ogen van de oud-korpschefs met prestatieafspraken voor dat er te weinig ruimte overbleef in de korpsen om te werken aan vernieuwing. Ten aanzien van de wisselwerking met politiek Den Haag is in de loop van de jaren negentig, onder meer wegens de averij die Straver had opgelopen in de IRT affaire, het tij gekeerd voor de pleitbezorgers van Politie in Verandering. Dit keerpunt wordt gemarkeerd door een voorstel voor een nieuwe politiewet dat op dit moment bij de Raad van State ligt maar waarvan niet precies duidelijk is wat een nieuw te vormen kabinet ermee gaat doen. In dit voorstel werd gekozen voor een nationaal georganiseerde politie. Wel is duidelijk dat het territoriale uitgangspunt van de huidige Politiewet 1993 op de tocht staat.

6. Het ideaal verwezenlijkt?

In dit laatste hoofdstuk voor de conclusie, staat de volgende deelvraag centraal:

-In hoeverre werden de nieuw gevormde regiokorpsen ingericht volgens de ideeën uit Politie in Verandering?

In 6.1 worden met name interviewgegevens gebruikt om deze vraag van een antwoord te voorzien. In paragraaf 6.2 wordt geprobeerd aan te geven hoe het staat met ideeën uit Politie in Verandering in de recente praktijk

Een evaluatie van het reorganisatieproces waarin is gerapporteerd over de mate van doorvoering van uitgangspunten uit Politie in Verandering – despecialisatie, decentralisatie en het werken in teams – is helaas niet voorhanden. De meeste van deze uitgangspunten hebben via de gebiedsgebonden politie, in alle politieregio's – zeker in de formele organisatie – hun sporen nagelaten. In de praktijk echter, kan ver en minder ver met deze uitgangspunten worden gegaan. Maar een overzicht, vanuit het perspectief van Politie in Verandering, kan niet gegeven worden. Wel is recent onderzoek gedaan naar hoe gebiedsgebonden politie is georganiseerd binnen de Nederlandse politie.¹ Op dat onderzoek en de overeenkomsten met Politie in Verandering zal worden ingegaan.

¹ Straver, M.A., R. Ulrich, L. van Duyneveldt (2009)

6.1 Wat werd gerealiseerd in de jaren negentig?

Zoals eerder vermeld bleek de reorganisatie en daarmee de Politiewet van 1993 tot heel verschillende organisatiemodellen te hebben geleid: “De vrijheid die de wetgever de politieregio’s heeft geboden ten aanzien van de inrichting van het regiokorps, is ruimhartig gebruikt.”²

Wegens het belang van lokale herkenbaarheid van de politie, werd in de Politiewet 1993 vastgelegd dat een regiokorps moet worden opgebouwd uit functionele en territoriale onderdelen. Om redenen van doelmatigheid en efficiency biedt de politiewet het bestuur van het regionale korps daarbij de ruimte om zelf te bepalen hoe binnen het korps de indeling van functionele en territoriale onderdelen moet worden gemaakt. [Art. 35, Politiewet 1993] Territoriale onderdelen, meestal districten of afdelingen genoemd, kunnen in de verschillende regio’s daardoor verschillende vormen aannemen. Zo zijn er territoriale onderdelen die precies een gemeente omvatten, andere omvatten meerdere gemeenten of slechts een deel van een gemeente. In de Politiewet 1993 wordt in principe alleen onderscheid gemaakt tussen regionaal en territoriaal niveau. De meeste regio’s echter kennen een drielagenstructuur, waarbij de territoriale onderdelen zijn onderverdeeld in subterritoriale onderdelen, om te voorkomen dat in de kleinere gemeente het aanspreekpunt verdwijnt.³

De begrippen basiseenheid en district zijn om getalsmatige reden niet helder onderscheiden. Er waren basiseenheden die ruim honderd politiemensen herbergden. Dat was evenveel als er in sommige districten werkten in regio’s zonder ‘basiseenheden’. Het aantal districten per regio en de grootte van de districten liepen uiteen en leken weinig verband te houden met de politiesterkte. Op regionaal niveau waren de (ondersteunende) diensten ook zeer verschillend georganiseerd. In veel korpsen werd de Regionale Recherche beperkt tot de zware of georganiseerde misdaad en er waren korpsen die geen regionaal georganiseerde Recherche hadden. Er bestonden op het lokale niveau basiseenheden, basisteams, wijkteams, units, afdelingen, wijkseenheden, rayons en clusters.

In slechts enkele korpsen lag het gezagsniveau in 1998 nog op regioniveau. Er waren korpsen die het gezagsniveau op lokaal niveau hadden gelegd. In de meeste korpsen werd het gezag van de basiseenheden gedeeld met het districtsniveau of het regioniveau.⁴

² Rosenthal et al (1998a), p. 213

³ Rosenthal et al (1998), p. 55-56

⁴ Zie voor een uitgebreider overzicht: Rosenthal et al (1998): breedteonderzoek, bijlage I regioprofielen

Uitgangspunten uit Politie in Verandering, betrokken op het werken op lokaal niveau bleken rekbaar. Ze werden “ingepast”⁵ en konden op die manier gemakkelijk een naamsverandering ondergaan, of werden – dat mogen we ook niet uitsluiten – als het ware opnieuw uitgevonden. Overzichtelijker werd de Nederlandse politie daarmee niet.

6.1.1 Wat hebben de oud-korpschefs gerealiseerd?

Zowel in Kennemerland als in Hollands Midden, worden de uitgangspunten na de regiovorming niet meer zo dicht benaderd als daarvoor eveneens onder leiding van Straver, in het korps van Haarlem het geval was geweest. De schaalvergroting als gevolg van de regionalisering speelt daarbij een belangrijke rol.

In beide regio’s werd onder Straver een drielagenstructuur opgebouwd. In Kennemerland werd al snel 60% van de politiesterkte op teams ingezet, met een lokale verantwoordelijkheid bij de teamchef, die het aanspreekpunt was voor de burgemeester en de Officier van Justitie in het betreffende district. Echter het gemeentepolitiekorps Haarlem had ook nog gewerkt met de generale taakstelling. Binnen de regiokorpsen werden de teams breed samengesteld en kregen een brede taakstelling, maar de districten gaven rechercheondersteuning bij zwaardere delicten. En op districtsniveau werd met ondersteuning van het regioniveau, bijvoorbeeld invulling gegeven aan het vreemdelingenpolitiewerk.⁶

Daarnaast werd er van bovenaf meer aandacht voor bovenlokale prioriteiten afgedwongen. De decentrale verantwoordelijkheid was ingeperkt ten opzichte van de periode in gemeentepolitiekorps Haarlem.

“Wil de politie kunnen inspelen op de specifieke problematiek van zijn eigen gebied, (...) dan moet je verantwoordelijkheid geven voor de veiligheid in zo’n gebied; uiteraard binnen grenzen. Ik heb er dertig jaar ervaring mee. Je moet het risico voorkomen van vrijheid/blijheid en eilandgedrag van teams die ophouden met kijken bij hun eigen grenzen, terwijl criminaliteitsproblematiek ook gebiedsoverstijgend kan zijn. Het moet een vorm van vrijheid in gebondenheid zijn. Uitgangspunt moet zijn, de verantwoordelijkheden daar laten liggen waar die het best gedragen kunnen worden. Dat heb ik in Hollands Midden ook zo gedaan. [Daarvoor moest] de invloed van districtschefs ten opzichte van teamchefs [worden] ingeperkt.”⁷

⁵ Interview Straver

⁶ Interview Broer

⁷ Interview Straver

Politie in Verandering bleef Straver inspireren. Zo goed als mogelijk probeerde hij de uitgangspunten ervan overeind te houden⁸, maar hij zag ook dat er van de uitgangspunten in hun oorspronkelijk betekenis een aantal niet haalbaar waren:

“Teamvorming, een idee van Politie in Verandering dat uitging van heel kleine eenheden uit sociaal-psychologische overwegingen, is niet haalbaar gebleken. Een prachtig uitgangspunt. Een wijkteam in Amsterdam Oud-West is tachtig man sterk. Dat kan niet meer echt als een sociaal-psychologisch team doorgaan. Wat je wel overeind probeert te houden is dat politiemensen zich verbonden voelen met hun gebied en met hun eenheid en dat als er een inbraakgolf is in hun wijk, dat ze er pijn van in hun buiken hebben. Dat ze het daar 's ochtends met elkaar over hebben. (...) Ik denk dat de bovengrens zo rond de honderd ligt. Amsterdam Oud-West is een samenhangend gebied met heel veel werkaanbod. Dat doormidden splitsen en er twee teams neerzetten, dat werkt niet. Dat hebben we bijvoorbeeld in Kennemerland in Schalkwijk gedaan, een grote nieuwbouwwijk, 40.000 inwoners; probleemgebied in begin tachtiger jaren. Daar zijn we gestart met twee teams, maar dat loopt zo door elkaar heen. Er is één winkelcentrum, één uitgaanscentrum. Sociaalgeografisch moet een gebied ook een eenheid zijn en [dat, samen met] het werkaanbod bepaalt hoe groot het team moet zijn.”⁹

Achteraf kan volgens Tieleman wel geconcludeerd worden dat van de uitgangspunten uit Politie in Verandering, in het model van Zuid-Holland Zuid, alleen teamvorming geen plaats heeft gekregen. Uitgangspunten uit Politie in Verandering – terugbrengen van het aantal niveaus in de organisatie en decentralisatie van verantwoordelijkheid – bezorgden Tieleman echter wel de nodige kopzorgen. Deze zijn in het vorige hoofdstuk uitgebreid aan orde geweest.

Wilzing vertelt hoe Politie in Verandering in zijn ogen verkeerd werd opgevat: “De Recherche kwam daar niet in voor. De maatschappelijke betrokkenheid moest veel beter (...). Wij konden dat allemaal wel in een wijkteamconcept, zo dicht mogelijk tegen de burger aan. Waarbij iedere politiemans alles moest kunnen. Als één ding fataal geweest is, voor de jaren die daarop volgden – waar ook de IRT affaire uit voortgekomen is – dan is het

⁸ Interview Straver

⁹ Idem

dus dat het stukje generale taakstelling niet kon. We hebben de jeugdpolitie opgeheven; de zedenpolitie: opgeheven. Dat konden de rechercheurs allemaal wel doen.”¹⁰

Straver zegt nooit dogmatisch met de ideeën uit Politie in Verandering te zijn omgegaan en licht toe: “Waar het om gaat is dat mensen, ondernemers in een wijk voor negentig procent terecht kunnen bij hun eigen politie. De Recherche is niet of nauwelijks uitgebreid [in Hollands Midden], de basispolitiezorg wel. De rol van de Recherche is veranderd: Niet de Recherche bepaalde welke zaken in een district werden aangepakt. Nee, de gebiedsverantwoordelijke, dus de districtschef samen met de teamchef, die bepaalden welke zaken geprioriteerd zouden worden en vervolgens kon de districtsrecherche de leiding van een onderzoek krijgen.”¹¹

Eerder werd aangegeven dat met name teamvorming praktisch vrijwel onhaalbaar was gebleken. Andere uitgangspunten van Politie in Verandering kregen binnen de groter geworden regio's als het ware een nieuwe betekenis. “Het terugbrengen van het aantal niveaus in de organisatie, was niet zo acuut meer als in de tachtiger jaren. Toen was de piramide onvoorstelbaar en dat is in de loop van de tachtiger jaren en bij de reorganisatie wel terug gedrongen.”¹² Door de regiovorming echter werd de tendens van het dalend aantal niveaus tegengewerkt:

“Door de grotere schaal kreeg je afstemmingsniveaus. De drie zichtbare niveaus waren regioniveau, district en teamniveau. Binnen dat teamniveau had je een teamchef en een uitvoerend teamchef. Iemand die beleidsmatig bezig was en eindverantwoordelijkheid droeg; bestuurlijke contacten had. De uitvoerend teamchef was veel meer naar binnen toe gericht. Je had daarnaast per ploeg leidinggevende brigadiers die de klok rond draaiden. Ideaaltypisch had je het platter gemaakt vanuit Politie in Verandering maar door de regiovorming kreeg je toch een stukje opschaling naar dat regioniveau.”¹³

Andere uitgangspunten werden volgens een meer moderne aanpak ingevuld:

“Beleidsparticipatie [door alle medewerkers], dat was een vrij modieuze uit Politie in Verandering. Het principe is dat ook politiemensen invloed kunnen uitoefenen op beleid

¹⁰ Interview Wilzing

¹¹ Interview Straver

¹² Idem

¹³ Interview Broer

wat hen raakt. Je moet van politiemensen geen robots maken. Toen was de mode, organiseren met beleidsadviesgroepen en dergelijke. De beste manier om beleidsparticipatie te realiseren is geen gedetailleerd beleid maken maar ruimte maken voor eigen keuzen, binnen kaders. Zo ben ik er eigenlijk vanaf de start van het wijkteamconcept in Haarlem mee omgegaan.”¹⁴

Concrete institutionele voorstellen uit *Politie in Verandering*, de stafbureaus en de beleidsadviesgroepen bijvoorbeeld, werden in de regio's terzijde geschoven. Straver brengt in reactie daarop de titel van het in 1977 verschenen rapport graag in herinnering: “Het werd niet voor niets ‘een voorlopig theoretisch model genoemd’.”¹⁵

In zowel Haarlem tijdens het veranderingsproces als in Kennemerland werden enquêtes gehouden: “Enquêtes om te weten, wat vind je van de lijn die we ingaan, maar niet zo periodiek dat je kunt spreken van een organisch, terugkerend proces.”¹⁶

Evaluatie samen met teams, werd zoals vermeld, door Wilzing in de betekenis van *Politie in Verandering* opgevat waar het ging om de discussie met zijn mensen over structurele bijstellingen in IJsselland. Voor het overige was Wilzing een groot voorstander van sterke beheersinstrumenten, die een klassieke organisatie kenmerken. Planning en control, zoals evaluatie met teams volgens Straver later is gaan heten, is in zijn optiek echter niet alleen zinvol als beheersinstrument voor de korpsleiding, maar dient districts- en teamchefs ook te helpen bij het meten van hun voortgang en resultaten.¹⁷ Tieleman besteedde aanvankelijk geen aandacht aan evaluatie samen met de basiseenheden: “Dat is pas later, met name in het kwaliteitsstelsel tot uitdrukking gebracht. Waarbij niet meer naar *Politie in Verandering* maar veel meer vanuit kwaliteitsverbetering (...) is gekeken.”¹⁸ Dergelijke praktijken kwamen dus ook niet overeen met de oorspronkelijke ideeën uit *Politie in Verandering*.¹⁹

¹⁴ Interview Straver

¹⁵ Idem

¹⁶ Interview Broer

¹⁷ Interview Straver

¹⁸ Interview Tieleman

¹⁹ Idem

6.2 De actuele situatie

Een hoofdlijn in deze rapportage tot nu toe is dat de korpschefs onafhankelijk van elkaar verschillende organisatiemodellen tot stand hebben gebracht en dat ze daarbij verschillende problemen tegenkwamen. Problemen die vaak niet los te zien waren van de voorgeschiedenis van de betreffende politieregio maar soms ook te maken hadden met specifieke keuzes van de korpsen. Korpsen kregen op die manier elk een eigen ontwikkelingsdynamiek. Politie in Verandering was in die ontwikkeling zeer invloedrijk, maar dat geldt niet voor alle uitgangspunten even sterk. Een duidelijke uitzondering vormt het uitgangspunt van teamvorming, dat in de praktijk bijna niet haalbaar bleek. Ook valt op dat ten aanzien van de generale taakstelling door de geïnterviewde oud-korpschefs verschillend wordt gedacht; met name als het gaat over de vraag hoe de recherchefunctie in het korps moet worden ingebed. De geïnterviewde oud-korpschefs geven verschillen aan vanuit het perspectief van Politie in Verandering. In deze paragraaf staat de vraag centraal: hoe zit het tegenwoordig met die verschillen en kan het wensbeeld van Politie in Verandering dichter worden benaderd?

6.2.1 Gebiedsgebonden politie: de stand van zaken

Zoals in de inleiding werd vermeld is met recent onderzoek²⁰ komen vast te staan dat over de organisatie van gebiedsgebonden politie op dit moment geen overeenstemming is binnen de Nederlandse politie. Regiokorpsen blijken binnen de gemaakte afspraken (Referentiekader gebiedsgebonden politie) overgebleven ruimte te benutten om uiteenlopende invullingen te geven aan gebiedsgebonden politie. Er is dus nog steeds geen overeenstemming over de vormgeving van korpsen, net zo min als die bestond in de jaren negentig.²¹

Alle 25 politieregio's hebben voor het betreffende onderzoek aan een enquête deelgenomen. Vijf geanonimiseerde korpsen, gekozen vanwege extreme onderlinge verschillen in hun organisatie van gebiedsgebonden politie (waarvan twee in een grootstedelijk gebied functioneren), zijn in het onderzoek uitgebreid beschreven. Het blijkt vanuit het perspectief van het ideaaltypisch model van de onderzoekers, dat alle vijf korpsen nog ontwikkelingspotentieel hebben op meerdere facetten.²²

²⁰ Straver, M.A., R. Ulrich, L. van Duyneveldt (2009)

²¹ Interview Straver

²² Straver, M.A., R. Ulrich, L. van Duyneveldt (2009), p. 31

In het onderzoek worden negen facetten van gebiedsgebonden politie geëxpliciteerd. Deze zijn niet als zodanig in het Referentiekader gebiedsgebonden politie door de Raad van Hoofdcommissarissen vastgesteld.²³ Straver hoopt met de publicatie van het onderzoek, bij te dragen aan wat hij noemt, een “*unité de doctrine*” over de wijze waarop maatschappelijke integratie via gebiedsgebonden politie, in ieder regiokorps georganiseerd zou moeten worden.²⁴ De onderzoekers hebben daartoe een ideaaltypisch model van gebiedsgebonden politie opgezet dat is uitgewerkt in de genoemde negen facetten.²⁵ Daarvan zijn er minimaal zes die een sterke relatie hebben met de zes uitgangspunten van Politie in Verandering. De in het onderzoek gevonden verschillen op de betreffende facetten worden hier besproken. Met behulp van de interviewresultaten die in dit hoofdstuk worden gepresenteerd, wordt geprobeerd een historische achtergrond te geven aan de actuele verschillen tussen korpsen.

Het facet *breedte basispolitie* [lijkt voort te zijn gekomen uit het uitgangspunt ‘generale taakstelling’ uit Politie in Verandering] – heeft betrekking op de vraag welke taken op het niveau van de basiseenheid uitgevoerd worden. Volgens het ideaaltypisch model zouden zoveel mogelijk zaken opgepakt moeten worden door de basiseenheden: 6-uurszaken, aanrijdingen (ook die met dodelijke afloop), veel voorkomende criminaliteit, middelzware criminaliteit en noodhulp.²⁶ Nb.: De politie heeft de mogelijkheid om in geval van geweld de pleger zes uur vast te houden op het politiebureau. Dat is dan een zogenaamde 6-uurszaak.

“In alle [vijf beschreven] korpsen behoren naast toezicht en handhaving, de behandeling van aanrijdingen (in één korps met uitzondering van dodelijke en gecompliceerde aanrijdingen), het opnemen van 6-uurszaken en de veel voorkomende criminaliteit tot het takenpakket van de basiseenheden. Ten aanzien van de middelzware criminaliteit is het beeld dat deze in twee korpsen geheel buiten de basispolitie valt en in de andere korpsen wel binnen de basiseenheden wordt opgenomen, maar dat de afhandeling veelal buiten de basiseenheden plaats vindt door de (districts)recherche of in projectmatige samenwerking. In vier van de vijf korpsen is de noodhulp een taak van de basiseenheden die daarin zelfstandig of in samenwerking voorzien. Eén korps heeft een aparte noodhulporganisatie op districtelijk niveau buiten de basiseenheden. In één korps zijn de

²³ Zoals blijkt uit: M.A. Straver, R. Ulrich, L. van Duyneveldt (2009), p. 15 e.v.

²⁴ Interview Straver

²⁵ Zie voor een overzicht: M.A. Straver, R. Ulrich, L. van Duyneveldt (2009), p. 15 e.v.

²⁶ Ibidem

respondenten het niet eens met de stelling dat basispolitiezorg het hart van het korps vormt.”²⁷

Schaalgrootte van de basiseenheid [lijkt voort te zijn gekomen uit het uitgangspunt ‘teamvorming’ uit Politie in Verandering]. Vanuit het ideaaltypisch model gaat hierbij de voorkeur uit naar een groter aantal kleinere basiseenheden boven een kleiner aantal grotere basiseenheden.²⁸

“[Het blijkt dat] vier van de vijf korpsen hun gehele basispolitiezorg hebben ondergebracht bij de basiseenheden. De omvang van de basiseenheden bij deze korpsen loopt uiteen van 30 tot 125 fte. De gemiddelde omvang van de basiseenheden bij de korpsen is 70, 50, 45 en 60 fte. Deze variatie in omvang van de basiseenheden tussen en binnen de afzonderlijke korpsen kan grotendeels verklaard worden door geografische, sociale factoren en de breedte van de basispolitiezorg met de daarbij behorende workload. [Bij één van de vijf korpsen] is de basispolitiezorg georganiseerd op de schaal van het district. (...) De gemiddelde omvang van de eenheden wijkpolitie die in dit korps een deel van de basispolitiezorg gebiedsgebonden uitvoeren is 15 fte.”²⁹

Merk op dat dezelfde soort verschillen ook eerder in 4.1 werden vermeld op basis van een vergelijking van de vijfentwintig regioprofielen die in 1998 bij de Evaluatie Politiewet 1993 waren gevoegd.

Bij *positionering van de wijkagent* [een facet dat lijkt te zijn voortgekomen uit de uitgangspunten ‘teamvorming’ en ‘decentralisatie van verantwoordelijkheid’ uit Politie in Verandering] – gaat het onder meer om de vraag of de wijkagent deel uitmaakt van de basiseenheid en de vraag of de wijkagent aangestuurd wordt door de chef van de basiseenheid dan wel door een functioneel leidinggevende. Daarnaast hebben de onderzoekers gekeken naar de invloed van de wijkagent. Vanuit het ideaaltypisch model vraagt men zich af: In hoeverre heeft hij invloed op beleid, kan hij bindende afspraken maken, neemt hij deel aan briefings en heeft hij een goed ontwikkelde informatiepositie?³⁰

²⁷ Straver, M.A., R. Ulrich, L. van Duyneveldt (2009), p. 31

²⁸ Ibidem

²⁹ Ibidem

³⁰ Ibidem

“[In] vier van de vijf korpsen maken de wijkagenten deel uit van de basiseenheden en worden aangestuurd door de leiding van de basiseenheid. Voor [één van de vijf beschreven korpsen] geldt dat de wijkagent deel uitmaakt van aparte eenheden wijkpolitie met eigen leiding. De invloed van de wijkagenten op het beleid van de basiseenheid en hun rol tijdens de briefings wordt positief beoordeeld. Verschillen zijn er in het mandaat van de wijkagent om bindende afspraken te maken variërend van geen mandaat tot mandaat voor uitvoeringsafspraken.”³¹

Het ideaaltypische model van de onderzoekers vraagt verder een gedecentraliseerd sturingsconcept [dat lijkt te zijn voortgekomen uit de uitgangspunten ‘geografische decentralisatie’ en ‘decentralisatie van verantwoordelijkheid’ uit Politie in Verandering]. Daarin is er veel beleidsruimte voor basiseenheden, is sprake van territoriale sturing en van sturing op hoofdlijnen.³²

“In twee van de vijf korpsen worden doelen en prioriteiten hoofdzakelijk op korps- of districtelijk niveau bepaald en niet op het niveau van de basiseenheden. De ruimte van de chef van de basiseenheid om in te spelen op de problemen in zijn gebied wordt wisselend beoordeeld, van voldoende tot beperkt. Veel keuzes blijken te worden gemaakt op korpsniveau of op districtelijk niveau. De keuzeverantwoordelijkheid (welke zaken worden wel/niet aangepakt) bij veel voorkomende criminaliteit ligt in de meeste korpsen bij de leiding van de basiseenheid maar in één korps bij de Recherchechef. Ten aanzien van de middelzware criminaliteit ligt in één korps bij zaken met een niet bovenwijkse karakter de keuzeverantwoordelijkheid bij de leiding van de basiseenheid en bij bovenwijkse criminaliteit bij het districtelijke veiligheidsoverleg. In twee korpsen geldt voor alle middelzware criminaliteit dat de keuzeverantwoordelijkheid bij een districtelijk overleg is belegd en in twee korpsen ligt de keuzeverantwoordelijkheid ten aanzien van middelzware criminaliteit geheel buiten de basiseenheden.”³³

Eerder kwam naar voren dat de persoonlijke stijl van bijvoorbeeld Tieleman een sterk stempel drukte op de sturing van de organisatie. Het is aannemelijk dat verschillende opvattingen van politieleiders over sturing tot verschillende omstandigheden voor de basiseenheden leidde, in verschillende korpsen. In 4.2 komt aan de orde het toegenomen

³¹ Straver, M.A., R. Ulrich, L. van Duyneveldt (2009), p. 32

³² Ibidem

³³ Ibidem

belang van een meer centrale beheersing vanaf ongeveer het jaar 2000, voor de Nederlandse politie als geheel.

Planning en control [tijdens het interview door Straver expliciet gekoppeld aan het uitgangspunt 'Evaluatie samen met de teams' uit Politie in Verandering] – impliceert vanuit het ideaaltypisch model van de onderzoekers, de keuze voor een P&C-instrumentarium dat een probleemgerichte en gebiedsgerichte aanpak faciliteert en dat de P&C functie alle organisatorische niveaus, ook dat van de basiseenheden, ondersteunt.³⁴

“De vijf korpsen blijken op dit aspect uiteenlopend te scoren. In twee korpsen wordt P&C als leidend ervaren, in drie korpsen als ondersteunend. In twee korpsen ondersteunt P&C vooral het korps en districtsniveau; in drie korpsen ook in mindere of meerdere mate het niveau van de basiseenheden.”³⁵

Het facet *informatie* staat niet rechtstreeks in verband met één van de zes uitgangspunten van Politie in Verandering. Het rapport schetste echter wel het ideaal van een in- en extern, in de maatschappij geïntegreerde politie met een uitstekende informatiepositie. Voor Wilzing bepaalde dit ideaal van Politie in Verandering, het meest overtuigende element om met de ideeën en uitgangspunten ervan aan de slag te gaan. Hij koppelde dat ook aan de opkomst van informatie gestuurde politie.³⁶ Het ideaaltypisch model van de onderzoekers wil informatiegestuurde politie (IGP) breed richten op veiligheidsproblemen en niet alleen op opsporing of korpsprestaties. De informatieorganisatie werkt zowel top-down als bottom-up en benut informatie uit de wijk. Door informatie van externen te benutten, actief burgers te consulteren en door de informatieorganisatie tot op het niveau van de basiseenheden te organiseren, kan dit invulling krijgen. De wijkagent is daarbij in het ideaaltypisch model een belangrijke spil.³⁷

“[Het] blijkt dat de mate waarin IGP breed gericht is op veiligheidsproblemen wisselt, evenals de mate waarin de informatieorganisatie is gedeconcentreerd tot op het niveau van de basiseenheden. In alle korpsen is geanalyseerde informatie beschikbaar voor de chef

³⁴ Straver, M.A., R. Ulrich, L. van Duyneveldt (2009), p. 33

³⁵ Ibidem

³⁶ Interview Wilzing

³⁷ Straver, M.A., R. Ulrich, L. van Duyneveldt (2009), p. 33

van de basiseenheid. In alle korpsen is men van oordeel dat er beter gebruik kan worden gemaakt van informatie uit de wijk.”³⁸

Het laatste facet van het model heeft betrekking op *leiderschapsstijl* [en lijkt voor te zijn gekomen uit het uitgangspunt ‘terugdringen van het aantal niveaus in de organisatie’ uit Politie in Verandering, in het bijzonder het terugdringen van de traditionele hiërarchische cultuur dat daarbij een speerpunt was]. Een faciliterende leiderschapsstijl is het vertrekpunt in het ideaaltypische gebiedsgebonden politie model.

“Veel respondenten kwalificeren de leiderschapsstijl in hun korps als ‘gericht op beheersing’. (...) Het adagium ‘vrijheid in gebondenheid’ kan als uitgangspunt dienen om een meer faciliterende leiderschapsstijl te laten groeien, zonder in vrijblijvendheid te vervallen.”³⁹

Uit de actuele situatie blijkt dat er niet alleen belemmeringen zijn om aan een zeker ideaalmodel voor gebiedsgebonden politie te geraken, al of niet geïnspireerd op de uitgangspunten van Politie in Verandering. Grote meningsverschillen over hoe de politie georganiseerd moet zijn staan een landelijk doorgevoerd ideaalmodel in de weg. Van een unité de doctrine is geen sprake. Of in de toekomst overeenstemming kan worden bereikt is onzeker. De onderzoekers klampen zich vast aan het visiedocument van de Raad van Hoofdcommissarissen.⁴⁰ Zij citeren: “Het gebiedsgebonden werken blijft een leidend principe voor de Nederlandse politie.”⁴¹ Echter in aanvulling op dit principe van gebiedsgebonden politie worden in Politie in Ontwikkeling, ook andere organiseerprincipes en nationale en internationale prioriteiten genoemd, die vanzelfsprekend beslag leggen op een deel van de schaarse politiesterkte. Met andere woorden, er worden uitgaande van de ambities van Politie in Ontwikkeling afwegingen gemaakt, die logischerwijs niet altijd ten gunste kunnen zijn van gebiedsgebonden politie. Het staat zoals al werd vermeld, de politieregio’s op dit moment vrij, binnen de afspraken van het Referentiekader gebiedsgebonden politie, meer of minder prioriteit aan gebiedsgebonden politie te geven en zij blijken dat ook in verschillende mate te doen.

³⁸ Ibidem

³⁹ Straver, M.A., R. Ulrich, L. van Duyneveldt (2009), p. 34

⁴⁰ Raad van Hoofdcommissarissen (2005)

⁴¹ Straver, M.A., R. Ulrich, L. van Duyneveldt (2009), p. 36

6.3 Resumé

Teamvorming en beleidsdeelname lijken de twee minst populaire uitgangspunten van Politie in Verandering te zijn. Een schaal waarop echt van kleinschalige teams gesproken kan worden, bleek praktisch onhaalbaar. Beleidsdeelname werd aanvankelijk niet opgepakt en in de loop der tijd werden op dit onderdeel activiteiten ontplooid die niet door Politie in Verandering waren geïnspireerd. De andere werden in meer of mindere mate gerealiseerd en voor een belangrijk deel gebeurde dat onder leiding van de eerste generatie regiochefs. Horizontalisering werd meestal heel concreet vertaald in een drielagenstructuur. De andere uitgangspunten, geografische decentralisatie, decentralisatie van verantwoordelijkheid en generale taakstelling hebben uiteindelijk in de formele structuur van alle korpsen hun beslag gekregen. De praktische uitwerking leidde tot objectieve verschillen tussen de organisatiemodellen die zijn opgebouwd. Uit recent onderzoek blijkt dat de huidige organisatiemodellen ten opzichte van diverse facetten van gebiedsgebonden politie nog steeds sterk uiteenlopen. Daarnaast zou volgens de onderzoekers binnen alle onderzochte korpsen de mogelijkheid bestaan om de uitgangspunten van het gebiedsgebonden politie – die in belangrijke mate overeenkomen met die van Politie in Verandering – verder door te voeren.

In de eerste jaren vanaf 1994 was de voorgeschiedenis van een korps invloedrijk. Echter na verloop van tijd slaagt een aantal korpschefs er in om met de verhoudingen uit het verleden te breken en krijgt gelegenheid om de vormgeving van hun korpsen te beïnvloeden. Tegenwoordig wordt behalve de voorgeschiedenis, ook de omgeving van korpsen niet meer als factor van belang geacht. Gebleken is dat twee korpsen die opereren in een grootstedelijke omgeving, gebiedsgebonden politie zeer verschillend hebben georganiseerd. Ook de overige drie korpsen die uitgebreid zijn beschreven, werken in een matig stedelijke omgeving en lieten aanzienlijke verschillen zien: “De conclusie lijkt dus gerechtvaardigd dat de omgeving niet een overheersende invloed op de verschijningsvorm van gebiedsgebonden politie heeft.”⁴² Daarmee lijken verschillende opvattingen een belangrijke oorzaak van de verschillende organisatiemodellen te zijn.

⁴² Straver, M.A., R. Ulrich, L. van Duyneveldt (2009), p. 34

7. Conclusie

De dominante richting in de ontwikkeling van de politie na 1994 is die van *community policing* ofwel die van gebiedsgebonden politie geweest. Politie in Verandering heeft in dit verband een belangrijke rol gespeeld. De Politiewet 1993 sluit ook aan bij de territoriale binding van de politie die in het rapport werd bepleit. Echter in dit onderzoek was de centrale vraagstelling deze:

In hoeverre heeft de eerste generatie korpschefs na de regionalisatie, de ideeën uit het rapport Politie in Verandering gerealiseerd?

Deze vraag dient met veel meer voorzichtigheid te worden beantwoord, want de ideeën zijn maar zeer ten dele gerealiseerd. Niet alle korpschefs maakten dezelfde keuzes als het erom ging het wensbeeld van Politie in Verandering te bereiken. Tegelijkertijd, zo blijkt uit de interviews, werd het pleidooi dat sprak uit het rapport breed gedragen door de eerste generatie regiochefs. Een aantal uitgangspunten van Politie in Verandering werden nooit in praktijk gebracht. Een aantal belangrijke uitgangspunten werden wel doorgevoerd maar niet in alle korpsen even sterk.

Uit een recent onderzoek blijkt dat gebiedsgebonden politie op verschillende manieren wordt georganiseerd in de korpsen en dat de korpsen zich nog verder kunnen ontwikkelen in de richting van het Referentiekader gebiedsgebonden politie dat door de Raad van Hoofdcommissarissen is vastgesteld. In onderstaande wordt deze conclusie ondersteund met conclusies per deelvraag.

1. Welk wensbeeld komt naar voren uit Politie in Verandering over het toekomstige functioneren van de politie en welke ideeën worden aangereikt om dit wensbeeld te bereiken?

In het wensbeeld van Politie in Verandering vindt de politie opnieuw aansluiting bij de samenleving doordat zij daarin is geïntegreerd op lokaal niveau. De organisatie is in dit wensbeeld in hoge mate gedemocratiseerd waardoor verkokering niet meer mogelijk is. De samenleving vroeg om meer zelfstandige, oprechte politiemensen die met hun eigen professionele opvattingen de brug konden slaan naar hen die hulp nodig hebben en naar hen die informatie hebben waarmee de politie de samenleving veiliger en leefbaarder kan maken. De groep wilde de politie weer onder handbereik brengen van grote groepen

mensen in de samenleving, waarvoor in haar ogen, de traditionele politieorganisatie te weinig kon betekenen. Daarnaast moest met de vernieuwing worden bereikt dat de beroepsstatus van de politiefunctionaris en de effectiviteit van het politieapparaat in zijn totaliteit werden verbeterd.

Door middel van zes uitgangspunten en in het bijzonder door de inzet van wijkteams moet het wensbeeld van Politie in Verandering worden bereikt: Kleinschalige teams met een generale taakstelling die werken op een afgebakend grondgebied en die worden geacht zoveel mogelijk samen te werken met de lokale gemeenschap en betrokken organisaties. Door de totale organisatie platter te maken kon van de kennis en kunde van individuele medewerkers geprofiteerd worden, zowel bij operationele als strategische beslissingen. In de beschrijving van het wensbeeld komt duidelijk naar voren welke maatschappelijke effecten de groep verwachtte van haar voorstellen.

2. Hoe werd op de ideeën uit Politie in Verandering gereageerd?

De discussie over zowel functie als vormgeving van de politie is vanaf de jaren zestig vrijwel onverminderd voortgezet. De vraag die bleef was of de ideeën uit Politie in Verandering ook voor meer veiligheid en tevredenheid konden zorgen. De steun voor de ideeën van de groep was onder politiechefs minder sterk dan die vanuit de politiek en het ministerie van BZK. Vanaf het begin van de jaren tachtig oefenden de zogenoemde 'grote vier' korpschefs uit de Randstad, met hun burgemeesters veel invloed uit op 'Den Haag'.¹

In de jaren tachtig werden in een aantal korpsen, vaak onder groot protest en niet overall op dezelfde manier, onderdelen van het nieuwe model ingevoerd. De Recherche leverde daarbij vaak in.

3. In hoeverre waren de nieuwe regiochefs door de ideeën uit Politie in Verandering beïnvloed?

De ambities van de meeste korpschefs waren sterk beïnvloed door Politie in Verandering. Onderling verschil van opvatting over de vraag hoe een korps vormgegeven moest worden, leidde tot verschillende organisatiemodellen die de korpsen onafhankelijk van elkaar ontwikkelden. De discussie daarover verliep stroef en dilemma's zoals ten aanzien van de

¹ Meershoek, A.J.J. (2007), p. 487

positie van de Recherche, werden daardoor niet opgelost. In de jaren tachtig was in Amsterdam al gebleken dat de Recherche in de knel zou kunnen komen, indien de nadruk werd gelegd op wijkteams. Hierin schuilde een afweging die niet expliciet in de discussie tussen politieleiders naar voren leek te komen. Recherchespecialisten spreken hier ook niet over in Het Tijdschrift voor de Politie.

4. Waardoor werd de ruimte die de regiochefs hadden om ideeën uit Politie in Verandering door te voeren beperkt?

Interne protesten en de politievakbonden bleven in de jaren negentig nog sterk van invloed op de vernieuwing in de richting van het ideaal van Politie in Verandering. De lokale politiek stimuleerde de geïnterviewde oud-korpschefs hun vernieuwingsagenda door te voeren of speelde in andere gevallen geen rol van betekenis. Het OM daarentegen vaarde een centralistische koers ten aanzien van het beleid en zorgde er in de ogen van de oud-korpschefs met prestatieafspraken voor dat er te weinig ruimte overbleef in de korpsen om te werken aan vernieuwing. Ten aanzien van de wisselwerking met politiek Den Haag is in de loop van de jaren negentig, onder meer wegens de averij die Straver had opgelopen in de IRT affaire, het tij gekeerd voor de pleitbezorgers van Politie in Verandering. Dit keerpunt wordt gemarkeerd door een voorstel voor een nieuwe politiewet dat op dit moment bij de Raad van State ligt maar waarvan niet precies duidelijk is wat een nieuw te vormen kabinet ermee gaat doen. In dit voorstel werd gekozen voor een nationaal georganiseerde politie. Wel is duidelijk dat het territoriale uitgangspunt van de huidige Politiewet 1993 op de tocht staat.

5. In hoeverre werden de nieuw gevormde regiokorpsen ingericht volgens de ideeën uit Politie in Verandering?

Direct na 1994 werden de ideeën uit Politie in Verandering heel beperkt doorgevoerd wegens enerzijds opstartproblemen van zowel sommige korpschefs als van de nieuw gevormde regiokorpsen die nog op orde moesten komen en daarbij sterk in het teken stonden van de geschiedenis van de Rijks- en gemeentepolitiekorpsen waar ze uit waren samengesteld. Deze factoren waren niet op alle korpsen even sterk van invloed. Verder werden “faseverschillen” aangewakkerd doordat in een aantal korpsen de eerst

aangetreden regiochef vervangen diende te worden. In abstracto werd het wensbeeld van Politie in Verandering breed gesteund. Risico's ten aanzien van de doorvoering van vernieuwing verschillend beoordeeld en de concrete ambities van korpschefs bleken uiteindelijk zodanig te verschillen dat zij wel tot verschillende organisatiemodellen geleid hebben. Ondanks het gedeelde ideaal van Politie in Verandering.

Teamvorming en beleidsdeelname lijken de twee minst populaire uitgangspunten van Politie in Verandering te zijn. Een schaal waarop echt van kleinschalige teams gesproken kan worden, bleek praktisch onhaalbaar. Beleidsdeelname werd aanvankelijk niet opgepakt en in de loop der tijd werden op dit onderdeel activiteiten ontplooid die niet door Politie in Verandering waren geïnspireerd. De andere werden in meer of mindere mate gerealiseerd en voor een belangrijk deel gebeurde dat onder leiding van de eerste generatie regiochefs. Horizontalisering werd meestal heel concreet vertaald in een drielagenstructuur. De schaalvergroting die het gevolg was van de regiovorming had ervoor gezorgd dat de door de Projectgroep Organisatiestructuren gewenste tweelagenstructuur (korpsleiding, decentrale en functionele eenheden), niet meer mogelijk was. De andere uitgangspunten, geografische decentralisatie, decentralisatie van verantwoordelijkheid en in lichte mate generale taakstelling hebben uiteindelijk in de formele structuur van alle korpsen hun beslag gekregen.

Verschillen zien we echter nog steeds. Het bleek dat de organisatiemodellen ten opzichte van diverse facetten van het gebiedsgebonden politie sterk uiteenlopen. Daarnaast zou volgens de onderzoekers binnen alle onderzochte korpsen de mogelijkheid bestaan om de uitgangspunten van het gebiedsgebonden politie – die in belangrijke mate overeenkomen met die van Politie in Verandering – verder door te voeren. De geïnterviewde oud-korpschefs betwijfelen of gebiedsgebonden politie uiteindelijk wel echt in alle korpsen is doorgevoerd.

7.1 Slotoverweging

Een belangrijke hoofdlijn in de geschiedenis van de politie van de afgelopen vijftien jaar is dat de Politiewet van 1993 de discussie over functie en met name over de vormgeving van de politie niet heeft kunnen wegnemen. Voordat het optimale organisatiemodel gevonden werd is de maatschappelijke discussie over de politie zo hoog opgevlamd dat daardoor het bestel aan het wankelen is gebracht. Het ideaal van Politie in Verandering is daarmee onder druk komen te staan, maar is de rol van het rapport definitief uitgespeeld? Deze vraag staat centraal in deze slotoverweging.

In hoeverre de discussie over de politie wordt aangewakkerd door de gestokte doorvoering van het ideaal van Politie in Verandering kan moeilijk worden gezegd. Het is bovendien de vraag in hoeverre het politiebestedel dat we nu hebben van invloed is op de maatschappelijke discussie over de politie. Een feit is wel dat het voor Politie in Verandering optimale organisatiemodel niet op tijd is gevonden. Tegelijkertijd zijn het vooral de maatschappelijke problemen en is er maatschappelijke discussie waardoor de politie hoog op de politieke agenda staat, meer dan door het al of niet slagen van het huidige bestel.

Het moment voor de mannen van de Projectgroep Organisatiestructuren heeft lang geduurd maar de trend die zij introduceerden lijkt langzaam voorbij te gaan. Dat het zo lang duurde heeft niet alles te maken met de resultaten die geboekt werden met de ideeën van de Projectgroep Organisatiestructuren; zoals gezegd stokte de doorvoering van die ideeën. Ook de overtuigingskracht van de pleitbezorgers van Politie in Verandering moet van betekenis worden geacht. De groep kwam sterk terug van de kritiek die kort na verschijnen van het rapport was losgebarsten. Jarenlang hadden beheersten zij het debat en het uiten van kritiek leek te worden geassocieerd met de status quo van de jaren zestig. Lange tijd bleef het geluid van critici onder de oppervlakte. Onder meer dat van Wilzing, die onder de omstandigheden wel zijn prioriteiten in de vormgeving van zijn korps kon laten doorklinken maar pas later invloedrijk is geworden in de landelijke discussie: "Ik ben de enige politiemans die in de commissie Leemhuis heeft gezeten, behalve een Belgische collega Willy Bruggeman. (...) Ik heb daar een hele zware invloed gehad. Als het aan mij had gelegen, dan hadden we nu een nationaal gestuurde politie gehad."² De pendule is van een dood punt teruggekeerd in de richting van het *reform* model.

² Interview Wilzing

Waren korpschefs die de uitgangspunten van Politie in Verandering in mindere mate invoerden, die – zoals Broer zegt “lipservice”³ verleenden of Straver die het “windowdressing en het modieus inpassen van POS ideeën”⁴ noemde – zoals overtuigde veranderaars stellen, werkelijk niet moedig genoeg of hadden zij wellicht andere ideeën?

De pleitbezorgers van Politie in Verandering opereerden succesvol binnen de blauwe elite. Zij oefenden veel invloed uit maar moeten tegelijkertijd de meningsverschillen naar de achtergrond hebben gedrongen waardoor, ook op het hoogtepunt van hun succes, de overeenstemming in feite beperkt bleef tot vrijwel onuitgewerkte idealen. Kwetsbare idealen die op dit moment nog niet overal even sterk zijn verankerd in de korpsen. Het model van *community policing* was en is nog steeds dominant maar het huis van Politie in Verandering, is nooit stevig komen te staan.

Fijnaut stelt dat in het huidige visiedocument van de politie (Politie in Ontwikkeling, 2005) geen goede analyse wordt gegeven van de grote problemen waarmee de Nederlandse politie wordt geconfronteerd. Hij representeert het standpunt dat de politie zich veel meer op andere dan lokale prioriteiten zou moeten richten. Vanwege fixatie op de eigen machtspositie op lokaal/regionaal niveau, zou de Raad van Hoofdcommissarissen in Politie in Ontwikkeling niet zijn ingegaan op de ontwikkeling van politiestelsels in de omringende landen en de evolutie van de internationale politie- en Justitiesamenwerking in Europa. Fijnaut waarschuwt in verband met zijn pleidooi voor een nationale politie voor onbeheersbare gevolgen van harde, grensoverschrijdende problemen als islamitisch terrorisme, zware (gewelddadige en/of georganiseerde misdaad, plotse hevige rellen en omvangrijke natuur- en milieurampen. In verband daarmee noemt hij ook de grote druk die de regering uitoefent op de politie, om voldoende infrastructurele en functionele eenheid te organiseren, alsmede ‘de Schiedammer parkmoord’ die aanleiding vormde voor de verbetering van opsporing en vervolging.⁵ Fijnaut geeft enerzijds scherpe kritiek op de Raad van Hoofdcommissarissen, die zij niet licht naast zich neer zal leggen en anderzijds schetst hij ontwikkelingen die volop actueel zijn, en die op dit moment vanuit politiek oogpunt, meer centralisatie of wellicht op termijn zelfs nationalisatie van de politie, waarschijnlijker doen voorkomen dan versterking van de gebiedsgebonden politie volgens een ingrijpend ideaaltypisch model.

³ Interview Broer

⁴ Straver, M.A. in: Cachet, A., E.J. van der Torre en W. van Natijne (1998), “De blijvende betekenis van Politie in Verandering” (1998), p. 35

⁵ Fijnaut, C.J.C.F. “De komende politiereorganisatie: de voorlaatste halte op de weg naar het Korps Nederlandse Politie” in: Fijnaut et al (2007), “Politie, studies over haar werking en organisatie”, Deventer, pp. 125-126

Hierbij moet worden bedacht, dat de discussie over de organisatie van de politie in wezen een ideologische is. Geen enkel organisatiemodel kan met hard evaluatieonderzoek worden verdedigd⁶ en is daarom per definitie afhankelijk van een wisselend aantal aanhangers en voorstanders van een versterking van gebiedsgebonden politie vechten op dit moment tegen de zwaai van de pendule.

Die beeldspraak van de pendule is van toepassing omdat de richting waarin de organisatie van de politie zich beweegt, moeilijk voorspeld kan worden. De discussie is vooral van maatschappelijke gebeurtenissen afhankelijk. Bepaalde sinds 11 september 2001 het internationaal terrorisme de politieke agenda en de oriëntatie van politieleiders⁷, in het jaar 2009 ging lange tijd de aandacht uit naar de veiligheidssituatie in Gouda. Anno 2010 zou een verdere toename van het aantal schietincidenten in de Amsterdam-Bijlmer opnieuw de aandacht kunnen vestigen op gebiedsgebonden politie. Als Amsterdam erg te duchten zou krijgen van zwaar bewapende drugsbendes die vooral vanuit de wijken opereren, dan vergroot dat ongetwijfeld de druk op de politie om zich sterker op het wijkniveau te manifesteren. Zouden ergens in Nederland rellen uitbreken n.a.v. een incident zoals in 2005 in de voorsteden van Parijs gebeurde, dan zou de Nederlandse politiek – waarschijnlijk gelijk de Franse – de maatschappelijke integratie onmiddellijk willen versterken. Hoewel ook die reactie niet precies voorspeld kan worden: Fijnaut pleit voor een nationale politie omdat hij denkt dat daarmee grootschalige verstoringen beter kunnen worden aangepakt.⁸

De politie ondervond betreffende de vormgeving van de korpsen weinig centrale sturing. Binnen de politie werden dilemma's niet altijd duidelijk geëxpliciteerd en er waren verschillende actoren die op een tamelijk onzichtbare wijze politieke invloed hebben uitgeoefend. Politie in Verandering heeft daardoor nog niet tot volle wasdom kunnen komen. Er zijn nog steeds mogelijkheden om gebiedsgebonden politie beter uit te werken en daarom kan het definitieve oordeel over de invloed van Politie in Verandering niet worden geveld.

Anno 2010 wordt gediscussieerd over de mogelijkheid van een nationaal georganiseerde politie. Zoals gesteld, staan daardoor uitgangspunten van Politie in Verandering onder druk. Echter het feit dat een ideologische discussie over de politie

⁶ Van der Vijver, C.D. "Evaluating Community Policing" in: Van den Broeck, T. en C. Eliaerts (2000), "Evaluating Community Policing", Brussel, p. 149 e.v.

⁷ Interviews Broer, Straver, Tieleman, Wilzing

⁸ Fijnaut (2007), p. 125

wordt gevoerd blijft als verdienste van Politie in Verandering overeind. Toen in 1977 het rapport verscheen verlangde het ministerie van Binnenlandse Zaken immers een technisch antwoord op het sterkteprobleem. De groep voerde haar opdracht niet uit en bracht vervolgens de discussie op gang over de politiefunctie, over de wijze waarop politiecapaciteit ingezet en georganiseerd zou moeten worden. In feite wordt deze discussie ruim dertig jaar later nog in volle hevigheid gevoerd.

Bronnenlijst

Literatuur

Babbie, E., *The practice of social research*, 2001.

Boin, R.A., E.J. van der Torre, P. 't Hart, *Blaauwe Bazens; het leiderschap van korpschefs*, Apeldoorn 2003.

Broeck, van den T., C. Eliaerts (red.), *Evaluating Community Policing*, Brussel 2000.

Broer, W., J. Lahaye, *Voor de verandering; ideologie en praktijk*. Haarlem 1997.

Cachet, A., E.J. van der Torre en W. van Natijne (red.), *De blijvende betekenis van Politie in Verandering*, 1998.

Fijnaut et al, *“Politie, studies over haar werking en organisatie”*, Deventer 2007.

Meershoek, A.J.J., *De Geschiedenis van de Nederlandse Politie; de Gemeentepolitie in een veranderende samenleving*. Amsterdam 2007.

Rosenthal et al, *“Evaluatie Politiewet 1993, breedteonderzoek”*, Den Haag 1998.

Rosenthal et al, *“Evaluatie Politiewet 1993, diepteonderzoek”*, Den Haag 1998a.

Smeets, J.P.E.G., *De geschiedenis van de Nederlandse politie; verdeeldheid en eenheid in het rijkspolitieapparaat*, Amsterdam 2007.

Straver, M.A., R. Ulrich, L. van Duyneveldt, *Gebiedsgebonden politie; maatschappelijke integratie en het organiseren van politiewerk*, Utrecht 2009.

Terpstra, J., *Wijkagenten en hun dagelijks werk*. Apeldoorn 2008.

Zwart, C., *Over het wezen van de Nederlandse politie*. Leiderdorp 2004.

Officiële stukken en rapporten

Projectgroep Organisatiestructuren, *Politie in Verandering; een voorlopig theoretisch model*. Den Haag 1977.

Raad van Hoofdcommissarissen, *Politie in Ontwikkeling*. Den Haag 2005.

Samenleving en criminaliteit. Een beleidsplan voor de komende jaren, Den Haag 1985.

Geraadpleegde tijdschriften

Tijdschrift voor de Politie (1977-1994)

Interviews (gehouden voorjaar-zomer 2009)

Wim Broer

Ries Straver

Piet Tieleman

Jan Wilzing