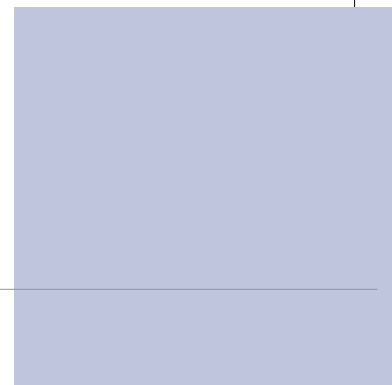




## *De professionaliteit van de politie*







# De professionaliteit van de politie

*Wat moet centraal staan in toekomstig onderzoek?*

*De stand van kennis en onderzoek, deel I*

C.D. van der Vijver



In opdracht van:  
Programma Politie & Wetenschap

Omslag: Martien Frijns

Ontwerp + omslag:  
Vantilt Producties & Martien Frijns

ISBN: 978 90 3524 591 4

NUR: 600, 824

Realisatie:  
Reed Business, Amsterdam

© 2012 Politie & Wetenschap, Apeldoorn

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opname of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16b Auteurswet 1912 juncto het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Publicatie- en Reproductierechten Organisatie (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

No part of this publication may be reproduced in any form, by print, photo print or other means without written permission from the author.

# Inhoud

	Voorwoord	7
1	Inleiding	11
1.1	Algemeen	11
1.2	Aanpak en begrenzing	11
2	Professionaliteit en politie	15
2.1	Het begrip 'professionaliteit'	15
2.2	Politiewerk als professie	17
2.2.1	Professionaliteit en individuele visies	17
2.2.2	Professionaliteit en organisatievisies	19
2.2.3	De betekenis van kennis	21
2.3	Het begrip 'professionaliteit' in dit rapport	23
2.3.1	Algemeen	23
2.3.2	Effectiviteit	26
2.3.3	De professionele organisatie versus de praktijkprofessional	26
2.4	De verbetering van professionaliteit	27
3	Een overzicht van onderzoek	29
3.1	Inleiding	29
3.2	De politie als institutie	30
3.3	Politie en omgeving	32
3.4	Het werk van de politie	34
3.4.1	Politiewerk in de praktijk	35
3.4.2	De kwaliteit van het werk	40
3.4.3	Zicht op maatschappelijke problemen	44
3.4.4	Geweld	44
3.5	Kennis en kennisverwerving	46

4	Naar nieuw onderzoek	49
4.1	Wat weten we, en wat niet?	49
4.2	Andere benaderingen	53
4.2.1	De planning van thema's	53
4.2.2	Overige aspecten	57
4.3	Tot slot	58
	Nawoord	61
	Literatuur	68

# Voorwoord

## Stand van kennis over politieke professionaliteit en effectiviteit

### De opdracht van P&W: kennis ontwikkelen en overdragen

Het Programma Politie & Wetenschap (P&W) is in 2000 van start gegaan met als primaire opdracht het formuleren en uitvoeren van een meerjarig onderzoeksprogramma op het gebied van politie en wetenschap. Daarmee moest een (kennis)brug geslagen worden tussen het politie- en het wetenschapsveld, zeg maar: tussen theorie en praktijk. Er moest meer wetenschappelijke kennis bij de politie gebracht worden en tegelijk moest omgekeerd de politie meer ontvankelijk worden voor de daadwerkelijke toepassing van relevante kennis. De noodzaak leek evident: de politie is, hoe men het wendt of keert, in veel opzichten een kennisintensieve organisatie en de uitvoering van het politiewerk moet voldoen aan hoge professionele en ethische standaarden.

De opdracht van P&W was dus eerst en vooral om zorg te dragen voor relevante wetenschappelijke kennis: kennis niet omwille van de kennis, maar 'toepassingsgericht'. Kennis, met andere woorden, die zowel het denken over als het daadwerkelijk functioneren van de politie op een hoger plan kan brengen. Kennis ook met een zekere duurzaamheid, die het proces van voortdurend professionaliseren van de politie en innoveren van het politiewerk stuurt en ondersteunt. Het meerjarenonderzoeksprogramma, dat in beginsel integraal extern wordt aanbesteed, is hiervoor het belangrijkste vehikel. Het is thematisch van opzet, dat wil zeggen: opgebouwd rondom een aantal vooraf geselecteerde en gedefinieerde prioritaire onderzoekthema's en kennisvragen.

Het meerjarenonderzoeksprogramma van P&W is effectief gestart in 2001. In de daaropvolgende jaren is het geleidelijk op- en uitgebouwd. Het lopende onderzoeksprogramma, dat jaarlijks wordt geactualiseerd, met name vanuit de opbrengst van de jaarlijkse Call, omvat steeds zo'n veertig à vijftig onderzoeksprojecten, in verschillende stadia van uitvoering. De opbrengst – voor het merendeel uiteraard onderzoeksrapporten, maar ook speciale uitgaven of bundels – wordt zichtbaar in de drie eigen publicatiereeksen: Politiewetenschap, Politiekunde en P&W-Verkenningen. Tezamen vormen zij de *body of knowledge* die is opgebouwd.

De opgebouwde kennis van P&W bestrijkt een breed kennisterrein, onvermijdelijk gezien de aard, breedte en complexiteit van de functie en het functioneren van de politie die erin worden weerspiegeld. Functie en functioneren van de politie worden belicht vanuit verschillende invalshoeken en wetenschappelijke disciplines, met gebruikmaking van verschillende onderzoeksmethodieken of, zo men wil, paradigma's. Feit is immers dat het (nog) ontbreekt aan één overkoepelende, normerende 'politiewetenschap'. Juister is derhalve te spreken van een gemêleerd landschap van 'politiewetenschappen': systematische kennis- en wetenschapsvorming over de politie of politiefunctie zoals die vanuit of binnen verschillende wetenschappelijke disciplines (onder meer bestuurs- en organisatiekunde, rechten, psychologie, criminologie, sociologie, economie) gestalte krijgt.

Het is mede om deze reden dat P&W ervoor heeft gekozen haar kennisopbouw thematisch te laten verlopen langs onderzoekslijnen:

- 1 de taakomgeving van de politie;
- 2 de dagelijkse politiezorg en de veiligheidspraktijk;
- 3 innovatieve en effectieve werkwijzen van de politie.

P&W heeft zich dus niet 'beperkt' tot een paar hoofdthema's binnen een bepaald, dominant paradigma, zoals in veel wetenschappelijke vakgroepen gebruikelijk is.

Het is een vorm van programmeren die naast belangrijke voordelen, met name in termen van relevantie en bruikbaarheid van kennis, ook nadelen heeft. Zo ligt altijd het risico van 'versplintering' van kennis(opbouw) op de loer en, mede daardoor, van (structurele) kennisleemten. Dat noopt, in elk geval periodiek, tot bezinning en reflectie op de vraag: wat weten we nu, wat (nog) niet of niet voldoende? Welk kennisgebied is voldoende afgedekt en/of uitgediept, welk niet? Beantwoording van die vraag, die zich overigens niet hoeft te beperken tot wat P&W aan kennis heeft ontwikkeld, kan weer een belangrijke basis leggen voor de onderzoeksagenda van de komende jaren.

#### *De state of the art van kennis en onderzoek; twee overzichtsstudies*

Ruim tien jaar P&W is een goed moment voor een pas op de plaats, het opmaken van een tussenbalans wat betreft de stand van de kennis (en de theorievorming) op het kennisdomein van P&W – eerder 'afgepaald' als functie en functioneren van de politie. Zo'n tussenbalans opmaken is overigens geen sinecure. De vele aspecten en invalshoeken van het kennisobject vinden, on-

vermijdelijk, hun weerspiegeling in de literatuur, nationaal en internationaal. Die is even veelomvattend als rijk en gevarieerd, niet alleen wat betreft kennisthema's en vragen, maar ook qua wetenschappelijke disciplines en methoden. Dat hele kennisdomein integraal, uitputtend in beeld brengen, met inbegrip van een inhoudelijke bespreking en beoordeling, is een megaklus waar wij ons hier niet aan wagen. Beperking is geboden en dat betekent onvermijdelijk het maken van keuzes en aanbrengen van focus.

Gekozen is voor een overzicht van de stand van kennis en onderzoek, met name in eigen land, ten aanzien van een drietal kernthema's: de *legitimiteit*, *professionaliteit* en *effectiviteit* van de politie. Gedrieën maken zij de kern uit van het functioneren van de politie en de eisen die daaraan worden gesteld in een democratische rechtsstaat. Verdeeld over twee deelstudies (de ene gericht op legitimiteit en effectiviteit, de andere op professionaliteit) worden drie vragen beantwoord.

- 1 Wat weten we, vooral uit Nederlands onderzoek, over enerzijds de professionaliteit en anderzijds de legitimiteit en effectiviteit van de politie?
- 2 Wat weten we (nog) niet of niet voldoende, waar zitten kennisleemtes?
- 3 Waar zou toekomstig onderzoek, met name ook in het kader van P&W, zich bij voorkeur op moeten richten?

Beide studies gaan uitgebreid in op de drie kernbegrippen en hun inhoud en betekenis in de bijzondere context van politie en politiewerk. Die maakt de invulling van deze kernbegrippen problematisch: hun precieze inhoud en betekenis zijn verre van evident en eenduidig. Maar daarmee is de kous niet af. Ook het onderzoek ernaar dient geproblematiseerd. Het kent, deels onvermijdelijk, zoals hiervoor betoogd, naast vele variaties en invalshoeken ook de nodige valkuilen en onvolkomenheden. Anders gezegd: een overzichtsstudie naar de stand van kennis wat betreft de professionaliteit, effectiviteit en legitimiteit van de politie impliceert tegelijk onderzoek naar de stand van onderzoek, inclusief de theorievorming.

De beide deelstudies monden uit in een gemeenschappelijk slothoofdstuk waarin de uitkomsten van beide deelstudies op elkaar worden betrokken en waarin een aanzet wordt gegeven voor een onderzoeksagenda voor de toekomst.

Frits Vlek, directeur Politie & Wetenschap



# Inleiding

## 1.1 Algemeen

Dit rapport heeft tot doel een overzicht te bieden van de bestaande, door wetenschappelijk onderzoek verkregen kennis op het terrein van de professionaliteit van de politie, om na te gaan waar sprake is van lacunes in de kennis, zodat toekomstig onderzoek zich daarop kan focussen. Daartoe ga ik eerst in op het begrip 'professionaliteit'. Het begrip 'professionaliteit' wordt veel gebruikt, bijvoorbeeld in kwalificaties als 'dat is professioneel optreden', of 'dat is een professionele organisatie'. Nog vaker in diskwalificaties als 'dat was niet erg professioneel'. Maar daarmee is nog niets gezegd over de inhoud van het begrip 'professionaliteit'. In hoofdstuk 2 wordt het begrip nader verkend. Aansluitend wordt in hoofdstuk 3 een inventarisatie gepresenteerd. Ik sluit in hoofdstuk 4 af met een aantal conclusies. Een van de conclusies zal zijn dat een benadering vanuit lacunes in kennis alleen, onvoldoende mogelijkheden biedt om tot een verdere planning van onderzoek te komen. Daarom presenteer ik in dat hoofdstuk tevens een aanzet tot een bredere aanpak van de onderzoeksprogrammering.

## 1.2 Aanpak en begrenzing

Een inventarisatie van de resultaten van wetenschappelijk onderzoek dat zich richt op 'de' professionaliteit van 'de' politie is een complexe zaak. De hoeveelheid onderzoek is niet alleen gigantisch, het terrein is te omvattend om een zinvolle analyse te maken en in concreto iets te zeggen over waar toekomstig onderzoek zich op zou moeten richten. De laatste jaren verschenen verschillende overzichtsstudies over het verrichte onderzoek. Zo zijn er diverse Amerikaanse studies gepubliceerd die in grote lijnen aangeven welke terreinen voor nader onderzoek in aanmerking komen (Skogan & Frydl, 2004; Bra-

ga & Weisburd, 2006; Mastrofski, 2006). Maar het valt op dat men in deze studies vaak niet verder komt dan het weergeven van brede thema's die zijn onderzocht, zonder in te gaan op de precieze vraagstelling, de uitkomsten en de betekenis van de onderzoeken die erin worden weergegeven. Voor een verdere (strategische) planning van onderzoek zijn zij eigenlijk vooral bruikbaar op grond van het feit dat het deskundige en vooraanstaande auteurs zijn die aangeven wat zij belangrijk vinden. Een goed Europees voorbeeld van een dergelijke studie is het boek van Ponsaers e.a. uit 2009, dat een breed overzicht biedt van recent onderzoek in Europa en in de Angelsaksische landen (kortom: zo'n 95% van al het politieonderzoek in de wereld). Hun belangrijkste conclusies zijn de volgende.

- Het onderzoek is sterk ad hoc, weinig systematisch.
- Er is sprake van een ongelijke aandacht vanuit disciplines: bestuurskunde, sociologie, criminologie en rechten zijn dominant. Psychologische, historische en economische studies komen veel minder voor.
- Het onderzoek is vooral praktisch georiënteerd, er is weinig sprake van theorievorming.
- De uitvoering van het onderzoek is vooral gekoppeld aan of wordt betaald door politie/justitie/bestuur, waardoor het onderzoek weinig onafhankelijk is.

Wat opvalt is dat deze conclusies betrekking hebben op allerlei aspecten van wetenschappelijk onderzoek, maar niet op de inhoud ervan, niet op de thema's die aan de orde zijn geweest. Zelfs in een en dezelfde bundel die door ervaren onderzoekers is geredigeerd, worden geen stappen gezet om inhoudelijk verder te komen. Iedereen die aan het boek heeft bijgedragen heeft selecties gemaakt omdat er eenvoudigweg te veel materiaal is. Daarbij worden door de diverse auteurs steeds andere criteria gebruikt en andere prioriteiten gesteld. Door deze diversiteit aan indelingen biedt deze studie geen echte internationale vergelijking. Dit is geen kritiek maar een constatering. Het is eenvoudigweg onmogelijk om in algemene termen vergelijkende studies te doen die verder helpen bij inhoudelijke discussies. Daarvoor is politieonderzoek te veelomvattend, te divers, te complex. Met brede vergelijkingen komt men niet verder dan een globaal overzicht en het is maar beperkt mogelijk om op basis van globale overzichten gaten te ontdekken. Daarmee is niet gezegd dat een dergelijk overzicht onbelangrijk is, integendeel. Het laat zien waarmee men in verschillende landen bezig is, waar de prioriteiten liggen in het onderzoek en welke terreinen in de aandacht zijn achtergebleven. In die zin is het bruikbaar

voor de planning van toekomstig onderzoek, maar het focust onvoldoende om concreet richtinggevend te kunnen zijn. Dat geldt niet alleen voor de studie van Ponsaers e.a., het is het grote probleem voor al dit soort studies. Dus ook voor dit onderzoek. Wat dat betreft kunnen de verwachtingen beter niet al te hooggespannen zijn.

Gelet op de veelheid van het onderzoek heb ook ik keuzes moeten maken. Bij het overzicht van de literatuur staat Nederlands onderzoek centraal, en meer in het bijzonder de publicaties van Politie & Wetenschap. Ander onderzoek zal alleen ter ondersteuning van de bespreking van deze publicaties worden besproken. Daarbij is de keuze onontkoombaar vrij willekeurig geweest en is veel niet opgenomen. Van vrijwel elke studie die in opdracht van Politie & Wetenschap is verricht, kan men stellen dat er enige relatie is met (het verbeteren van) de professionaliteit van de taakuitvoering van de politie. Ik ga alleen in op de onderzoeken die daarmee rechtstreeks in verband kunnen worden gebracht. Thema's als het bestel, de legitimiteit, het gezag en de gezagsverandering komen daarmee niet of alleen zijdelings aan de orde. En, ik realiseer mij dat goed, zelfs dan is de keuze vaak arbitrair. Het verzoek van Politie & Wetenschap was een kort rapport te schrijven (10 à 15 pagina's). Dat is niet helemaal gelukt. Maar ik heb wel gepoogd dit overzicht summier en overzichtelijk te houden.



## Professionaliteit en politie

### 2.1 Het begrip ‘professionaliteit’

Het begrip ‘professionaliteit’ wordt in de sociologie van oudsher gebruikt voor een bepaald type beroepen. Het gaat om vrije beroepen die een grote mate van kennis op basis van een academische vooropleiding vergen en daarnaast een ruime mate van ervaring. De beroepen worden op individueel niveau uitgeoefend in direct contact met en ten behoeve van cliënten aan de hand van beroepsnormen. Professionals hebben een grote mate van autonomie (in de betekenis van vrije beslissingsruimte) bij de uitoefening van hun vak. De notaris, de advocaat en de arts zijn schoolvoorbeelden van wat men beschouwt als ‘professionele beroepsbeoefenaren’. Kenmerkend is ook dat de beroepsbeoefenaren zelf zorgen voor de instandhouding en handhaving van de beroepsnormen. Zo kennen deze professies bijvoorbeeld eigen voortgezette opleidingen, een beroepsorganisatie en een vorm van tuchtrecht, waarbij collega’s oordelen over de vraag of de beroepsnormen juist zijn gehanteerd.

Het begrip ‘professionaliteit’ is in de loop der tijden breder geworden en minder specifiek. Professionaliteit wordt heden ten dage ook gebruikt om aan te geven dat het gaat om een meer algemene vakbekwaamheid en deskundigheid. Bijvoorbeeld in de sfeer van organisaties als maatschappelijk werk, verpleging en politie. Ter onderscheiding spreekt men wel van praktijkprofessionalisme of *streetwise professionalism*. Ook hier gaat het om vakbekwaamheid, deskundigheid en ervaring, om het goed uitoefenen van het vak in directe interactie met cliënten. Deze praktijkprofessionals moeten dus wel degelijk weten wat het vak inhoudt en wat belangrijk is om het vak goed uit te oefenen. Maar de opleidingseisen zijn lager, er is minder sprake van ‘echte’ beroepsnormen, er is geen tuchtrecht en de werkzaamheden worden tot op zekere hoogte in een hiërarchisch verband verricht. Voor de politie betekent dit dat er chefs en gezagsdragers zijn die in meer of mindere mate kunnen zeggen wat er moet gebeuren, samenhangend met de positie van de politie als uitvoerend orgaan binnen de grenzen van de rechtsstaat. De woorden ‘tot op zekere hoogte’ en ‘in meer of mindere mate’ in de voorgaande zinnen zijn be-

wust gekozen: ondanks de hiërarchie geldt dat de uitoefening van het vak in een relatief grote mate van vrijheid plaatsvindt, los van hiërarchisch toezicht, op basis van eigen deskundigheid, ervaring en inzicht. In die zin bezit het vele kenmerken van professioneel werken. Men spreekt in dit verband van een schijnhiërarchie of van een *front-line organization*. Omdat veel kenmerken van de ‘echte’ professional ontbreken, zal ik hier het politieke professionalisme verder beschouwen als een praktijkprofessionalisme.

Het begrip ‘professionaliteit’ wordt ook nog op een geheel andere manier gebruikt, bijvoorbeeld als er wordt gesproken over een ‘professionele organisatie’. Daarmee wordt iets anders bedoeld dan met het sociologische begrip ‘professionaliteit’. Bij het begrip ‘professionele organisatie’ gaat het erom aan te geven dat er sprake is van een kwalitatief goed functionerend samenwerkingsverband. Het gaat om de inrichting en de kwaliteit van de organisatorische structuren en processen, om de operationele procedures, de besluitvorming en om daarop goed ingespeelde medewerkers. Die medewerkers moeten vooral goede uitvoerders zijn, het hoeven bepaald niet in alle gevallen hoogopgeleiden of deskundigen te zijn die een eigen inhoud aan het vak geven; daarin verschillen de twee professionaliteitsbegrippen dus sterk van elkaar. Het verbeteren van het praktijkprofessionalisme van de medewerkers die het uitvoerende werk doen en het verbeteren van het organisatorische professionalisme door verbetering van het functioneren van de organisatie, vergen verschillende benaderingen. In het eerste geval wil men een beter functionerend zelfstandig individu aan de basis van de organisatie. Typische activiteiten om dit te bereiken zijn opleiding, begeleiding, coaching, intervisie, supervisie, en technische en informatorische ondersteuning. In het tweede geval wil men een beter functionerend organisatiesysteem. Dan kan men denken aan organisatieontwikkeling zoals aanpassing van procedures, management, informatiseringstromen en uiteraard de verandering van de structuur: (de)specialisatie, (de)concentratie, samenwerking, enzovoort.

Professionaliteit verwijst, evenals kwaliteit, naar het praktisch functioneren. Vaak is het gemakkelijk aan te geven wanneer er niet professioneel wordt gehandeld. Je merkt het als buitenstaander in contacten, in wat je ziet gebeuren, maar ook in wat erover wordt gepubliceerd. Er zijn kennelijk (on)geschreven normen om professionaliteit te beoordelen. Ook binnen de organisatie bestaan er beelden over wat professioneel is en wat niet. Toch is in de praktijk het vaststellen van wat professionaliteit is problematischer dan het op het eerste gezicht lijkt. Want de conclusie ‘dit is niet professioneel’ mag dan vaak snel worden getrokken, het is moeilijk aan te geven waarop dat oordeel

precies is gebaseerd. Er kan ook heel verschillend worden gedacht over de vraag of een bepaald handelen wel of niet professioneel is. Daarnaast is het soms moeilijk aan te geven in hoeverre niet (volledig) professioneel handelen voor verbetering vatbaar is. Zelfs als het mogelijk is om punten aan te wijzen waar verbeteringen mogelijk zijn, dan nog is het vaak de vraag of die verbeteringen ook kunnen worden gerealiseerd tegen acceptabele kosten, en of eventuele verbeteringen niet tot minder goede prestaties op andere terreinen leiden. Een voorbeeld zijn de zogenoemde 'plankzaken'. Het niet starten van een opsporingsonderzoek naar aanleiding van een aangifte terwijl er wel opsporingsindicaties zijn, zal gewoonlijk worden gezien als niet professioneel. Er moet dus in principe capaciteit worden vrijgemaakt om die zaken wel aan te pakken. Maar een eventuele extra personele inzet zal ten koste gaan van andere activiteiten (tenzij men oplossingen bedenkt buiten de bestaande sterkte), waardoor daar evenzeer de professionaliteit in het geding kan komen. Oplossingen zijn niet altijd gemakkelijk voorhanden.

## 2.2 Politiewerk als professie

### 2.2.1 Professionaliteit en individuele visies

Tot dusverre is geschreven over de professionaliteit van de politie alsof die kwalificatie zonder meer op haar van toepassing is. Er wordt echter nog wel eens kritisch geschreven over de vraag of politiewerk wel de kwalificatie van professionaliteit verdient. Dat is onder meer gedaan door Kuiper in zijn afscheidsbundel *Rust'loos wakend* uit 2004 op grond van het argument dat de beslissingen op het uitvoerende niveau sterk afhankelijk zijn van visies, menbeelden en (morele) overtuigingen van individuele medewerkers (ik spreek verder voor het gemak van visies), en weinig worden bepaald door een professionele set van waarden en normen. Ander onderzoek (bijvoorbeeld dat van Terpstra naar wijkagenten uit 2008) bevestigt dit beeld. Dit roept twee vragen op. De eerste is of het klopt: worden beslissingen in het politiewerk vooral genomen op basis van visies? De tweede is van andere aard: als visies een belangrijke rol spelen, mag men dan op grond daarvan zeggen dat het werk niet professioneel wordt gedaan?

Ten aanzien van het eerste punt geldt dat er binnen de politie wel degelijk sprake is van strikte normen: met name de juridische (strafrechtelijke en strafprocesrechtelijke) normen spelen een belangrijke rol bij de beoordeling

van situaties en bij de vraag wat de politie wel en niet mag. Dat hangt samen met de rechtsstatelijke positie van de politie. Maar het belang van die regels moet niet te hoog worden ingeschat, want uit veel onderzoek weten we dat juridische, met name strafrechtelijke normen lang niet altijd een duidelijke leidraad vormen voor het handelen van de politie. Zij dienen vooral om de grenzen van het handelen vast te stellen in de vorm van bevoegdheden. De wijze waarop de politie in de praktijk handelt, wordt (mede) door tal van (andere) factoren beïnvloed, zeker in een land als Nederland waar de politie een ruime discretionaire bevoegdheid heeft. Die andere factoren kunnen van zowel formele als informele aard zijn, zoals Skolnick in zijn baanbrekende studie uit 1966 heeft aangetoond. Deze conclusie is talloze malen de uitkomst geweest van wetenschappelijk onderzoek. De politie opereert niet (alleen) als een organisatie die strafrechtelijke normen handhaaft, zij hanteert in de praktijk een grote diversiteit aan handelingsmodaliteiten: opsporen, verbaliseren, handhaven, sussen, hulpverlenen, signaleren, bemiddelen, waarschuwen, doorverwijzen, en ook niets doen. Daar is op zichzelf niets mis mee, maar politieambtenaren kiezen bepaald niet altijd allemaal voor dezelfde oplossing. Mede afhankelijk van zijn of haar morele grondhouding zal de een kiezen voor bemiddeling of waarschuwen, terwijl de ander een strafrechtelijke oplossing kiest. Uiteraard is de grondhouding niet het enige criterium. De beoordeling van de situationele context speelt evenzeer mee, evenals bijvoorbeeld interne voorschriften en normen die gelden binnen de beroepscultuur. Hoe dan ook, de literatuur is eenduidig in de conclusie dat individuele visies een belangrijke rol spelen bij de vraag of en hoe er wordt gehandeld.

In de tweede plaats is het de vraag of het feit dat visies een rol spelen een echt criterium is om te beoordelen of sprake is van professionaliteit. Ook artsen en advocaten hebben eigen manieren om hun werk inhoud te geven en hanteren eigen normen, waarden en grenzen om problemen aan te pakken. Zo kunnen bijvoorbeeld artsen verschillende keuzes maken bij de vraag hoe zij een patiënt willen behandelen. De ene arts besluit eerder tot het geven van medicijnen dan de andere, of denkt anders over bepaalde therapieën. Maar dat wil nog niet zeggen dat de ene arts wel professioneel is en de andere niet. Het punt waarom het hier gaat, is dat de verschillende visies van artsen alle passen binnen professionele kaders – voor de visies bestaan afzonderlijke normencategorieën aan de hand waarvan de behandelingen plaatsvinden en het optreden kan worden beoordeeld. Kuiper en Terpstra constateren dat dit bij de politie niet, of in ieder geval veel minder, het geval is. De visies worden niet geplaatst in professionele kaders maar in mensbeelden en overtuigingen rond

de manier waarop problemen moeten worden aangepakt. Zij zijn (voor een deel) individueel, passen niet of in beperkte mate in (geformaliseerde) besluitvormingskaders en zijn veel minder vatbaar voor discussie. Dat hangt samen met het feit dat politiewerk niet alleen professioneel is in de zin van gebaseerd op kennis en deskundigheid. Het is ook heel sterk menselijk, dat wil zeggen dat het bij de uitvoering ervan gaat om emoties, om waarden en gevoelens in contacten van mens tot mens. Dat kan een goede reden zijn om vanuit visies of, liever, vanuit morele waarden te werken in de contacten – zij voorkomen mechanistisch, normgedreven, bureaucratisch handelen. In veel onderzoek wordt gevonden dat juist het functioneren van wijkagenten positief wordt beoordeeld door de bevolking. Dit lijkt voor een belangrijk deel samen te hangen met het feit dat vooral zij worden gedreven door morele normen en waarden in een specifieke context (het gaat om *dí* mensen, *dát* probleem en *dí* situatie), en minder door professionele normen. In die zin is de conclusie gerechtvaardigd dat politiewerk tot op zekere hoogte een weinig professioneel karakter heeft, of in ieder geval dat de professionaliteit moeilijk is vast te stellen.

### 2.2.2 Professionaliteit en organisatievisies

De visies verschillen overigens niet alleen tussen individuele politieambtenaren, zij kunnen ook op institutioneel, beleidsmatig niveau uiteenlopen. Als voorbeeld kan worden gewezen op de voortdurende discussie over verschillende stijlen van politiewerk, zoals over *community policing* en *reform policing*. Deze discussie heeft in de Verenigde Staten in de vorige eeuw een groot deel van de ontwikkelingen van de politie beïnvloed, zoals Kelling & Coles beschrijven in hun beroemde boek *Fixing broken windows* uit 1996. *Community policing* is een gemeenschapsgerichte benadering van politiewerk, uitgaande van een brede, proactieve taakopvatting, op preventie gericht en in nauw contact met de bevolking uitgevoerd. De politiemens moet daartoe uitstekend zijn opgeleid, discretionaire ruimte hebben en beschikken over ruime sociale vaardigheden. *Reform policing* gaat uit van een smalle taakopdracht (criminaliteitsbestrijding) en is voor alles reactief en repressief. De politie moet op afstand van de bevolking opereren en weinig contacten aangaan. Politie mensen hebben voldoende aan een beperkte opleiding, want zij worden gezien als ‘simpele uitvoerders’ van de wet, die niet over al te veel vaardigheden hoeven te beschikken. Het zal duidelijk zijn dat de inhoud van het werk en, daaraan ge-

koppeld, de vooronderstellingen ten aanzien van organisatie, informatie, opleiding en personele vaardigheden in beide stijlen zeer sterk verschillen en dat aan de professionaliteit geheel andere eisen worden gesteld.

Dergelijke discussies over stijlen van politiewerk zijn ook heden ten dage nog van belang. De politie in Nederland heeft (evenals in Engeland) vaak de neiging om relatief abstracte doelstellingen of uitgangspunten te formuleren als leidraad voor het vormgeven van de organisatie en voor het praktisch handelen: wijkgericht politiewerk, probleemgericht politiewerk, informatiegestuurd politiewerk, enzovoort. Het gaat hierbij min of meer om functioneringsideologieën voor de organisatie. De organisatie besteedt gewoonlijk veel woorden en veel tijd aan de implementatie van dergelijke ideeën, tot zij worden vervangen door weer nieuwe ideeën. De politie is vaak meer gericht op innovatie dan op verbetering van het bestaande. Dat geldt ook voor professionaliteit. Niet veel korpsen hebben iets als een 'verbeterplan professionaliteit'. Dergelijke verbeteringen zijn gewoonlijk opgenomen in algemene beleidsplannen of ondergebracht in 'kwaliteitstrajecten'.

Voor de politie geldt dat zowel de individuele professionaliteit (het praktijkprofessionalisme) als de organisatorische professionaliteit in de aandacht moet staan. De politie functioneert immers op beide manieren. Enerzijds als een 'netwerk van professionals', waarbinnen ieder voor zich zijn werk doet, anderzijds als een eenheidsorganisatie, waarin de samenwerking tussen de verschillende onderdelen goed op elkaar moet zijn afgestemd en de activiteiten van de medewerkers vooral worden bepaald door een goede uitvoering van de taken. De mate waarin sprake is van het ene dan wel het andere type professionaliteit verschilt sterk naar de functie. Er zijn politiemensen die in een grote mate van vrijheid en zelfstandigheid hun functie vervullen, waarbij zij in hoge mate zelf bepalen wat de beste oplossing is voor een bepaald probleem. De gebiedsgebonden politiefunctie (wijkagenten, onder welke benaming dan ook) is hiervan wellicht het mooiste voorbeeld. Hier gaat het echt om praktijkprofessionals. Anderen hebben minder vrijheid, zoals noodhulpagenten en rechercheurs. En er zijn functies die nauwelijks enige speelruimte op uitvoeringsniveau kennen. De mobiele eenheid is hiervan het meest exemplarische voorbeeld, maar het geldt ook voor arrestatieteams, aanhoudings-eenheden, de meldkamer, de telefooncentrale, en voor tal van processen en procedures die in het kader van de meer algemene beleidsuitvoering passen. Wie hier de professionaliteit wil verbeteren, moet zich richten op de leiding of, breder, de organisatie. In ieder geval niet op de praktijkprofessionals aan de basis. Daarbij is het de vraag of men politiewerk kan beschouwen als één

vak. Recherchewerk, noodhulp, verkeer, wijkzorg, technisch recherchewerk, inlichtingenwerk, het zijn vakken die wel iets met elkaar te maken hebben, maar die in de uitvoering op belangrijke punten sterk van elkaar verschillen, andere kennis en andere vaardigheden vereisen en dus ook een ander type professionaliteit kennen (zie ook Kuiper, 2004: 88).

### 2.2.3 De betekenis van kennis

Er is nog een andere reden waarom de professionaliteit van de politie ter discussie wordt gesteld. Binnen de politie bestaat een zekere neiging om kennis en kennistoepassing niet onverkort als positief te waarderen. Kennis geldt al snel als ‘theoretisch’ en wordt daarmee voor de praktijk als nogal onbelangrijk beschouwd. Politiemensen varen vaak liever op het kompas van hun ervaring en ‘professionele intuïtie’ dan op dat van (wetenschappelijke) kennis. De belangstelling voor de resultaten van wetenschappelijk onderzoek is gering. Er zijn twee uitzonderingen op deze afwijzende houding ten opzichte van kennis: juridische kennis en ervaringskennis. Juridische (met name strafrechtelijke en strafvorderlijke) kennis is in relatief sterke mate bepalend voor wat de politie moet doen en laten. Hoezeer ook op het juridische terrein de achterliggende jaren tal van problemen aan het licht zijn gekomen die erop duiden dat zelfs deze ‘kernprofessionaliteit’ niet altijd aanwezig is, toch spelen juridische overwegingen bij de besluitvorming in het dagelijks leven van de politie een belangrijke rol. Maar ervaringsdeskundigheid is zonder twijfel datgene waaraan de meeste waarde wordt toegekend binnen de politie zelf. Er heerst een sfeer van ‘handelen naar omstandigheden’, ‘weten wat je in de praktijk moet doen’ op grond van ervaringskennis en aangeleerde, veelal ingesleten patronen. Vaak leidt dat tot goed handelen, die ervaring is immers niet voor niets gegroeid en ontwikkeld. Maar het betekent wel dat het veranderen van gedragspatronen op basis van nieuwe kennis niet gemakkelijk is.

Ondanks deze beperkingen in het verwerven en benutten van kennis wordt er bij de politie wel degelijk aandacht besteed aan de verbetering ervan. Dat gebeurt door opleiding, beleidsontwikkeling, het verbeteren van procedures en in toenemende mate ook door te komen tot gedragsvoorschriften inzake het optreden in bepaalde situaties. Dit is onder meer bedoeld als remedie tegen optreden dat in te sterke mate wordt bepaald door verschillen in visies. Meestal gebeurt dat door het opmaken van protocollen: het voorschrijven van een ideaaltypische werkwijze in bepaalde veelvoorkomende of belangrij-

ke gebeurtenissen. Veelal hebben deze protocollen het karakter van een structurerende van de besluitvorming, bijvoorbeeld het voorschrift om zo mogelijk te wachten met optreden totdat een leidinggevende aanwezig is. Daarnaast kunnen protocollen betrekking hebben op de gevraagde afweging om tot besluitvorming te komen: welke elementen moeten een rol spelen en hoe moeten die worden gewogen? Protocollen worden in tal van professionele organisaties gehanteerd als middel om de besluitvorming te structureren, met name in grote medische en hulpverleningsorganisaties. Protocollen kunnen een belangrijke rol spelen, maar men mag niet over het hoofd zien dat er ook nadelen aan vastzitten. Zij kunnen in de praktijk gaan fungeren als een soort checklist die min of meer automatisch en standaard wordt gehanteerd. Een vaste leidraad waarvan niet mag worden afgeweken. Dat brengt verschillende risico's met zich mee. In de eerste plaats kan het ontaarden in een soort automatisch handelen dat het verdere denken vervangt. En in de tweede plaats kan het ertoe leiden dat het protocollaire handelen de echte menselijke communicatie vervangt. Protocollen zijn een hybride instrument. Het kenmerk van professionaliteit is immers het deskundig handelen op grond van een grote kennis en ervaring. De 'echte' professional zou geen protocol nodig hebben. In de huidige tijd, waarin vele professionals werken in grote organisaties, is een dergelijk standpunt moeilijk vol te houden – al was het maar omdat professioneel gedrag steeds meer in teamverband plaatsvindt en er alleen al voor de afstemming tussen de teamleden goede en controleerbare afspraken nodig zijn. Het belangrijkste gevaar van 'protocollisering' is dat het leidt tot verstarving en bureaucratisering. Mensen durven niet meer buiten de protocollen om te gaan. En dat kan er onder meer toe leiden dat de doortastendheid in negatieve zin wordt beïnvloed. Zo dreigt de politie te verworden tot een 'wachtende organisatie', ook als direct ingrijpen nodig is. Binnen de leiding van de politie wordt dit in toenemende mate als een probleem ervaren.

Tot slot nog een opmerking over de spanning tussen de twee typen professionaliteit: die van de medewerker enerzijds en die van de organisatie anderzijds. In alle sferen waar professionals werken, ziet men dat die twee benaderingen steeds sterker worden verweven – ook grote advocatenkantoren en ziekenhuizen krijgen steeds meer te maken met een grote nadruk op de organisatorische professionaliteit (bijvoorbeeld door de vergaande specialisatie en de benodigde afstemming) en het meer hiërarchisch worden (medisch specialisten in dienst van ziekenhuizen). Ook voor de politie geldt dat de afgelopen jaren vooral in het teken hebben gestaan van verbetering van de professionele organisatie en niet van de professionele mens. Er is, mede onder druk

van de prestatieconvenanten, veel aandacht besteed aan management en sturingsprocessen, in het verlengde van het *new public management*. De twee verschillende vormen van professionaliteit liggen zelden in elkaars verlengde, hetgeen leidt tot spanningen in de organisatie en/of tot ontwijkingsgedrag. Politie mensen vinden nogal eens dat wat zij moeten doen in het kader van het beleid zich slecht verhoudt tot wat zij vinden dat ze professioneel zouden moeten doen. Omgekeerd slagen zij er echter onvoldoende in om hun professionele model op een zodanige manier voor het voetlicht te brengen dat het overtuigt als het beste model voor politiewerk.

Er is, hoe dan ook, geen eenduidige manier om de professionaliteit vast te stellen, er wordt niet structureel gewerkt aan een set van professionele normen en er zijn geen procedures om met dit soort vraagstukken om te gaan. Er is bijvoorbeeld niemand die de wijkagent op een professionele wijze inhoudelijk ondersteunt bij zijn taakuitvoering. Intervisie, supervisie en andere vormen van reflectie komen niet of nauwelijks voor. Wijkagenten hebben echter wel degelijk behoefte aan professionele vorming, al dan niet gekoppeld aan het vaststellen van een norm voor wat 'goed politiewerk' is. Zij worstelen met vragen waar ze niet echt uitkomen en moeten steeds op eigen doft verder. Investeren in het verbeteren van de professionaliteit (en dan doel ik niet op bureaucratische sturing van hogerhand) is van groot belang.

De conclusie van deze beschouwing is dat politiewerk weliswaar niet in de traditionele zin een professie is, dat de term 'praktijkprofessionalisme' er wel redelijk goed bij past, maar dat ook die vorm van professionalisme op veel punten nog weinig ontwikkeld is. Het voorliggende rapport moet een antwoord geven op de vraag in hoeverre het wetenschappelijk onderzoek van de afgelopen jaren ertoe heeft geleid dat het praktijkprofessionalisme is verbeterd, en waar nog gaten in de kennis zitten die voor een verdere verbetering kunnen zorgen.

## 2.3 Het begrip 'professionaliteit' in dit rapport

### 2.3.1 Algemeen

Professionaliteit betekent voldoende kennis hebben van het vak en die kennis goed toepassen in de praktijk. Dat betekent dat de volgende elementen een belangrijke rol spelen bij de beoordeling van de vraag of een organisatie of de medewerkers van die organisatie professioneel handelen.

### Normen

In de eerste plaats spelen normen een belangrijke rol. Normconform handelen is een belangrijk onderdeel van professioneel functioneren. Een professioneel optredende politie is een politie die weet volgens welke regels vakmatig moet worden gehandeld. Dat geldt in de eerste plaats voor de wettelijke normen, met name de juridische. Hoewel, zoals hiervoor al gesteld, hun betekenis niet moet worden overschat. Maar daarnaast spelen tal van andere normen een rol: vakmatige, beleidsmatige en de normen die worden vastgesteld door bijvoorbeeld de ombudsman. Los daarvan zijn er ook de normen vanuit de organisatie, zoals die zijn vastgelegd in de werkprocessen, ambtsvoorschriften en protocollen. In de laatste decennia is het aantal gedragsvoorschriften waarmee politiemensen in de uitoefening van hun functie te maken hebben, sterk toegenomen, net zoals dat in veel andere organisaties (denk bijvoorbeeld aan de gezondheidszorg) het geval is. En al die normen betreffen verschillende gebieden zoals bevoegdheden, taakhoud, gedragingen, procedures en kwaliteit van het functioneren. Het optreden moet rechtmatig, rechtvaardig, integer, eerlijk, open, proportioneel en subsidiair zijn, en ook overigens voldoen aan de beginselen van behoorlijk bestuur (of behoorlijke politiezorg), zoals gelijkheid, evenredigheid in de belangenafweging en het voorkomen van *détournement de pouvoir*. Daarnaast geldt dat in toenemende mate belang wordt gehecht aan de bereidheid om publiekelijk verantwoording af te leggen voor het handelen. Het is de feitelijke beleving van de burger die hier van groot belang is, naast de hiërarchische en juridische verantwoordelijkheden.

Van de meer inhoudelijke normen is zonder twijfel de norm dat het optreden eerlijk moet zijn een van de meest belangrijke. In de Amerikaanse literatuur wordt hiervoor het begrip *fairness* gebruikt (Tyler & Huo, 2002; Skogan & Frydl, 2004). In zijn prachtige artikel 'Policing hate' wijst David Bayley in 2002 op het belang van eerlijkheid, zeker als het gaat om politiewerk in gebieden waar veel scepsis of zelfs haat tegenover de politie bestaat. Hoewel eerlijkheid als norm in brede kring op steun kan rekenen, lijkt zelfs dat in de praktijk niet gemakkelijk te hanteren: wat de een eerlijk vindt, hoeft de ander niet ook eerlijk te vinden. Met name categorieën uit de bevolking die zichzelf als een gediscrimineerde minderheid beschouwen, vinden politieoptreden vaak niet eerlijk, want vooral gericht tegen hen. Zij beschouwen zich eerder als slachtoffers van de politie dan als veroorzakers van problemen. En dat heeft gevolgen voor de mate waarin zij van oordeel zijn dat de politie professioneel optreedt. Dit voorbeeld maakt duidelijk waarom het zo ingewikkeld is om professionaliteit eenduidig te definiëren. Maar ook hier geldt dat een con-

sequent, eerlijk en open optreden, inclusief de bereidheid om verantwoording af te leggen en te luisteren (ook naar degenen die het optreden niet eerlijk vinden), op den duur een bijdrage kan leveren aan een positief beeld van de politie als professionele organisatie.

### Deskundigheid

In de tweede plaats is de deskundigheid van belang. Die heeft enerzijds betrekking op het kennisniveau om de problemen waarmee een politieman wordt geconfronteerd op een inhoudelijk juiste wijze aan te pakken. Dit heeft te maken met opleiding en leren, maar ook met het ter beschikking hebben van de juiste informatie. Anderzijds heeft deskundigheid te maken met het gebruik van *vaardigheden* om de taak uit te oefenen. Dat varieert van zwemmen tot vuurwapengebruik, van conflictbeslechting tot het schrijven van een proces-verbaal. Een adequaat niveau van beheersing van deze vaardigheden is van belang om te kunnen spreken van professionaliteit. Hiervoor ben ik ingegaan op enkele knelpunten waar het gaat om de kennistoepassing bij de politie. Dat laat onverlet dat deskundigheid een wezenlijk onderdeel is van (praktijk)professionalisme en dat een mogelijk onvoldoende mate van deskundigheid een rol kan spelen bij kritiek op de professionaliteit.

### Houding

In de derde plaats speelt een juiste houding een belangrijke rol: mentaliteit, inzet, empathie. Uit onderzoek is een- en andermaal naar voren gekomen dat het, met name voor burgers die slachtoffer zijn geworden van criminaliteit, van groot belang is dat de politie hen tegemoet treedt met begrip en medegevoel. Slachtoffer worden is een emotionele gebeurtenis en mensen verwachten dat daarmee rekening wordt gehouden. Dat 'rekening houden met' reken ik tot het professionele handelen. Uit onderzoek is ook bekend dat (vooral) aangevers van strafbare feiten het van groot belang vinden dat de politie het opsporingsonderzoek na een aangifte serieus neemt en de resultaten ervan terugkoppelt. Ook al is dat, met alle planksaken, niet eenvoudig. Er is hier sprake van een spanning tussen de eisen die aan de organisatie worden gesteld en de mogelijkheden die de organisatie heeft. Het omgaan met die spanning is een belangrijk aspect van de professionaliteit. Maar in het algemeen geldt, ook bij assistentieverleningen en conflictbemiddeling, dat een betrokken houding van groot belang wordt geacht als onderdeel van de professionaliteit.

### 2.3.2 Effectiviteit

Natuurlijk is het van belang dat, waar en wanneer mogelijk, de politie effectief is. In een aantal opzichten hangt effectiviteit ook samen met professionaliteit. Als bijvoorbeeld een zaak had kunnen worden opgelost en dat is niet gebeurd omdat er fouten zijn gemaakt of er te weinig energie in is gestoken, dan zal dat ook zeker worden beschouwd als een gebrek aan professionaliteit. Maar de relatie tussen effectiviteit en professionaliteit is complex, om twee redenen. In de eerste plaats kan professioneel handelen geboden zijn zonder dat op voorhand vaststaat dat het effectief is. Of sterker, zelfs als het handelen waarschijnlijk geen effect sorteert, kan het belangrijk zijn toch te handelen. Bijvoorbeeld op normatieve gronden. Net zoals van een arts wordt verwacht dat hij een kankerpatiënt behandelt en niet op voorhand zegt dat het allemaal niet zoveel meer uitmaakt ('die paar maanden extra die je dan te leven hebt, wat zeur je nou'), zo mag men van de politie verwachten dat die (om een voorbeeld te noemen) blijft zoeken naar een kind dat te water is geraakt, ook al is de kans dat dat kind nog wordt gered eigenlijk al verdwenen. Soms doe je dingen omdat ze in een beschaafde samenleving passen en niet om iets te bereiken. In de tweede plaats wordt soms ook gepoogd de effectiviteit te bevorderen door onprofessioneel te handelen. Bijvoorbeeld door illegale informatie te gebruiken om verdachten te achterhalen. Dat kan wel 'effectief' zijn, maar als de indruk bestaat dat de politie niet integer handelt, dan komen de betrouwbaarheid en daarmee ook het vertrouwen en de legitimiteit onder druk te staan en dat past niet binnen een professionele organisatie.

### 2.3.3 De professionele organisatie versus de praktijkprofessional

De beantwoording van de vraag of er professioneel wordt opgetreden verschilt naargelang het gaat om de politie als goedlopende, professionele organisatie, of om de praktijkprofessional. In het eerste geval gaat het om vragen betreffende de manier waarop de politie de taak waarvoor zij is gesteld vervult. Zijn de werkprocessen van de samenwerkende afdelingen en diensten goed georganiseerd en wordt er goed samengewerkt? Is de informatieverwerking adequaat georganiseerd? Pakt de politie de problemen goed aan? Hoe komt zij aan de kennis om die problemen goed aan te pakken? Wat doet zij eraan om verbeteringen aan te brengen? Wat vinden degenen die contact met

de politie hebben over het functioneren van de organisatie? Hoe verlopen de contacten met de organisatie? Vindt er terugkoppeling plaats?

In het andere geval staat de individuele politiemens centraal. Daar gaat het om andere vragen. Vragen die betrekking hebben op de kwaliteit van het functioneren van de individuele praktijkprofessional: is hij of zij voldoende opgeleid, heeft hij of zij voldoende kennis en vaardigheden ter beschikking om het werk op professionele wijze te kunnen doen? Is er een professioneel ondersteuningsmodel? Hoe vindt de vakmatige en informatorische ondersteuning plaats?

Kortom, het gaat om andere vragen, een ander type professionaliteit en een ander criterium om te beoordelen of daarvan sprake is.

## 2.4 De verbetering van professionaliteit

Het is niet alleen van belang aandacht te besteden aan de professionaliteit zelf, ook de vraag of en in hoeverre die vatbaar is voor verbetering verdient aandacht. Om twee redenen. In de eerste plaats heb ik in de voorgaande paragrafen gesteld dat het moeilijk is om aan te geven wanneer bepaald optreden wel of juist niet professioneel is. Net zomin als het eenvoudig is om vast te stellen wat precies professionaliteit is, is het gemakkelijk om vast te stellen wanneer professionaliteit is verbeterd. Natuurlijk, als zich een concreet probleem heeft voorgedaan waarbij iedereen het eens is over een gebrek aan professionaliteit, en er zijn maatregelen getroffen om dat probleem tegen te gaan, dan is het niet zo ingewikkeld. Maar zo duidelijk ligt het slechts zelden. De invulling en de weging van de normen inzake kwaliteiten, deskundigheden en andere aspecten van professionaliteit zullen uiteenlopen tussen beoordelaars, of dat nu burgers zijn of gezagsdragers. Het zijn geen absolute normen. Er is dus ook geen eenduidig beoordelingscriterium of iets wel of niet professioneel is.

Het mag dan ingewikkeld zijn om vast te stellen wat precies professionaliteit is en of aan die eisen wordt voldaan, maar daarmee zijn we er niet. Er zijn wel degelijk enige stappen te formuleren die inzicht bieden in de mate van professionaliteit. Het is in de eerste plaats nodig (en ook vaak het meest eenvoudig te bepalen) wat er niet goed wordt gedaan: processen-verbaal die juridisch niet goed in elkaar zitten, fouten in rechercheonderzoeken, aangiften opnemen op een manier die tot ontevredenheid leidt bij de aangevers, jezelf als politie niet aan (verkeers)regels houden, planningsfouten bij de ordehandhaving, onheus optreden tegen het publiek, om enkele voorbeelden te noemen

waarvan bekend is dat zij in het verleden óf tot negatieve scores in bevolkingsonderzoek hebben geleid, óf tot veel ophef, bijvoorbeeld omdat mensen ten onrechte zijn veroordeeld. Als er klachten zijn van de gezagsdragers (degenen die met de ‘producten’ van de politie moeten werken, zoals het Openbaar Ministerie met de processen-verbaal), als er gerechtvaardigde ontevredenheid is bij burgers, als binnen de organisatie wordt gemeend dat het functioneren kan worden verbeterd, als onderzoek bepaalde feilen blootlegt, dan zijn dat in ieder geval indicaties dat er iets schort aan de professionaliteit. Het constateren dat de professionaliteit onvoldoende is en verbetering behoeft, beschouw ik primair als de verantwoordelijkheid van de politiekorpsen zelf. Die kunnen zich laten leiden door zowel interne signalen (vanuit de eigen organisatie) als externe signalen (vanuit de taakomgeving). Die kunnen komen van burgers, van andere organisaties waarmee contacten worden onderhouden, van de korpsbeheerder, van het Openbaar Ministerie als het gaat om de kwaliteit van de opsporing, van de burgemeester waar het de kwaliteit van de handhaving van de openbare orde betreft en ten slotte ook van de politiedepartementen, bijvoorbeeld in de sfeer van de opleiding en de examinering.

De vraag is steeds of er kennis is en waar kennis ontbreekt. Of de aanwezige kennis ook wordt benut, is een vraag die niet centraal staat, maar die in de aanbevelingen wel zal terugkomen: voor de prioritering van toekomstig onderzoek kan het geboden zijn de nadruk meer te leggen op het verkrijgen van implementatiegerichte kennis dan op een verdere verdieping van beroepsmatige of functioneringsgerichte kennis. Met name van belang is de vraag hoe het komt dat die kennis niet wordt toegepast. En dat is op zichzelf ook weer een kennisvraag.

## Een overzicht van onderzoek

### 3.1 Inleiding

Het overzicht van de resultaten van het onderzoek op het terrein van de professionaliteit presenteer ik in een viertal thema's.

- 1 In de eerste plaats gaat het om de professionaliteit van de politie als institutie, als instantie. Het gaat om kennis over het functioneren van het apparaat als geheel voor zover dat functioneren een relatie heeft met professionaliteit.
- 2 In de tweede plaats staat de *omgeving* van de politie centraal. Hoe zit het met de professionaliteit zoals burgers die ervaren? Het kan gaan om contacten of om de bredere tevredenheid met het functioneren of de legitimiteittoekenning aan de politie. Onder de omgeving moet niet alleen de bevolking worden gerekend, maar ook de 'formele' taakomgeving, die bestaat uit gezagsdragers als burgemeester en officier van justitie.
- 3 In de derde plaats concentreer ik mij op het *politiewerk*. Dat is wellicht het meest centrale punt. Bij professionaliteit gaat het immers voor een belangrijk deel om wat de politie doet en hoe zij dat doet. Los van de algemene kennis over het verrichten van politiewerk, worden de verschillende typen politiewerk (verkeer, recherche, noodhulp, wijkgebonden werk) afzonderlijk besproken. Daarnaast is interessant te bezien hoe de politie probeert om de problemen waarvoor zij staat op te lossen, of in ieder geval aan te pakken. Ten slotte wordt hier aandacht besteed aan de geweldstoepassing.
- 4 In de vierde plaats besteed ik afzonderlijk aandacht aan het vraagstuk van (het verkrijgen van) *kennis en kunde*. Per slot van rekening zegt professionaliteit iets over deskundigheid. Dit is inclusief leerprocessen en de beschikbaarheid en het gebruik van informatie die de deskundigheid ondersteunt en de sturing hierop.

### 3.2 De politie als institutie

In de eerste plaats dus aandacht voor de politie als institutie. Daarmee doel ik op het algemene functioneren van de politie. Functioneert de politie integer? Houdt zij zich aan de rechtsstatelijke normen, doet zij haar best goed werk te leveren en is zij te vertrouwen? Dat betekent in de eerste plaats een functioneren waar begrippen als ‘omkoopbaarheid’ en ‘nepotisme’ niet bestaan en waar het mishandelen van arrestanten en het overtreden van strafprocesrechtelijke regels niet voorkomen. Het behoort tot de verantwoordelijkheid van een professionele organisatie om zich voortdurend te bekommeren om het naleven van dergelijke essentiële normen. Uiteraard komen die vragen ook aan de orde bij de verschillende taakonderdelen, maar zij zijn ook van belang als een zelfstandig thema voor de organisatie als geheel. Het is een van de belangrijkste thema's als het gaat om professionaliteit. Geloofwaardigheid, vertrouwen, legitimiteit, maatschappelijk draagvlak: veel hangt ermee samen.

De integriteit van de politie is in verschillende studies van Politie & Wetenschap aan de orde gekomen. Naeyé e.a. (2004) richten zich op ethische dilemma's en integriteitschendingen. Deze thema's worden als heel belangrijk gezien binnen de organisatie, van laag tot hoog. Uit het empirische onderzoek komt naar voren dat de meeste politiemensen aangeven zeer strikt in de leer te zijn. Ze denken in hoofdlijnen hetzelfde over het belang van integriteit en de waarde van normconform gedrag. Er is een stevige morele grondhouding (in de woorden van Frans Denkers: er is een duidelijk moreel kompas). Politiemensen zijn zich bewust van het gevaar van het hellende vlak, van het feit dat zij in een glazen huis leven. Dilemma's doen zich vooral in de eerste jaren voor, als de politiemensen in de basiszorg opereren, maar ook dan niet frequent. Belangrijke voorbeelden van ethische dilemma's die in de organisatie worden ervaren zijn: een bekende niet bekeuren, het verstrekken van informatie aan derden, de beroepsmatige geheimhouding ten opzichte van runners (bij de Criminele Inlichtingen Eenheid), het oprekken van de grenzen van het recht om een zaak op te lossen, niet optreden om een hoger belang te dienen en te veel druk uitoefenen tijdens verhoor. Integriteitschendingen die worden genoemd als problemen die in de praktijk voorkomen, zijn geweldgebruik waar dat eigenlijk niet is toegestaan, bijbaantjes die eigenlijk niet kunnen, corruptie, diefstal en het aannemen van giften. Uit het onderzoek komt naar voren dat integriteit een thema is dat veel aandacht krijgt. Er wordt sinds het midden van de jaren negentig intensiever over gesproken, met name na de initiatieven die minister Dales op dit terrein nam. Er is veel verbeterd door de in-

tegriteitprogramma's die de afgelopen twintig jaar zijn uitgevoerd. Met name het bedingen van kortingen en geweldgebruik buiten regels is naar de mening van de politiemensen sterk teruggedrongen. Een dilemma dat nog wel bestaat, is het gedrag in de vrije tijd, bijvoorbeeld of een politieman die een avondje uitgaat softdrugs mag gebruiken.

Een probleem bij de verbetering van de integriteit is dat velen niet goed weten wat ze moeten doen als zij niet-integer gedrag zien. Het probleem ligt bij de keuze tussen integriteit en loyaliteit tegenover collega's. Moet je die collega aanspreken? Rapporteren aan de chef? Of maar door de vingers zien?

In aansluiting op deze eerste studie hebben Huberts & Naeyé in 2005 een vervolgstudie uitgevoerd waarin zij breder zijn nagegaan in hoeverre er de facto sprake is van integriteitschendingen. Het onderzoek levert een aantal integriteitschendingen op die politiemensen in de praktijk meemaken. Het gaat vooral om zaken als lichte corruptie en fraude. Voorbeelden zijn: iets privé doen in werktijd, het niet optreden tegen vrienden en familie, het privégebruik van eigendommen van de organisatie, het onzorgvuldig omgaan met vertrouwelijke informatie, het ten onrechte ziek melden en roddelen. Deze studie laat zien dat normafwijkend gedrag binnen de politieorganisatie voorkomt, maar zegt niets over de omvang. In de meeste gevallen gaat het om normoverschrijdingen die niet specifiek zijn voor de politie; dat soort gedragingen komt men tegen in elke organisatie. De belangrijkste uitzondering is wellicht het verstrekken van informatie buiten de bestaande regelgeving om. Gegevensuitwisseling met andere instanties wordt haast als onontkoombaar gezien wanneer men gezamenlijk bepaalde problemen wil aanpakken. De publicatie in de serie Politiekunde van Politie & Wetenschap *Het integriteitsbeleid van de Nederlandse politie* vormt een mooie afsluiting van deze 'reeks' – ze biedt veel handvatten voor wie de problemen wil aanpakken (Van Tankeren, 2010).

Tot zover de aandacht voor de integriteit van de politie. Een thema dat daarmee verband houdt is de ruimere vraag in hoeverre de politie optreedt volgens wat men kan omschrijven als de normen van 'behoorlijke politiezorg'. Of eigenlijk, daaraan voorafgaand, de vraag wat precies wordt verstaan onder behoorlijke politiezorg. Naar die laatste vraag is in 2006 een veelomvattende studie verschenen van Dubelaar, Muller & Cleiren onder de titel *Naar beginselen van behoorlijke politiezorg*. Deze studie geeft een breed overzicht van rechten en verplichtingen van de politieambtenaar. Het gaat om gedragsnormen op het terrein van hulpverlening, ordehandhaving, opsporing, optreden in het verkeer, klachtenbehandeling en informatieverstrekking. Normen zoals die op grond van concrete gevallen zijn gedefinieerd door de nationale ombudsman

en de Klachtencommissie Amsterdam-Amstelland. Het gaat voor een belangrijk deel over bevoegdheden en de omstandigheden waaronder die mogen worden uitgeoefend. Maar ook kan het gaan om gevallen waarin optreden achterwege is gebleven terwijl er wel had moeten worden opgetreden. Het bestuderen van dit rapport maakt al snel duidelijk dat hier een groot probleem zit: de hoeveelheid bevoegdheden en de diversiteit aan situaties maken het moeilijk, zo niet onmogelijk, om tot een in de praktijk hanteerbaar normenpakket te komen dat men (in lessituaties bijvoorbeeld) kan overdragen. Als gevolg van die complexiteit is het ook vrijwel ondoenlijk een onderzoek te doen naar de aard en mate waarin dit soort normen wordt overtreden. Tot zover de aandacht van Politie & Wetenschap voor vraagstukken rond integriteit en behoorlijke politiezorg.

### 3.3 Politie en omgeving

De omgeving van de politie kan op vele manieren worden gestructureerd. Ik onderscheid hier de formele omgeving (gezagsdragers, beheerders, departementen, wetgever) en de taakomgeving (de burgers). Deze laatste speelt op verschillende manieren een rol. Het meest concreet in contacten die burgers hebben gehad met de politie (als aangever, getuige, hulpvrager, verdachte, melder), op basis waarvan zij oordelen over de professionaliteit. Maar mensen hebben ook oordelen in meer algemene zin, of ze nu contact hebben gehad of niet. Men kan zich afvragen of zij wel in alle gevallen de professionaliteit kunnen beoordelen. Maar of ze het kunnen of niet, ze doen het. Men komt tot oordelen op grond van oude ervaringen, verhalen van horen zeggen, publicaties in de pers of gewoon op grond van het feit 'dat men dat nu eenmaal vindt'. Ook deze beelden over de professionaliteit van de politie zijn van belang in verband met bijvoorbeeld het toekennen van legitimiteit en het hebben van vertrouwen in het apparaat. Ook de politie beschouwt dit als belangrijk, gelet op de acties om de beeldvorming op peil te houden. Welke onderzoeken zijn er verricht naar dit belangrijke aspect van de professionaliteit?

In het beeldvormingsonderzoek komen diverse thema's aan de orde, zoals het vertrouwen in de politie, maar ook het kunnen vertrouwen op de politie. Beide blijken van groot belang. De politie moet een organisatie zijn waarop je kunt rekenen, waarvan je weet dat die berekend is voor haar taak. De maatschappelijke discussie die zich in de tweede helft van 2009 heeft voorgedaan rond het optreden van de Rotterdamse politie in de ontspoorde dansparty in

Hoek van Holland op 22 augustus 2009, laat een beeld van een politie zien die dat niet is – het wordt ervaren als een gebrek aan organisatorische professionaliteit. Als je zaken onvoldoende regelt, kan het uit de hand lopen. Het thema vertrouwen heeft niet zelfstandig centraal gestaan in het P&W-onderzoek. Politie & Wetenschap heeft wel aandacht besteed aan een thema dat daarmee verband houdt: legitimiteit. Daarover is een uitvoerige studie verschenen, aangevuld met bijdragen van tal van deskundigen. Uit deze studie komt onder andere naar voren dat er, op een hoog abstractieniveau sprekend over ‘de’ politie, sprake is van veel vertrouwen in de politie. Een oordeel dat over de decennia heen redelijk constant blijft. Naarmate men echter concreter wordt en inzoomt op de feitelijke taakuitvoering, wordt het oordeel van de bevolking steeds kritischer.

Concreter is het onderzoek naar tevredenheid van burgers met het functioneren van de politie. Dat oordeel is van belang voor de betekenis van de rechtshandhaving en, in het verlengde daarvan, voor de beoordeling van het veiligheidsbeleid en de veiligheidssituatie in ons land. De burger kan gerechtvaardigde oordelen hebben over bijvoorbeeld de contacten, de bereikbaarheid en toegankelijkheid van de politie, de gepercipieerde inspanningen inzake de rechtshandhaving en de vraag of optreden rechtvaardig is. Onderdeel van de professionaliteit is niet dat iedere burger het met alles eens moet zijn, maar wel dat hij of zij ten minste moet kunnen begrijpen wat er in het contact gebeurt, dat hij zich serieus behandeld voelt en, bijvoorbeeld, dat de resultaten van de inspanningen van de politie worden teruggekoppeld. Dit type onderzoek wordt veelvuldig verricht. De Veiligheidsmonitor (voorheen de Politie-monitor Bevolking) is een belangrijk voorbeeld, evenals studies als *Actieve wederkerigheid* en 100%. Ook doen veel korpsen zelf onderzoek, bijvoorbeeld gericht op, wat zo mooi heet, de klanttevredenheid. Politie & Wetenschap heeft zich terecht geconcentreerd op een aantal gaten in de kennis, er wordt immers al veel onderzoek naar dit thema gedaan. Zo is in een onlangs gepubliceerde verkenning nagegaan wat de betekenis is van de beleidsvoering van de politie op de uitkomsten van de Veiligheidsmonitor. Dat onderzoek was vooral van belang omdat korpsen in de problemen kwamen met het behalen van de normen van de prestatieconvenanten inzake de tevredenheid over de contacten. Voor een aantal korpsen gold zelfs dat hoe meer energie zij staken in het behalen van de normen, hoe slechter de resultaten werden. Uit het onderzoek kwam onder meer naar voren dat een verband tussen de beleidsvoering van de politie en de uitkomsten van de Veiligheidsmonitor niet kon worden aangetoond.

Een concretisering van de vraagstukken die hier spelen vindt plaats in het project *Baat bij de politie* (Goderie & Tierolf, 2008). Dit is een onderzoek naar de opbrengsten voor burgers van het optreden van de politie en het richt zich op de ontwikkeling van een instrument om kwaliteit en effectiviteit te meten. Eveneens dus een onderzoek dat de complexe relatie tussen politie en omgeving beoogt hanteerbaar te maken voor beleid en beleidsontwikkeling. De studie bevestigt een aantal normen van professioneel optreden, zoals het tonen van respect in contacten en het terugrapporteren van resultaten van de activiteiten van de politie.

Ten slotte is er het empirische onderzoek *Politiepolitiek, naar politieke signalering en advisering* (Bervoets e.a., 2009). Deze studie richt zich op de vraag hoe de politie omgaat met bepaalde taakaspecten die zij niet zelf wil uitvoeren, maar waarvan zij vindt dat die door anderen in haar taakomgeving moeten worden opgepakt. De noodzaak van deze werkwijze is benadrukt in het beleidsdocument *Politie in ontwikkeling* van de Raad van Hoofdcommissarissen uit 2005. Deze studie benadrukt dat het gaat om een nieuw type vakmanschap, dat eigen eisen stelt. Wanneer deze taken onvoldoende zorgvuldig door de politie worden gedaan in plaats van door de geëigende organisaties, kunnen de resultaten averechts zijn. De conclusie is dat de professionaliteit van de politie op dit terrein kan worden verbeterd.

Onderzoek naar de verhouding tussen de formele taakomgeving en professionaliteit heeft binnen Politie & Wetenschap vooral zijdelings plaatsgevonden: er is weinig gericht onderzoek naar gedaan, maar de uitkomsten van tal van studies kunnen wel leiden tot verbeteringen.

### 3.4 Het werk van de politie

De taak van de politie is wat zij behoort te doen, wat tot haar opdracht wordt gerekend. Het werk is wat de politie feitelijk doet. De taakstelling heeft weinig te maken met professionaliteit. De vraag wat de politie moet doen, heeft maar beperkt te maken met de vraag wat zij feitelijk doet en of dat op een professionele wijze gebeurt. Maar de begrippen 'taak' en 'werk' staan niet helemaal los van elkaar. In de eerste plaats omdat, als er te veel taken zijn, waardoor er in de praktijk moet worden gekozen, de manier waarop dat keuzeproces plaatsvindt ook een aspect is van de professionaliteit. Net als de communicatie over (de resultaten van) dat besluitvormingsproces naar de taakomgeving. Als een burger gerechtvaardigd ervan uit mag gaan dat iets tot

de politietaak behoort (bijvoorbeeld omdat het gaat om strafbare feiten of om overlast) en de politie besteedt daar geen aandacht aan (bijvoorbeeld op grond van de geldende prioriteiten of omdat er op dat moment geen capaciteit beschikbaar is), dan zal dat in principe als onprofessioneel worden beschouwd. Dat kan worden beïnvloed door transparantie vanuit de politie. In de tweede plaats is het zo dat, door te schuiven met de taakinhoud of met de manier waarop die taak wordt verricht, ook de eisen aan de professionaliteit kunnen veranderen. Dat speelt bijvoorbeeld wanneer de politie eerst een preventieve benadering kiest en later een repressieve, of wanneer men besluit niet langer reactief te reageren op incidenten maar proactief op een patroon van gebeurtenissen. Dergelijke veranderingen zullen als onprofessioneel worden beschouwd als daarover niet op de een of andere wijze is gecommuniceerd.

In de paragrafen hierna staat het werk van de politie centraal. De taak laat ik verder onbesproken, ook al omdat daaraan weinig aandacht is besteed vanuit Politie & Wetenschap.

### 3.4.1 Politiewerk in de praktijk

Onderzoek naar het werk van de politie heeft altijd sterk in de belangstelling gestaan. Dat is ook het geval bij Politie & Wetenschap. Het gaat hier om studies die erop zijn gericht meer of nieuwe kennis te verwerven over de (alledaagse) werkwijze van de politie. Deze studies gaan gewoonlijk over een bepaald deel van het werk: straatwerk, wijkagenten, verkeershandhaving, opsporing. Aan deze thema's werd voor het eerst aandacht besteed in de etnomethodologische studies uit de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw. Die studies kunnen worden beschouwd als de basis van het moderne politieonderzoek. Zij hebben geleid tot een schat aan kennis over hoe het werk wordt gedaan, over de gronden waarop politieagenten beslissingen nemen, de invloed van de beroepscultuur, de verhouding tussen de managers en de uitvoerders in de organisatie, de wijze waarop contacten tussen de politiemensen en burgers verlopen, het toepassen van geweld en dwangmaatregelen, enzovoort. Na een dip in de jaren tachtig en begin jaren negentig zijn er opnieuw onderzoekers gekomen die dergelijke thema's centraal hebben gesteld. Een veel bestudeerd onderwerp derhalve, maar een onderwerp dat de belangstelling blijft trekken, al was het maar omdat de politieke taakuitvoering steeds verandert. Voor de professionaliteit van de politie zijn deze stu-

dies van oudsher belangrijk geweest: je moet weten wat er gebeurt om te kunnen beoordelen waar sterke en zwakke punten zitten en om er iets aan te doen. Het is vooral dit type studies geweest dat heeft geleid tot ingrijpende veranderingen bij de politie.

Het is daarom begrijpelijk dat ook Politie & Wetenschap dit type onderzoek meermalen en op diverse terreinen heeft laten uitvoeren. Zo staat het *algemene straatwerk* centraal bij Stol e.a. (2004). Deze studie richt zich op inhoud, samenhang, verandering en sturing van noodhulp en het gebiedsgebonden werk. Uit het onderzoek komt naar voren dat de werkwijze in de eerste jaren van deze eeuw weinig verschilt van wat uit veel oudere onderzoeken naar voren kwam. Netwerken, contacten in de wijk en de informele afhandeling van problemen staan centraal. Het werk is nog steeds weinig repressief. Dat laatste valt op in een tijd waarin de nadruk sterk op hardere handhaving is komen te liggen. De beroepscultuur is eveneens weinig veranderd, evenals de sturing vanuit de leiding. Die is nog steeds zeer beperkt. Hoewel deze studie zich vooral concentreert op de inhoud van het werk en niet zozeer op de professionaliteit, is het opvallend dat de inhoud van het werk over de jaren heen globaal gelijk is gebleven. Dat zou men niet verwachten gelet op alle beleidsontwikkelingen die beoogden tot veranderingen te leiden.

Een interessante aanvulling is het onderzoek naar het functioneren van meldkamers (Poortwachters van de politie, Kuppens e.a., 2010). Dat is een vrijwel vergeten onderwerp, ook in de internationale literatuur. Ten onrechte, want de meldkamer heeft een cruciale functie, zowel in de alledaagse taakuitvoering als onder bijzondere omstandigheden bij grote ongevallen en rampen. Het is ook een organisatieonderdeel dat als gevolg van de co-locatie en de integratie van de meldkamers van politie, brandweer en geneeskundige zorg anders functioneert dan vroeger. En die nieuwe wijze van functioneren zal, op grond van wat wij uit vroegere studies weten, niet gemakkelijker zijn geworden. Het onderzoek komt op dit punt (nog) niet met conclusies, het schept vooral een beeld over hoe de meldkamers functioneren.

Ook het *gebiedsgebonden werken* is een aantal malen onderwerp van studie geweest. Niet zo vreemd wanneer men weet hoeveel waarde er in Nederland altijd is toegekend aan het gebiedsgebonden werken. Deze wijze van werken staat echter onder druk. Er is kritiek op de uitvoering (te soft) en er wordt getwijfeld aan de effecten. Dat laatste is te begrijpen, omdat gebiedsgebonden politiewerk vooral van belang wordt geacht ter preventie van strafbare feiten en ander ongewenst gedrag, en preventie is per definitie niet gemakkelijk aan te tonen. Toch zijn er wel studies die hieraan aandacht hebben besteed met

gunstige conclusies, zoals de wat oudere studies naar de effecten van de implementatie van de wijkteams en recentelijk het onderzoek van Adang e.a. naar de vraag hoe het komt dat in Nederland geen sprake is van echt groot-schalige ordeproblemen. Die resultaten hebben kennelijk weinigen kunnen overtuigen en de belangstelling voor dit (moeilijke type) onderzoek blijft beperkt, hoe belangrijk het ook is.

Gebiedsgebonden politiezorg is er in soorten en maten. De wijze waarop het is georganiseerd en de invulling van de taak door wijkagenten (in welke benaming dan ook) en basiseenheden (idem) lopen sterk uiteen. Het meest omvangrijke onderzoek is verricht door Terpstra (2008). Hij concludeert dat er sprake is van een sterke morele component in het werk. Op de vijf basale thema's van dit type politiezorg (korte afstand tot buurt, brede taakstelling, preventieve benadering, samenwerking met andere partijen, burgerbetrokkenheid) wordt men steeds weer geconfronteerd met een aantal kernproblemen: het diffuse beroepsbeeld, de onbepaaldheid van het werk, de organisatorische inbedding en sturing en tot slot de hoge verwachtingen. Met name hier is professionalisering van belang: er is een overkill aan verwachtingen. Daardoor ontstaan gemakkelijk teleurstellingen. Hiermee omgaan vereist in ieder geval deskundigheidsbevordering en uitbreiding van het handelingsrepertoire. Bijvoorbeeld door de ontwikkeling van een 'echt' professioneel beroepsmodel voor het wijkwerk.

Aan de opsporingsfunctie binnen de gebiedsgebonden politiezorg is apart aandacht besteed door Zoomer (2006). Van oudsher wordt de gebiedsgebonden zorg geacht een onvoldoende kader te vormen voor de opsporing. Dit onderzoek richt zich op de vraag hoe korpsen de opsporing afstemmen op het gebiedsgebonden politiewerk. Opsporing en gebiedsgebonden werken blijken verschillend te worden georganiseerd in de diverse regio's. Soms zijn zij (tot op zekere hoogte) geïntegreerd, soms vormen zij volstrekt gescheiden processen. De rol die de gebiedsgebonden functionarissen in de opsporing vervullen, blijkt, naast van het korpsbeleid, in sterke mate af te hangen van persoonlijke interesses en vaardigheden. De korpsvisie heeft vooral invloed op de feitelijke samenwerking tussen de wijkagent en de recherche. Overal is sprake van een signalerende en informerende taak van de wijkagent, waarbij duidelijk is dat hoe sterker de werkprocessen zijn gesegregeerd, hoe groter de problemen zijn die zich in die samenwerking voordoen.

In het onderzoek naar de feitelijke taakuitvoering is de justitiële politiefunctie relatief onderbelicht gebleven. Daarmee sluit Politie & Wetenschap aan bij een trend die mondiaal is te herkennen. De researchfunctie krijgt weinig aan-

dacht. Toch heeft Politie & Wetenschap er in verschillende onderzoeken wel enige aandacht aan besteed, waarbij met name het aangifteproces centraal heeft gestaan. Die aandacht is van groot belang: de tevredenheid met juist dat proces was al nooit hoog en is de laatste jaren nog verder afgenomen. Ook de gesignaleerde afname in de aangiftebereidheid moet zorgen baren. Dit is een belangrijk onderwerp: het betreft een van de kerntaken van de politie en de burger is er echt 'klant', om die onverstandige metafoor nog maar eens te gebruiken. Het zou mogelijk moeten zijn om die ontevredenheid om te buigen en toch lukt dat niet. De studie van Landman e.a. (2007) *Tussen aangifte en zaak* is hier van belang. Deze bevat een theoretische analyse van het belang van het aangifteproces, en een bedrijfsmatige analyse die leidt tot een referentiekader om het aangifteproces te verbeteren. Dat referentiekader biedt een aantal normatieve uitgangspunten die kunnen leiden tot verdere professionalisering.

Dan is er nog de internationale vergelijking van de opsporingsprocessen in Utrecht en Münster. De aanleiding tot dit onderzoek was heel concreet: de oplossingspercentages in Duitsland en Nederland verschilden sterk in het begin van deze eeuw (55% tegenover 15%) en dat was aanleiding tot een forse bestuurlijke en maatschappelijke discussie (Liedenbaum & Kruijsen, 2007). Daarnaast is er de studie van Liedenbaum naar het aangifteproces in Utrecht (2008). Ook zijn er enkele studies verricht naar de concrete aanpak van problemen (de aanpak van cold cases, de aanpak van veelplegers en een zedenzaak). Die komen hierna ter sprake bij de probleemgerichte aanpak. Maar de aandacht is beperkt wanneer men bedenkt dat het opsporingsproces tot het meest specifieke deel wordt gerekend van wat de echte politietask is, en dat zich grote problemen op dit terrein hebben voorgedaan. Grote fouten in de opsporing, als gevolg waarvan onschuldigen jaren in de gevangenis hebben gezeten, het onrechtmatig gebruik van opsporingsmiddelen en ook de beleidsontwikkelingen op dit terrein (gericht op het verbeteren van de kwaliteit van het researchewerk), zijn tot dusverre nauwelijks onderwerp van studie geweest. En er is de achterliggende jaren beleidsmatig heel wat gebeurd op dit terrein.

Ook het *verkeer* heeft weinig aandacht gekregen. Nu is er in het verleden wel veel aandacht aan besteed, maar met het afnemen van de politieke beleidsmatige aandacht voor het verkeer en de vermindering van het aantal slachtoffers in het verkeer is ook de onderzoeks-aandacht afgenomen. Niet terecht, naar mijn gevoel. Het verkeer blijft een taak waaraan de politie veel aandacht schenkt (al is het maar in verbaliserend opzicht) en het aantal slachtoffers blijft hoog. Een uitzondering is de studie van Meershoek & Krom-

mendijk (2008). Zij onderzochten het functioneren van de regionale verkeershandhavingsteams, drie jaar na de start van het geïntensiveerde verkeers-toezicht. Belangrijke conclusies waren dat de productiviteit aanzienlijk was verbeterd, maar dat het toezicht onvoldoende was gericht op onveilige situaties en de betrokkenheid van het bevoegd gezag onvoldoende groot was. De verkeerstaak is, ook bij Politie & Wetenschap, relatief onderbelicht gebleven.

Zowel de politie als haar adviseurs hebben voortdurend nagedacht over hoe politiewerk vorm moet worden gegeven. Zo is er in de loop van de tijd een hele serie benaderingen van politiewerk ontwikkeld: probleemgericht werken, informatiegestuurd werken, wijkgericht werken, tegenhouden, enzovoort. In het Engels zijn het er nog meer: *intelligence-led policing*, *evidence-based policing*, *community-oriented policing*, *reassurance policing*, *broken-windows policing*, *disorder policing*, om een aantal belangrijke voorbeelden te noemen. Deze benaderingen of typen politiewerk zijn ontwikkeld vanuit de idee dat door een bepaalde werkwijze te benadrukken de kwaliteit van het functioneren zou verbeteren. Een probleem is dat soms moeilijk is te bepalen waarin al die typen nu precies overeenkomen en verschillen. Dat is des te ingewikkelder omdat niet iedereen die typen op dezelfde manier definieert. Het is hier niet de plaats om al die typen uitgebreid te beschrijven, maar het is wel belangrijk er aandacht aan te schenken. In de eerste plaats om te voorkomen dat met veel aplomb een nieuw type wordt geïntroduceerd dat niet of nauwelijks verschilt van een vorig type (zoals bijvoorbeeld het geval is met *evidence-based policing* en het oudere *problem-oriented policing*). In de tweede plaats om te voorkomen dat men vernieuwende ontwikkelingen over het hoofd ziet. Dat laatste is het geval met *reassurance policing*, dat weliswaar voortborduurt op *community-oriented policing*, maar op een aantal terreinen (met name in de communicatie tussen bevolking en politie) interessante verbeteringen heeft aangebracht die in de praktijk succesvol blijken te zijn. Om de professionaliteit van de politie te verbeteren, is het van belang nauwkeurig omschreven experimenten op te zetten met de diverse elementen van deze typen politiezorg en door zorgvuldig evaluatieonderzoek na te gaan wat succesvol is en wat verdere verbetering behoeft. Dat zal een grotere bijdrage leveren aan de professionaliteit dan het ontwikkelen van steeds nieuwe typen.

### 3.4.2 De kwaliteit van het werk

De professionaliteit van een organisatie hangt in belangrijke mate samen met de kwaliteit van het werk dat wordt geleverd. Onderzoeken die erop zijn gericht de kwaliteit van de taakuitvoering te verbeteren, zijn daarmee van essentieel belang. Politie & Wetenschap is rond deze thematiek behoorlijk actief geweest, met name waar het gaat om het verbeteren van het probleemgerichte politiewerk. Uitgangspunt van deze benadering is dat hoe meer kennis van een probleem beschikbaar is, hoe beter de aanpak kan zijn. Deze kennis is op twee analytische niveaus van belang: ze kan betrekking hebben op het maatschappelijke probleem zelf, of ze kan zijn gericht op het ontwikkelen van een instrument dat door de politie kan worden gehanteerd om verder zelf de analyses te kunnen uitvoeren. Beide typen onderzoek zijn door Politie & Wetenschap verricht. De instrumentontwikkeling is van belang omdat, juist op dit terrein, veel korpsen ook zelf onderzoek verrichten: criminaliteitsbeeldanalyses en wijkscans zijn daarvan belangrijke voorbeelden. De serie Politiekunde van Politie & Wetenschap biedt goede mogelijkheden om op een overzichtelijke en handzame manier de bestaande kennis te vertalen in een model, of soms in handvatten, die een betere en meer gerichte aanpak van problemen mogelijk maken. Het zijn juist de publicaties in deze reeks die in de praktijk in ruime mate toepassing hebben gevonden.

Studies die zijn gericht op het verbeteren van de inhoudelijke kennis zijn bijvoorbeeld *De sociale organisatie van mensensmokkel* van Staring e.a. (2005). Op grond van een analyse van dossiers en elf recente opsporingsonderzoeken worden de netwerken in kaart gebracht, inclusief de achtergronden van de verdachten, hun modus operandi en de rol van de omgeving die relevant is voor het type delict (in dit geval de haven).

*De politie aan zet: de aanpak van veelplegers in Deventer* (Bakker & Krommendijk, 2009) handelt over de vraag of de gerichte aanpak van veelplegers zoals die de laatste jaren in veel gemeenten vorm heeft gekregen er inderdaad toe leidt dat de criminaliteit afneemt. In een nadere studie van Vollaard in 2010 werd ingegaan op de gevolgen van langdurige opsluiting. Beide studies melden positieve resultaten.

Een ander voorbeeld is *Groepszedenmisdriven onder minderjarigen* (Van Leiden & Jakobs, 2006). Aanleiding was een Rotterdamse casus. Die is niet alleen als zaak besproken, maar ook in een historische context geplaatst. Het ging om zeer ernstige delicten die bij toeval ter kennis waren gekomen en waarop door de politie zeer grondig is doorgerechercheerd, met veel resultaat. Een

van de vragen waaraan aandacht wordt besteed, is hoe het komt dat er geen signalen waren opgevangen.

*Cold cases – een hot issue* (Van Leiden & Ferwerda, 2006) gaat over de heropening van oude, onopgeloste zaken. De kwaliteit van de opsporing heeft de afgelopen jaren sterk in de belangstelling gestaan, zowel publicitair als beleidsmatig. Een aantal zaken waar onschuldigen vaak vele jaren achter de tralies hebben gezeten (de paskamermoord, de Schiedammer parkmoord, de Puttense moordzaak), maar ook de discussies rond de vraag of een veroordeling terecht is (de Deventer moordzaak), hebben de kwaliteit van het opsporingsonderzoek bij kapitale delicten sterk in de belangstelling gezet. Politie en justitie hebben veel maatregelen genomen om die kwaliteit te verbeteren (kennis, toetsing, organisatie, optimalisering van de procedures en tegenspraak). Dit onderzoek analyseert de coldcaseaanpak in de regio's en definieert *good practices*.

Een belangrijk probleem waarmee de politie wordt geconfronteerd is het omgaan met allochtone jongeren. Daarover wordt erg veel gepubliceerd en ook in opdracht van Politie & Wetenschap zijn verschillende studies verricht op dit terrein. Naast de meer algemene journalistieke publicatie van Fleur Jurgens *Het Marokkanendrama* (2007), is er ook de belangrijke studie *Conflict op straat: strijden of vermijden? Marokkaanse en Antilliaanse jongeren in interactie met de politie* (Kop & Euwema, 2007). Hoewel de interacties doorgaans vriendelijk verlopen, is er ook sprake van het mijden van contacten. Men krijgt de indruk dat het allemaal nogal meevalt. Een indruk die sterk afwijkt van studies die buiten Politie & Wetenschap zijn verricht (zoals de studie van Werdmulder enkele jaren geleden waarvoor hij de Publicatieprijs van de SMVP kreeg). Vergelijkbaar is de studie *Omgaan met conflictsituaties* van Adang e.a. (2006). Die richt zich niet op allochtonen maar op conflicten in drie categorieën: gestoorde personen, jongeren en conflicten in uitgaansgebieden. Op het eerste oog wellicht een merkwaardige categorisering, maar wel een die voor de politie duidelijk te relateren is aan de dagelijkse praktijk. Op alle drie de terreinen worden concrete aanbevelingen gedaan, maar ik vrees dat die in de politieke praktijk soms als wat naïef zullen worden beoordeeld. Dat komt vaker voor, ook in andere studies. Het is voor onderzoekers vaak erg moeilijk zich te verplaatsen in de realiteit van het politiewerk, waardoor zij met suggesties komen waar de politie weinig mee kan. Dit duidt op de noodzaak het niet bij dergelijke afzonderlijke studies te laten, maar in te zetten op meer longitudinale projecten, waar speciaal aandacht kan worden besteed aan vernieuwing van de werkwijze van de politie, die vervolgens opnieuw kan worden geëvalueerd.

Een evaluatie van een nieuwe aanpak heeft onder meer plaatsgevonden inzake de belaging door ex-partners. Sinds 2000 is belaging door ex-partners strafbaar. Het is een maatschappelijk probleem dat steeds centraler in de aandacht is komen te staan. Monique Bruinsma e.a. (2008) evalueerden Aware, een alarmsysteem dat leidt tot prioritaire reactie van de politie, plus een hulpverleningstraject voor het slachtoffer. Deze studie evalueert de effectiviteit van Aware door vergelijking met een aanpak via het 'normale' alarmnummer waarmee sinds 1997 wordt gewerkt. Het onderzoek leidde tot (gedeeltelijke) positieve resultaten: slachtoffers voelen zich veiliger, bepaalde gewenste objectieve doelen (sneller ter plaatse zijn, meer kans op aanhouding) zijn niet gerealiseerd, andere wel (betere dossiervorming, betere afstemming met taakomgeving, vermindering werkdruk).

Er zijn ook studies die hebben gekozen voor een meer algemene wetenschappelijke benadering. Een voorbeeld is *Woninginbrekers en zware jongens*, een criminologische studie die specifiek is gericht op een aparte deelpopulatie (Joegoslaven). Hoewel interessant, verwacht ik niet dat de directe relevantie voor de professionaliteit van de politie groot is.

Politie & Wetenschap heeft verschillende onderzoeken laten uitvoeren die een beeld schetsen van nieuwe maatschappelijke en/of technologische ontwikkelingen en om die reden een basis kunnen bieden voor verdere professionalisering:

- *Criminaliteit in de virtuele ruimte* (Van Amersfoort, Smit & Rietveld, 2002). Deze studie is gericht op de ontwikkeling van computercriminaliteit;
- *Cameratoezicht. Goed bekeken* (Van Leiden & Ferwerda, 2002). Een evaluatie van een uitgebreid project met cameratoezicht in Arnhem;
- *Cameratoezicht. De menselijke factor* (Weitenberg, Jansen, Van Leiden, Kerstholt & Ferwerda, 2003);
- *Gouden bergen. Een verkennend onderzoek naar Nigeriaanse 419-fraude: achtergronden, dadenkenmerken en aanpak* (Schoenmaker e.a., 2009);
- *Preventief fouilleren* (Van der Torre & Ferwerda, 2005). De landelijke evaluatie van de toepassing van een nieuwe bevoegdheid (ingevoerd in 2002);
- Relevant is ook *De strategische analyse van harddrugsscenes* (Van der Torre, 2006). Deze studie helpt met de ontwikkeling van empirisch gefundeerde kaders voor de analyse van het probleem, elementen voor een strategische of tactische aanpak en mogelijke valkuilen die zich in dat traject kunnen voordoen.

Van de publicaties die praktische handvatten bieden om tot een probleemgerichte aanpak te komen zijn belangrijke voorbeelden:

- *Jeugdgroepen in beeld* (Ferwerda & Kloosterman, 2004). Een vergelijkbaar onderzoek was gericht op hooligans;
- *Richtlijnen auditieve confrontatie* (Kerstholt, Jansen, Van Amelsfoort & Broeders, 2005);
- *Geografische daderprofilering* (Te Brake & Eikelboom, 2008);
- *Gebiedsscan criminaliteit & overlast* (Beke, Klein Hofmeijer & Versteegh, 2009).

Anders ligt dat met het boek *Zeg me wie je vrienden zijn* (Driessen e.a., 2002) dat een bijdrage wil leveren aan de verbetering van de aanpak van criminaliteit die wordt gepleegd door groepen (allochtone) jongeren. De studie bevat een analyse van de aanpak van de politie die met name leidt tot kritiek die vaker is gesignaleerd als het gaat om probleemgericht werken. Enkele belangrijke punten van kritiek zijn: er is sprake van onvoldoende kennis over het probleem en de dataverzameling is onvoldoende adequaat. Men werkt op basis van simpele analogieën met eerdere problemen die op het oog vergelijkbaar zijn. Er is geen inzicht in de samenwerking met anderen. Het probleem bij de politie is dat steeds opnieuw het wiel wordt uitgevonden. Men pakt een idee op, maar gaat niet grondig na wat dat betekent of zou moeten betekenen. Er laten zich op basis van de gekozen benadering verschillende aanbevelingen formuleren die kunnen helpen bij het verder concretiseren van een probleemgerichte aanpak.

Politie & Wetenschap heeft in een aantal gevallen nadrukkelijk aangesloten bij beleidsmatige ontwikkelingen. Zo noemde het beleidsdocument *Politie in ontwikkeling* van de toenmalige Raad van Hoofdcommissarissen uit 2005 de *nodale benadering* van politiewerk als een in de toekomst te ontwikkelen thema. Aanleiding om dit thema centraal te stellen is dat de politie vanuit haar traditie sterk territoriaal functioneert, maar dat daar, nu de samenleving steeds beweeglijker, mobieler, meer fluïde wordt, ook een 'stroomgerichte' benadering naast past. Omdat het handig is binnen die benadering de politieactiviteiten te concentreren op de plaatsen waar de verschillende stromen elkaar ontmoeten, de knooppunten, is de term 'nodale' politiezorg geïntroduceerd. Daar is in een tweetal studies op ingegaan, overigens met vooralsnog beperkt positieve uitkomsten: een verkennende studie van Van der Torre, die het begrip nader positioneert en het ziet als een belangrijke aanvulling op de traditionele benaderingen. Daarnaast de studie *Nodale praktijken* van Ferwerda e.a. (2009), die concludeert dat de implementatie van deze nieuwe benadering weliswaar

niet al te gemakkelijk gaat, maar dat er hoopvolle eerste successen zijn te melden (hoewel er eerlijkheidshalve bij wordt vermeld dat de geëvalueerde benaderingen nog geen ‘echte’ nodale benaderingen zijn).

### 3.4.3 Zicht op maatschappelijke problemen

Om de professionaliteit te vergroten is zicht op maatschappelijke problemen waarbij de politie een taak heeft van groot belang. Dat geldt ook voor de ontwikkeling van die problemen. Een aantal studies heeft zich daarop gericht.

In *De frontlinie van opsporing en handhaving* (Jacobs e.a., 2008) wordt ingegaan op de stelselmatige bedreigingen van ambtenaren (in dit geval politie- en gemeenteambtenaren). De studie gaat voor verschillende categorieën situaties in op het elementaire dilemma: hard en consequent optreden versus een goede relatie opbouwen. Het gaat daarbij veel minder om de betrokken instanties dan om het optreden van de individuele agent in de frontlinie. Uit deze studie blijkt dat maatwerk succesvol is, zij het dat de effecten van de tegenmaatregelen sterk verschillen. Bedreigingen worden (te) vaak maar gelaten voor wat zij zijn. Tegenmaatregelen tegen hangjongeren vormen een studie op zich. Het is een belangrijke studie voorzien van vele en bruikbare aanbevelingen. Er zijn meer voorbeelden te noemen van deze benadering van het onderzoek, zoals op het terrein van kinderporno (Van Wijk e.a., 2009).

Sterk aansluitend bij de Nederlandse traditie van gebiedsgericht politiewerk heeft Van Stokkom (2008) een studie gemaakt van *Broken windows policing* en de bestrijding van overlast en buurtverval, als onderdeel van *disorder policing*. Het gaat om het gericht zijn op wanorde- en overlastbestrijding, gebruikmakend van het sociale kapitaal, en het ligt in het verlengde van de *community policing*-aanpak in Chicago en het recent ontwikkelde *reassurance policing*. Op dit terrein heeft een fors aantal ontwikkelingen plaatsgevonden. In samenhang met de hiervoor in §3.4.1 omschreven modellen van politiezorg kunnen goed geanalyseerde maatschappelijke problemen en gericht toegepaste politiezorg leiden tot een verbetering van de professionaliteit.

### 3.4.4 Geweld

Geweld is een thema dat, gelet op het belang ervan, een aparte paragraaf rechtvaardigt. Als er één type optreden is dat heel specifiek is voor de politie,

dan is dat wel het toepassen van geweld. De politie heeft, op enkele uitzonderingen na, het monopolie van legitieme geweldstoepassing. Dat betekent dat de politieke professionaliteit juist hier van groot belang is. Fouten die op dit terrein worden gemaakt, kunnen tot ernstige gevolgen leiden, zoals het op 9 december 2009 uitgekomen rapport van het COT betreffende het uit de hand gelopen strandfeest in Hoek van Holland op 22 augustus 2009 heeft duidelijk gemaakt.

Het is opvallend dat in de (buitenlandse) overzichtsstudies die de afgelopen jaren zijn gepubliceerd en die ik in hoofdstuk 1 heb genoemd, de geweldstoepassing vrijwel geen aandacht krijgt. Dat geldt zowel het geweld tegen als door de politie. In Nederland ligt dat anders. Er is ruim aandacht besteed aan de geweldsproblematiek. Dat geldt zowel studies naar de achtergronden van (de ontwikkelingen van) het geweld tegen de politie als de geweldstoepassing door de politie. De Politieacademie, maar ook andere onderzoeksinstituten (zoals het Verwey-Jonker Instituut) hebben er aandacht aan besteed. Politie & Wetenschap heeft eveneens een forse serie studies op dit terrein verricht.

In het onderzoek *Politie en geweld* van In 't Veld e.a. (2003) gaat het om de vraag hoe politiemensen op geweld reageren, zowel in de praktijk als in het beleid. Verschillende typen geweld tegen de politie komen aan de orde: crimineel geweld door jongeren, uitgaansgeweld en geweld in huis. Geweld tegen de politie komt (nog steeds) weinig voor, hoewel het aantal gewelddadige incidenten de afgelopen jaren sterk is toegenomen (zie hierna). De politie gaat er in haar dagelijks optreden ook meestal van uit dat het allemaal niet zo'n vaart zal lopen: ook wanneer potentieel gevaar dreigt, worden er weinig voorzorgsmaatregelen genomen. De auteurs beschrijven basisstrategieën voor de aanpak van de diverse typen geweld die vooral zijn gericht op acute geweldssituaties.

Een mooie studie betreffende *Agressie en geweld tegen politiemensen* is uitgevoerd door Naeyé & Bleijendaal (2008). Politiemensen worden vaker dan andere overheidsfunctionarissen met agressie en geweld geconfronteerd. Het gaat om enkele duizenden gevallen per jaar. Tussen 1996 en 2007 is het veel sterker gestegen dan andere geweldscriminaliteit. Toch blijft het, in verhouding tot het totale aantal contacten, een betrekkelijk weinig voorkomend probleem, zelfs wanneer de politie zich van haar harde kant laat zien. Geweld bij het aanhouden van verdachten komt voor in minder dan 4% van de gevallen van aanhouding. Dit onderzoek maakt deel uit van een serie studies naar geweld door Naeyé en anderen waarin successievelijk alle aspecten worden uitge-

diept. Daarmee biedt de serie een prachtig overzicht over de feitelijke situatie en de ontwikkeling van geweld. De serie omvat een viertal deelanalyses, gericht op agressie, geweld, belediging en bedreiging en ten slotte op het feitelijke geweldgebruik.

Ook werd in een aantal studies ingegaan op de problematiek van geweldddadige ordeverstoringen. Een voorbeeld hiervan is de dieptestudie naar de achtergronden van de rellen in de Utrechtse wijk Ondiep (Van den Brink & Bruinsma, 2009). Deze studie concludeert onder meer dat goede persoonlijke contacten en een combinatie van empathie en doortastend handhaven van groot belang waren bij de aanpak van de problemen. Andere studies op dit terrein zijn de meer algemene onderzoeken *Rellen om te rellen* (Van Leiden, Arts & Ferwerda, 2009) en *Boven de pet* (Adang, 2009). De eerstgenoemde studie gaat vooral in op de vraag hoe rellen ontstaan (welke typen veroorzakers daarin een belangrijke rol spelen) en de tweede op de vraag waar de aanpak van de politie kan worden verbeterd (het probleem zit vooral in de opschaling).

Een heel ander aspect van de geweldsproblematiek komt aan de orde in *Geweldige informatie?* van Van Overbeeke & Van Dijk (2003). Hier gaat het om de informatiehuishouding van geweldsmeldingen. De informatieproblematiek (verzamelen, bewerken, analyseren en gebruiken in de toekomst) speelt op vrijwel alle terreinen bij de politie. Hier is het onderzoek dus geconcretiseerd op een specifiek onderwerp. Niet onverwacht is de klacht dat er onvoldoende wordt geregistreerd. En ook de andere gebruikelijke knelpunten (vervuiling, omissies, incompatibiliteit) komen als probleem naar voren. De informatie wordt inefficiënt verzameld en is van onvoldoende kwaliteit, maar de onderzoekers constateren wel dat er aandacht is voor verbetering en controle.

### 3.5 Kennis en kennisverwerving

Vakmanschap bestaat voor een deel uit (kunnen) *doen*, verwijzend naar vaardigheden, maar daarnaast ook uit *weten*, verwijzend naar kennis. De politie wordt vaak een kennisintensieve organisatie genoemd. Veel weten is belangrijk. Dat kan op tal van verschillende manieren een rol spelen – lokale kennis, mensenkennis en kennis van (relevante) mensen en regels. Professionaliteit verwijst ook sterk naar kennis, maar dat gaat vaak om andere kennis dan de alledaagse praktische kennis. Veel van dit andere type kennis, de theoretische kennis, wordt nooit gebruikt, ook niet in operationele processen, zelfs al is die kennis aanwezig. Het onderzoek *Wat niet weet, wat niet leert* van Struiksma &

Winter (2008) laat zien dat de politie niet gericht leert van wetenschappelijk onderzoek. De informatiehuishouding is al heel lang een probleem (hetgeen overigens voor een belangrijk deel te maken heeft met de enorme complexiteit van die informatie). Maar ook heeft ze niet altijd voldoende prioriteit. Een niet helemaal correct antwoord geven op een vraag van een burger wordt door veel politieambtenaren niet echt als een probleem gezien. Eigenlijk is het opvallend dat ook degenen die zich weinig moeite getroosten om hun kennis op peil te houden, daarvan weinig last ondervinden in de organisatie. Ze worden er niet vaak op aangesproken.

Toch is er, hoe dan ook, veel verbeterd op dit terrein. In de eerste plaats is de waardering van kennis binnen de organisatie groter geworden. Was het zo'n dertig jaar geleden nog vrijwel standaard dat een medewerker uit de politieorganisatie die een universitaire graad had behaald de organisatie kort daarop de rug toekeerde, tegenwoordig is de aanwezigheid van universitair geschoolden of hbo'ers gebruikelijker geworden. De politie wil af van de traditie dat de uitvoering op mbo-niveau functioneert en de leiding op hbo-niveau; men streeft een grotere diversiteit na. De verwetenschappelijking van de Politieacademie heeft forse stappen voorwaarts gezet en aan de topfuncties worden steeds hogere eisen gesteld. Overigens zijn ook die processen niet zonder slag of stoot gegaan, maar de ontwikkeling is duidelijk.

Een andere belangrijke ontwikkeling vindt plaats op het terrein van de organisatie van kennis. Politie mensen hebben in onvoldoende mate parate kennis. Dat kan ook niet anders. Daarvoor is er eenvoudigweg te veel kennis die van belang is bij de dienstuitvoering. Daarom wordt in toenemende mate de kennis zo georganiseerd dat ze op tijd beschikbaar is als het nodig is. Dit 'organiseren van kennis' wordt gerekend tot het informatiemanagement. Een onderzoek naar dit aspect van het management is gedaan in de studie *Informatiemanagement binnen de politie* van Bekkers e.a. (2009). Onder meer op basis van een vergelijking met andere bedrijven, komen de onderzoekers met een aantal aanbevelingen op het terrein van het informatiemanagement.

Er is fors geïnvesteerd om de kennis voor de politiemensen op straat te verbeteren, zodat die in ieder geval altijd de beschikking heeft over zo veel mogelijk up-to-date relevante kennis, waarop naar behoefte een beroep kan worden gedaan. De ontwikkeling en de bouw van Politie Kennis Net is daarvan een voorbeeld. Politie & Wetenschap heeft hierop ingespeeld door een drietal (actie)onderzoeken te laten uitvoeren die de ontwikkeling en het gebruik van PKN ondersteunden (Bakker & Krommendijk, 2009). Die onderzoeken hebben een bijdrage geleverd aan de verdere ontwikkeling van PKN.

Voor politiemensen is vooral het leren in de praktijk van belang. Het is een van de centrale aspecten van het socialisatieproces van jonge politieambtenaren. Zij krijgen, als zij eenmaal in de praktijk actief zijn, snel te horen dat zij alles wat ze op school hebben geleerd maar snel moeten vergeten – de praktijk is de beste leermeester. Hoewel de soep niet zo heet wordt gegeten als zij wordt opgediend, is het van belang zich te realiseren dat de praktijk een belangrijke rol speelt bij het leren. Daarmee wordt de vraag van belang hoe politiemensen in de praktijk, op de werkplek leren. Het onderzoek *Adrenaline en reflectie* (Beerepoot e.a., 2007) is een eerste aanzet om een antwoord te geven op die vraag. In dit onderzoek staat de vraag centraal hoe informeel leren in de beroepscontext de effectiviteit van het handelen kan vergroten en welke effectieve strategieën bij dat leren kunnen worden ingezet. Leren en werken worden in toenemende mate gezien als gekoppelde processen. Men leert in sterke mate niet intentioneel. (In die zin is de term ‘praktijkprofessionalisme’ een overschatting: het is meer praktijk dan professionalisme.) Deze studie ondersteunt dat handelingsstrategieën vooral in de praktijk worden geleerd. Het gaat daarbij vooral om informeel individueel leren. Collectieve vormen van informeel leren komen weinig voor. Reflectie wordt door de onderzoekers als de zwakste schakel beschouwd. Dat is spijtig, want juist de reflectie is van belang voor de groei van professionaliteit. Daarnaast is er weinig controle op het leren. ‘Je leert het werk in de praktijk’ blijft het belangrijkste uitgangspunt. Voor een organisatie die zijn professionaliteit wil vergroten, bieden deze conclusies interessante mogelijkheden voor verbetering.

Tot zover het voorlopige overzicht van de literatuur. Op basis hiervan wordt in het volgende hoofdstuk de vertaalslag gemaakt naar nieuw onderzoek.

## Naar nieuw onderzoek

In dit hoofdstuk presenteer ik in §4.1 de conclusies waartoe het overzicht van hoofdstuk 3 leidt: welke thema's zijn in het onderzoek tot dusverre aan de orde gekomen, waar zitten nog gaten en wat betekenen deze conclusies voor het toekomstige onderzoek? Daarna ga ik, zoals in hoofdstuk 1 beloofd, in op verschillende andere methoden om tot een programmering van het toekomstige onderzoek te komen.

### 4.1 Wat weten we, en wat niet?

Er is in de achter ons liggende jaren veel kennis verzameld. Als het gaat om onderwerpen die voor de professionaliteit van belang zijn, dan heeft een aantal thema's bij Politie & Wetenschap fors in de aandacht gestaan. Dat geldt in ieder geval voor het geweldgebruik en de gebiedsgebonden politiezorg. Daarover weten we inmiddels veel. Dat komt ook omdat er, naast vanuit Politie & Wetenschap, aandacht voor deze thema's is geweest vanuit de Politieacademie en/of universiteiten. De herhaalde aandacht in trajecten van onderzoek heeft een belangrijke meerwaarde: de problematiek wordt zowel breder als diepgaander geanalyseerd, waardoor een duidelijker beeld ontstaat van de totale problematiek en de ontwikkelingen die zich voordoen. Precieze kennis biedt ook meer mogelijkheden om tot beleidsontwikkeling te komen.

Andere onderwerpen die relatief veel aandacht hebben gehad bij Politie & Wetenschap zijn de ontwikkeling van hulpmiddelen om de taakuitvoering te verbeteren (analyse-instrumenten), de analyses van maatschappelijke problemen om de politie meer houvast te geven bij de aanpak van die problemen, en de integriteit van de politie (in ruime zin, inclusief overzichten van normen waaraan de politie zich bij de uitvoering van haar taak heeft te houden). Daarnaast heeft de vraag hoe de politie leert en hoe er met kennis en informatie wordt omgegaan behoorlijk in de aandacht gestaan. En ten slotte kan worden gewezen op de aandacht voor nieuwe werkwijzen (zoals de nodale politiezorg). Allemaal belangrijke onderwerpen. Met name de analyse-instru-

menten blijken in de praktijk goed te worden gebruikt. Korpsen doen op dit terrein ook het nodige zelf.

Wanneer men de gaten in de kennis op een abstract niveau formuleert, dan kunnen de volgende terreinen worden genoemd waar nog veel vragen openliggen.

- De relatie met de omgeving, met name waar het de al langer bestaande knelpunten betreft. Dit betreft onder meer de ontevredenheid met contacten, de betrouwbaarheid bij het nakomen van afspraken, het laten liggen van zaken waaraan wel iets had moeten gebeuren, in- en externe communicatie (zowel op individueel niveau als inzake de beeldvorming). Allemaal thema's waaraan weliswaar aandacht is besteed, maar waarvoor geldt dat, wil men in de toekomst tot verbeteringen komen, het uitvoeren van experimenten die wetenschappelijk worden geëvalueerd bepaald zinvol is. Apart moet worden gewezen op het belang van onderzoek naar de formele taakomgeving, een onderwerp dat weinig aandacht heeft gekregen.
- Vergelijkend (internationaal) onderzoek. Dit bestaat wel (geweld, bestel, recherche), maar gelet op het belang ervan is het relatief weinig. Dit onderzoek is met name van belang op terreinen die sterk in ontwikkeling zijn, zoals terrorismebestrijding en het omgaan met het (toegenomen) geweld in de samenleving.
- De justitiële politiefunctie, die zeker aandacht heeft gekregen, maar – gelet op enerzijds het belang van deze functie in de samenleving en anderzijds de forse problemen die zich op dit terrein hebben voorgedaan (en voordoen) – nog steeds een thema is waarover we relatief weinig weten. Men kan denken aan de kwaliteit van rechercheonderzoeken.
- De verkeersfunctie van de politie, waarvoor hetzelfde geldt. Hoewel de verkeersfunctie een minder hoge prioriteit heeft gekregen bij de politie, wordt er door verkeersongevallen nog steeds een grote hoeveelheid menselijk leed veroorzaakt. Daarnaast heeft nog steeds een groot deel van het (repressieve) politieoptreden betrekking op het verkeer.
- De informatorische functie (ICT, computercriminaliteit in al haar gedaanten), die weliswaar behoorlijk wat aandacht heeft gekregen, maar waarvoor geldt dat het belang in de toekomst erg groot is en veranderingen zich snel voltrekken.

Alles overziend is een deel van het onderzoek nog betrekkelijk hapsnap. Naast de thema's die centraal hebben gestaan, kan worden geconcludeerd dat er aan veel onderwerpen aandacht is besteed, maar dat die moeilijk tot een coherent

geheel zijn samen te voegen. Dat zal, gelet op de breedte van de fenomenen politie en politiezorg, niet verbazen. Coherentie is niet altijd nodig. In een aantal gevallen concluderen de onderzoekers zelf al dat verder onderzoek geen zin heeft. De consequentie van de veelheid van thema's is dat er sprake is van veel witte plekken, op eigenlijk alle terreinen. Op een aantal gebieden is het vrij gemakkelijk om die witte plekken in de kennis verder te concretiseren dan in het bovenstaande overzicht is gedaan. Er is bijvoorbeeld onderzoek gedaan naar het gebruik van bepaalde bevoegdheden, zoals preventief fouilleren. Het gebruik van andere bevoegdheden staat dus nog voor onderzoek open. Hetzelfde geldt voor de analyse-instrumenten en de analyse van de maatschappelijke problemen. Dit zegt overigens nog weinig over de noodzaak om die gaten in te vullen. Het kan immers evenzeer van belang zijn verdiepende studies uit te voeren naar de instrumenten die al zijn ontwikkeld of maatschappelijke problemen die al zijn geanalyseerd, bijvoorbeeld om na te gaan hóe zij in de praktijk worden gebruikt, wat de resultaten ervan zijn en waarom bepaalde uitkomsten in het ene geval praktischer toepasbaar zijn dan in het andere.

Los hiervan is ook de conclusie onontkoombaar dat er op veel punten wel veel kennis is verzameld, maar dat die in de praktijk beperkt wordt gebruikt. Nu wordt niet alle kennis verzameld om direct bruikbaar te zijn. Vaak dient ze ertoe om op een iets hoger abstractieniveau een discussie te beïnvloeden of simpelweg beter te begrijpen hoe zaken in elkaar zitten (denk bijvoorbeeld aan de publicaties over het bestel, de kerntaken en de legitimiteit). Ook heeft het onderzoek zich gericht op de positie van de politie in functionele netwerken (publiek-private samenwerking, netwerkanalyses) of sturingsvraagstukken (*new managerialism*, prestatieconvenanten). Via politieopleidingen, maar ook via reguliere studies aan universiteiten en hogescholen vinden die resultaten hun weg naar studenten die er later in de praktijk hun voordeel mee kunnen doen. Ondanks de sombere verhalen over de doorwerking ziet men toch op veel terreinen dat opleidingen, lezingen, discussies en dergelijke na verloop van tijd hun werk doen. De doorwerking is vaak indirect, maar zeker niet afwezig. Een goed voorbeeld hiervan is de terugkoppeling van resultaten van onderzoeken na aangiften en meldingen: over een zeer breed front ziet men dat de politie daar verbeteringen heeft gerealiseerd. Het grootste probleem in de contacten blijft zitten bij de alledaagse contacten van de 'gewone' medewerkers. Maar hoe dan ook, het gebruik van de resultaten blijft, gelet op de veelheid van onderzoek, bescheiden.

Wat zegt het dat bepaalde thema's wel of niet veel aandacht hebben gekre-

gen? Niet al te veel. Het feit dat bijvoorbeeld geweld en de gebiedsgebonden politiefunctie zo centraal hebben gestaan, wil niet zeggen dat er in de toekomst geen aandacht meer voor nodig is. Het gaat in beide gevallen om onderwerpen waaraan in Nederland veel belang wordt toegekend en die bovendien sterk in de belangstelling blijven staan: er is op dit moment bijvoorbeeld sprake van een ontwikkeling waarbij de politie daadkrachtiger en steviger (met meer geweld) gaat optreden. De vraag is wat daarvan de gevolgen zullen zijn. Leidt het tot meer normconform gedrag en respect voor de politie of tot een negatievere houding ten opzichte van de politie en escalatie van ordeproblemen? Een ander voorbeeld is de gebiedsgebonden functie, die onder druk staat, al is het maar door de personele bezuinigingen en verschuivingen. Redenen te over om de zaken waarvan we inmiddels vrij veel weten goed in de gaten te houden! En ook het aandachtsgebied van de analyse-instrumenten blijft in de toekomst van groot belang. In de eerste plaats omdat de ervaringen die het praktijkgebruik oplevert aanleiding kunnen zijn om tot een verdere vervolmaking te komen. Daarnaast zijn er nog heel wat gebieden van het politiewerk waarop geen instrumenten zijn ontwikkeld.

Omgekeerd betekent het feit dat er geen of weinig aandacht is besteed aan bepaalde thema's niet automatisch dat dit vanaf nu wel moet gebeuren. In ieder geval zullen vanuit een oogpunt van professionaliteit de vragen zeer nauwkeurig moeten worden gespecificeerd. Alleen het bestaan van gaten in de kennis biedt onvoldoende houvast.

Een volgend punt van aandacht: wanneer men al het onderzoek overziet, bemerkt men dat er relatief veel aandacht is besteed aan wat hiervoor is omschreven als 'de professionele organisatie'. Dat geldt zowel voor het beschrijvende onderzoek en het analytische onderzoek als voor de instrumentontwikkeling. De aandacht voor de 'praktijkprofessional' is aanzienlijk minder groot geweest, terwijl het onderzoek dat wél is verricht zeker voeding geeft aan de veronderstelling dat er op dit terrein veel winst te boeken valt. De ontwikkeling van de professionaliteit van de uitvoerders tot ware *streetwise professionals* zal een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de vergroting van de kwaliteit van het functioneren.

In deze rapportage heb ik mij gericht op de thema's die onderwerp van studie zijn geweest. Ik heb niet specifiek aandacht besteed aan andere vragen, zoals welke wetenschappelijke benaderingen en disciplines zijn gebruikt. Maar ook zonder een uitgebreide studie daarnaar lijkt het, op grond van het in hoofdstuk 3 opgenomen overzicht van onderzoeken, mogelijk dezelfde conclusie te trekken als Ponsaers e.a. trokken naar aanleiding van hun over-

zichtsstudie: bepaalde wetenschappelijke disciplines zijn sterk dominant (sociologie, organisatiekunde, bestuurskunde), terwijl andere benaderingen (psychologisch, technologisch, juridisch, historisch) minder frequent worden gebruikt. Ook is het onderzoek vooral praktisch georiënteerd en wordt alles betaald door het bestuur. Gelet op de onafhankelijkheid die Politie & Wetenschap heeft bij de besteding van het geld en de serieuze wijze waarop vanuit het programma met die onafhankelijkheid is omgegaan, lijkt dat laatste niet een al te groot probleem – wel blijft van belang dat de themakeuze in sterke mate wordt bepaald vanuit politieke belangen. Dat kan ook moeilijk anders, maar het blijft wel een probleem dat bredere en (theoretisch) dieper gravende benaderingen weinig aan bod komen. Dat geldt ook voor de disciplinaire variatie. Maar Politie & Wetenschap hoeft dat probleem niet op te lossen: het programma heeft nu eenmaal een specifiek doel, en dan past een duidelijke focus. Voor Politie & Wetenschap is het vooral van belang aandacht te schenken aan de vraag in hoeverre sprake moet zijn van een ad-hockarakter van het onderzoek. Belangrijk voor de toekomst is vooral een nauwere afstemming tussen de onderzoekers en de politie, die bijvoorbeeld vorm kan krijgen in gezamenlijke trajecten van onderzoek en beleidsontwikkeling en de vertaling van wat er al bekend is naar praktijk en opleiding. Ook nu al ligt er een schat aan gegevens waarmee nog onvoldoende is gebeurd.

## 4.2 Andere benaderingen

### 4.2.1 De planning van thema's

De methode die ik heb gebruikt om tot een overzicht te komen is een *bottom-upbenadering vanuit de kennis*. Dat is een methode om tot de planning van toekomstig onderzoek te komen. In hoofdstuk 1 is aangegeven dat er andere benaderingen bestaan om de behoefte aan toekomstig onderzoek vast te stellen. Dat zijn er in principe drie. De eerste twee gaan uit van een *top-downbenadering*: een *top-downbenadering vanuit het beleid* en een *top-downbenadering vanuit wetenschappelijke kennis*. De derde is een *bottom-upbenadering vanuit problemen*. En dan is er ten slotte nog een *mixed-scanning benadering*, een pragmatische tussenoplossing waarbij verschillende methoden worden gebruikt.

Bij de *top-downbenadering vanuit probleemgericht beleid* gaat het om op hoger abstractieniveau geformuleerde problemen die bijvoorbeeld zijn afgeleid uit een beleidsplan: de organisatie heeft problemen onderkend die moe-

ten worden aangepakt en vindt dat er onvoldoende kennis aanwezig is om dat te doen. Dit is een heel zuivere benadering, die echter in de praktijk nogal eens op problemen stuit. Het blijkt niet gemakkelijk om een beleidsplan te vertalen in onderzoekbare kennisvragen. Dat gaat in de praktijk vaak mis: bijvoorbeeld omdat de kennis die wordt verkregen uit onderzoek niet precies is wat men wilde weten of te laat komt. Desondanks blijft het een benadering die van belang is. Op dit moment is de Politieacademie samen met de Raad van Korpschefs bezig met de opzet van een dergelijke benadering.

Ten tweede is er de top-downbenadering vanuit kennis. Daarmee wordt bedoeld op meer generale wetenschappelijke theorieën die houvast kunnen bieden om de kennisvragen te operationaliseren rond vraagstukken waarmee de politie wordt geconfronteerd. Er zijn vele theorieën die de mogelijkheid in zich bergen om op deze wijze te worden geoperationaliseerd. Voorbeelden hiervan zijn de sociaalpsychologische theorie van de *just world*, de *broken-window* theorie, de sociologische conflicttheorieën, de netwerktheorie en ook risicotheorieën. Die theorieën zijn echter niet zonder nadere uitwerking bruikbaar voor de verdere planning van onderzoek in het kader van Politie & Wetenschap. Hier ligt een schone taak voor universitaire onderzoekers.

In de derde plaats is er de benadering waarbij bottom-up niet de kennis, maar concrete problemen centraal staan waarmee de politie op dat moment wordt geconfronteerd en waar aandacht voor de professionaliteit van groot belang is. Deze benadering is wel goed te gebruiken. Als voorbeeld een aantal thema's die in dat verband kunnen worden genoemd (soms vergelijkbaar met wat hiervoor al is genoemd).

- Ondanks de verbeteringen die de achterliggende jaren zijn gerealiseerd, blijven er in de relatie tussen de politie en haar omgeving een aantal hardnekkige problemen. Zoals de ontevredenheid van burgers over hun contacten met de politie (met name aangiften en meldingen), over de bereikbaarheid van de politie en zeker ook over de aanpak van meer persistente problemen, bijvoorbeeld overlast op wijkniveau. Dit blijven allemaal thema's die bij de bevolking kritische reacties oproepen jegens de politie.
- Ingewikkelder ligt de problematiek van de afnemende beoordeling van de kwaliteit van het functioneren van de politie en daarmee gedeeltelijk in samenhang de legitimiteittoekenning.
- De (beleidsmatige) aanpak van de terrorismebestrijding, de georganiseerde misdaad of grootschalige ordeverstoringen, zeker gelet op het toenemende gebruik van grof geweld.

- De (beleidsmatige) aanpak van criminaliteit die verbonden is met informatietechnologie.
- De kwaliteit van de justitiële politiefunctie. Te vaak wordt er kritiek geuit op de manier waarop de politieke opsporingsfunctie wordt vervuld. Omdat het hier gaat over de kerntaak van de politie, moet deze kritiek op de professionaliteit zeer serieus worden genomen. We hoeven daarbij niet alleen aan allerlei ingewikkelde opsporingsmethoden te denken, het kan ook gaan om iets simpels als de kwaliteit van de processen-verbaal.
- De borging van vernieuwing. Er is in het voorafgaande gesproken over kennis die van belang is voor professionaliteitsverbetering. Minstens zo belangrijk is de vraag hoe het komt dat er zoveel kennis beschikbaar is die niet wordt gebruikt. De implementatie van nieuwe kennis en de borging van geslaagde veranderingen dienen aparte thema's te zijn.

Dit zijn problemen waarmee de politie wordt geconfronteerd en waarvan de aanpak van groot belang is voor het professionele functioneren en de beoordeling van dat functioneren door de gezagsdragers, de netwerkpartners en de samenleving in het algemeen. De problemen zijn niet nieuw en de politie is er vaak ook al lang mee bezig, maar de probleemvelden zijn voortdurend in ontwikkeling en de noodzaak voor de politie om aan oplossingen te werken blijft onveranderd groot.

Ten slotte nog de 'tussenvorm' om tot een onderzoeksplanning te komen. Ik doel hier op het vaststellen van thema's waarvan men verwacht dat die de komende jaren van belang zullen (kunnen) worden en waarop men zich wil voorbereiden. Deze aanpak lijkt op de probleembenadering die in de voorgaande alinea is besproken, maar er zijn belangrijke verschillen. In de vorige benadering ging het om problemen die men op het spoor komt door te kijken naar de politie en de problemen waarmee die op dat moment wordt geconfronteerd. Hier gaat het om een abstractere benadering die de nadruk legt op maatschappelijke (zowel sociale als technologische) ontwikkelingen om van daaruit thema's te distilleren die (op termijn) voor de politie relevant kunnen worden. Hieronder een aantal voorbeelden.

- De maatschappelijke ontwikkelingen die hun invloed (zullen) hebben op het politiewerk. Men kan denken aan de spanningen in multiculturele wijken, de toenemende neiging van veel burgers in westerse landen om gezag niet te accepteren, het soms excessief toenemende geweld tegen overheidsfunctionarissen, al dan niet onder invloed van drank en drugs.
- Technologische ontwikkelingen die gevolgen hebben voor de taak van de

politie. Natuurlijk heeft de politie zich op vele punten aangepast aan bijvoorbeeld nieuwe ontwikkelingen op het terrein van internetcriminaliteit (internationale geldstromen, kinderpornografie, nieuwe vormen van fraude, activisme en terrorisme, identiteitsfraude), maar die ontwikkelingen stoppen bepaald niet. Daarnaast kan men denken aan technologische middelen die enerzijds behulpzaam kunnen zijn bij opsporing, maar anderzijds ook nieuwe mogelijkheden bieden om criminaliteit te plegen. Die twee aspecten hebben nu eenmaal de neiging hand in hand te gaan.

- Ontwikkelingen van politie, bestuur en justitie. Organisatie, structuur, bestuurlijke inbedding, zeggenschap, sturing, schaalverandering (internationalisering) – al deze punten hebben de neiging zich voortdurend en vaak vrij snel te ontwikkelen, al dan niet onder invloed van een nieuwe Politiewet. Dat levert geregeld nieuwe vragen en knelpunten op waar liefst tijdig op moet worden ingespeeld om zowel de *anticipated consequences* beter inzichtelijk te maken, als om de *unanticipated consequences* zo snel mogelijk in het vizier te krijgen.
- Kennis ter ondersteuning van de taakuitvoering. Dit is een van de meest duidelijke vormen van onderzoek voor de politie, en tevens een van de oudste taken van de politiewetenschap (vingerafdrukken, DNA, ICT). Het belang van technologie is de afgelopen decennia niet alleen sterk toegenomen, de rol ervan verandert ook. Door de groei van de kennis op het terrein van bijvoorbeeld explosies en branden, beeldtechnologie en vooral uiteraard geautomatiseerd dataverkeer, kan de technologische kennis in het opsporingsonderzoek een belangrijker rol spelen. Denk daarnaast ook aan het onderzoek naar de rol van technologie bij gedragsbeïnvloeding en als wapen – het zoeken naar non-lethale wapens is al een oud thema.
- Functie en functioneren. Dat onderzoek een rol heeft gespeeld bij de groei van de professionalisering van de politie valt niet te ontkennen. Zo is de ontwikkeling van de kleinschalige, gebiedsgebonden benadering, het *community-oriented policing*, in de jaren zeventig zonder enige twijfel beïnvloed door het wetenschappelijk onderzoek naar bijvoorbeeld de verwachtingen die de burger van de politie heeft en de evaluatiestudies van experimenten met kleinschalige politiezorg. Maar ook wetenschappelijk onderzoek is, hoe waardevrij het ook wil zijn, een kind van plaats en tijd. Er is de laatste tijd bijvoorbeeld twijfel gerezen of die kleinschaligheid in alle gevallen wel het juiste antwoord is. Heeft al die publieksgerichtheid niet geleid tot een te softe politie? Moet de politie niet meer haar tanden laten zien en harder en doortastender optreden? In Nederland doet die discussie zich op

dit moment voor. Overigens direct gevolgd door kritische vragen. Gaat een hardere benadering dan werken? Zien we, bijvoorbeeld in landen om ons heen waar harder wordt opgetreden, dat het beter gaat? Daaraan kan men met rede twijfelen! Kortom, een aantal basale vragen waarvoor de politie zich eigenlijk altijd al gesteld ziet, blijft met enige regelmaat terugkeren. De verwachtingen en de eisen die aan de politie worden gesteld zijn in de achter ons liggende jaren ongetwijfeld toegenomen en qua inhoud veranderd. De vraag hoe de politie haar strategieën moet afstemmen op de maatschappelijke behoeften moet een punt van voortdurende (wetenschappelijke) zorg blijven.

Er zit overlap tussen de verschillende benaderingen en er zijn nadrukkelijk keuzen op verschillende niveaus nodig. Een integrale top-down planning alleen zal niet werken in een dergelijk veelomvattend en complex veld, maar enige sturing is zonder twijfel een vereiste om tot een adequate aanpak te komen van het toekomstige onderzoek.

#### 4.2.2 Overige aspecten

Er zijn meer leermomenten te distilleren uit de studies van Politie & Wetenschap die voor de planning van toekomstig onderzoek van belang zijn. Een deel van het onderzoek concentreert zich op vernieuwende werkwijzen. Het is opvallend dat veel van deze vernieuwende bewegingen tot vergelijkbare conclusies komen.

- Te vaak vindt de vernieuwing plaats zonder grondige studie naar vergelijkbare voorgaande ontwikkelingen. Men beschikt onvoldoende over kennis die wel beschikbaar is. Dat leidt ertoe dat men steeds opnieuw het wiel uitvindt en, wat belangrijker is, in dezelfde valkuilen stapt. Goed opgezette experimenten met een adequate voor- en nameting blijven van groot belang.
- De vernieuwingsprojecten vinden plaats zonder voldoende adequate data-verzameling (zowel qua omvang als qua kwaliteit), waardoor bijvoorbeeld evaluatie niet goed mogelijk is, maar ook vaak de initiële probleemanalyse niet diep genoeg graaft om een gerichte aanpak van het probleem mogelijk te maken. Dit wijst op een dilemma. Het verzamelen van dit soort informatie is gewoonlijk erg tijdrovend en van tevoren is gewoonlijk moeilijk in te schatten welke informatie in de loop van het project nodig is. Er

wordt dus veel voor niets verzameld. Maar dat is vaak pas achteraf vast te stellen. Het leidt er hoe dan ook toe dat politiemensen veel bureauwerk verrichten dat achteraf zinloos blijkt te zijn geweest. En dat is juist een van de kritiekpunten van veel politiemensen op dit moment: we zitten te veel achter het bureau.

- De samenwerking tussen verschillende politieke en andere organisaties en organisatieonderdelen blijkt bij vernieuwing vaak op problemen te stuiten. De dagelijkse werkdruk die te groot is, onvoldoende voorbereiding, waardoor pas tijdens het project blijkt wat er allemaal bij komt kijken, onvoldoende geloof in de betekenis van het project, het zijn allemaal belangrijke redenen voor gebrekkige samenwerking die er uiteindelijk toe kunnen leiden dat vernieuwing strandt.

Het is van belang hiermee rekening te houden. Het mislukken van projecten leidt tot een afnemende bereidheid in de toekomst aan vernieuwing mee te werken.

### 4.3 Tot slot

Dit rapport had tot doel een overzicht te bieden van onderzoek op het terrein van de professionaliteit van de politie, na te gaan waar nog witte vlekken zitten en aanbevelingen te doen voor toekomstig onderzoek. In dit laatste hoofdstuk heb ik, naast de witte vlekken, verschillende andere benaderingen besproken die kunnen helpen bij de vormgeving van toekomstig onderzoek.

De vraag is wat men daarbij wil. Het grote voordeel van de onafhankelijkheid van Politie & Wetenschap is dat er ruimte is om verschillende benaderingen naast elkaar te kiezen. Beschouwende publicaties, theorieontwikkeling, discussies: het zijn allemaal mogelijkheden die Politie & Wetenschap heeft benut. Dat is belangrijk. Veel van dergelijke publicaties zullen niet rechtstreeks doorwerken in de praktijk van de politie, maar dat hoeft ook niet. Als zij bijvoorbeeld bijdragen om het onderwijs op universiteiten, hogescholen en het politieonderwijs te voeden, dan is dat op zichzelf al een belangrijke bijdrage. Maar ten minste voor een deel van het onderzoek moet gelden dat de directe bruikbaarheid in de praktijk centraal moet staan, naast het zelfstandige belang van kennisontwikkeling en het leveren van bijdragen aan discussies.

Het geheel overziend kan men moeilijk tot een andere conclusie komen dan dat Politie & Wetenschap heeft geleid tot het vergroten van kennis over de

(professionaliteit van de) politie en op veel punten ook heeft bijgedragen aan een beter functioneren. Bovendien is er vanuit het programma adequaat gereageerd op plotseling opkomende problemen of nieuwe ontwikkelingen. Meer in het bijzonder is dat gebeurd bij rellen, bij de ontwikkeling van de nodale politiefunctie, bij de discussies over de gebiedsgebonden functie en bij de aanpak van de veelplegerproblematiek. Toch bestaat ook het gevoel dat die bijdrage in de toekomst groter kan zijn. Daarvoor moet, in aansluiting op hetgeen hiervoor is gezegd, aan twee voorwaarden worden voldaan.

In de eerste plaats moeten onderzoekers zich gedurende langere tijd en in meerdere, aansluitende onderzoeken concentreren op bepaalde concrete problemen die moeten worden aangepakt. Het gaat dan niet meer om onderzoeksprojecten maar om onderzoekstrajecten. Met losse projecten waarbij een thema maar één keer wordt aangeraakt, gebeurt dat doorgaans minder, zeker als de aanbevelingen weinig concreet zijn of in de praktijk moeilijk toepasbaar (en dat komt nogal eens voor – het formuleren van aanbevelingen is een vak apart dat maar weinig onderzoekers beheersen).

De tweede voorwaarde is dat dergelijke onderzoekstrajecten hand in hand moeten gaan met beleidsmatige aandacht in een of meer korpsen, inclusief de bereidheid te experimenteren met vernieuwing om het betreffende probleem op te lossen. Het effect van die vernieuwing kan dan vervolgens worden bestudeerd in evaluatief onderzoek; niet alleen waar het gaat om de resultaten, maar ook om de kwaliteit van de veranderingsprocessen. Dat vervolgonderzoek zal vrijwel steeds een zowel interne als externe component moeten hebben (de organisatie zelf en de omgeving). Dat biedt de mogelijkheid om tot inhoudelijke veranderingen te komen en na te gaan aan welke voorwaarden moet zijn voldaan om die te laten slagen.

Een voorbeeld. Het is al lang bekend dat aangevers relatief ontevreden zijn over de kwaliteit van de politie. De politie heeft weliswaar beleidsmatige stappen gezet om tot verbetering te komen op dit terrein (internetaangifte, verbeterde procedures, terugkoppeling van de resultaten van de politieactiviteiten), maar die hebben maar beperkt geleid tot meer tevredenheid, en sommige vernieuwingen, zoals de internetaangifte, blijken zelfs meestal tot slechtere resultaten te leiden. Hier zou een meerjarig veranderingsproces bepaald zinvol zijn. Soortgelijke trajecten laten zich denken bij de reeds ontwikkelde of nog te ontwikkelen beleidsinstrumenten.

In het verlengde hiervan verdient het aanbeveling dat de politie een professionaliteitsbeleid ontwikkelt. Wellicht is het beter om in aansluiting op de gangbare terminologie te spreken van een kwaliteitsbeleid. Men hoeft hierbij



niet direct te denken aan een omvangrijk beleidsplan. Het kan beginnen met het benoemen van een beperkt aantal thema's waaraan men serieus aandacht wil gaan besteden. Dan kan vervolgens een gezamenlijk traject van een aantal korpsen en Politie & Wetenschap worden vastgesteld om aan die thema's aandacht te besteden.

Een van de basisdilemma's bij de planning van onderzoek is: wat wil men? Wie constateert dat er sprake is van een kennislappendeken en meer focus wenst, komt na een studie als deze onveranderlijk tot de conclusie dat er altijd meer potentiële domeinen of thema's van kennis of onderzoek nodig zijn. Daarom wordt in een afsluitende beschouwing een aantal voorstellen gedaan om concreet tot meer focus te komen.



# Nawoord

## *Naar nieuwe onderzoeksprioriteiten*

In het kader van het tienjarig bestaan van Politie & Wetenschap zijn twee literatuurstudies verricht naar de stand van de kennis. De eerste is gericht op de effectiviteit en de legitimiteit van de politie, de tweede heeft als onderwerp de professionaliteit van de politie. Zij bieden informatie over de thema's die in onderzoek aan de orde zijn gekomen, in globale termen: wat dat onderzoek heeft opgeleverd en op welke gebieden er nog gaten in de kennis zijn. De studies, die als tweeluik zijn uitgegeven, willen een bijdrage leveren aan een meer gerichte onderzoeksprogrammering voor de komende jaren. Deze nabeschuwing, die is geschreven op basis van beide studies en die in beide boeken is opgenomen, bevat een aantal aanbevelingen voor de toekomstige aanpak van de programmering.

Witte vlekken in de kennis kunnen een aanknopingspunt vormen voor toekomstig onderzoek. Toch wil het bestaan van gaten in de kennis niet automatisch zeggen dat die gaten altijd snel moeten worden gedicht. Niet alles is even belangrijk. Het kan bijvoorbeeld de voorkeur verdienen om bepaalde thema's waarover al kennis is verzameld verder uit te diepen, in plaats van te streven naar een zo volledig mogelijke 'dekking' van alle terreinen waarop kennis kan worden verzameld. Bovendien is het moeilijk aan te geven of er sprake is van witte vlekken in de kennis. Bijvoorbeeld omdat onduidelijk is of de bestaande kennis inmiddels is verouderd.

Dat de toekomstige programmering niet alleen moet worden gebaseerd op het vullen van de witte vlekken in de kennis, is aanleiding geweest om in een van de studies (i.c. in hoofdstuk 4 van de rapportage over de professionaliteit van de politie) een aanzet te geven tot een bredere aanpak van de programmering. Daarop bouwen wij in deze nabeschuwing voort. Wij kiezen daarbij in de eerste plaats voor een tijdelijke extra inspanning om de voor de toekomst relevante onderwerpen op het spoor te komen, in de tweede plaats voor een aanscherping van de procedures voor toekenning van onderzoeksopdrachten, en ten slotte voor een iets aangepaste thematische ordening



waarbij breedte én flexibiliteit bewaard blijven, zoals Politie & Wetenschap dat de achterliggende jaren ook heeft gedaan. Naar onze overtuiging is een tussentijdse extra inspanning nodig om tot een verdergaande focus te komen. Dit is van belang om versplintering tegen te gaan. Kennis die te zeer is gefragmenteerd is vaak weinig zinvol. Anderzijds kan een programma als Politie & Wetenschap zich niet permitteren de schijnwerpers op een (te) beperkt aantal zaken te zetten en andere onderwerpen jarenlang buiten beschouwing te laten. De politie en de omgeving van de politie moeten op alle relevante thema's kunnen profiteren van wetenschappelijke kennis, zonder dat thema's zo breed uitwaaien dat zij imponderabel worden. Daarnaast moet het programma qua thematiek aantrekkelijk zijn voor een breed veld van kennis- en onderzoeksinstellingen die allemaal hun eigen invalshoek en expertise hebben. Dit past bij de opdracht van Politie & Wetenschap om een bestendige impuls te geven aan een geschikte kennisinfrastructuur.

### Meer leren van onderzoek, meer leren van de praktijk

De vraag die concreet voorligt is welke stappen er de komende periode moeten worden gezet. Uit (ook door Politie & Wetenschap uitgevoerde) evaluatiestudies naar de doorwerking van wetenschappelijke kennis betreffende de politie is duidelijk geworden dat de uitkomsten van wetenschappelijk onderzoek een beperkte rol spelen in de besluitvormingsprocessen binnen en rond de politie. Dat probleem is niet specifiek voor de politie, men komt het in tal van maatschappelijke en wetenschappelijke sectoren tegen. Het is ook onvermijdelijk, afhankelijk van onder meer de aard van de kennis die wordt aangeleerd. Resultaten van wetenschappelijk onderzoek worden soms in het geheel niet gebruikt, soms ook druppelen zij met grote vertraging door. Als kennis aantoonbaar wél wordt gebruikt, dan blijkt het vaak te gaan om kennis die al gevormde beleidsoordelen ondersteunt, dan wel om kennis die is vertaald in concrete handelwijzen die bijvoorbeeld in pilots in korpsen zijn doorontwikkeld en beproefd op hun werkzaamheid. De uitdaging om de relatie tussen onderzoek, beleid en ontwikkelingen in de praktijk te versterken blijft groot.

Een slechte aansluiting tussen kennis (theorie) en praktijk kan een aantal oorzaken hebben: voor een deel ligt het bij de aanpak en inhoud van onderzoek, voor een deel bij de ontvankelijkheid van de praktijk en voor een deel in de verbinding tussen de twee professies. Het zou goed zijn als korpsen en wetenschappers meer gaan samenwerken om hiervoor oplossingen te vinden.



Een preciezer antwoord op de vraag waarom onderzoekskennis zo beperkt wordt gebruikt bij de politie, of onder welke condities er wél gebruik van wordt gemaakt, kan een interessante uitdaging zijn voor bijvoorbeeld de lectors van de Politieacademie.

De doorwerking van de uitkomsten van onderzoek vindt niet alleen in de praktijk van de politie nog onvoldoende plaats. Voor het onderwijs geldt hetzelfde. Ook daar is weliswaar sprake van enige doorwerking, zeker als onderzoekers ook een rol spelen in het onderwijs, maar het is naar onze overtuiging niet genoeg. In ieder geval is het onvoldoende systematisch. Aan dit onderwerp moet apart aandacht worden besteed. Wij komen hierop terug.

Een belangrijk voordeel kan worden behaald als het lukt om onderzoek (in ieder geval ten dele) te richten op thema's waarmee men ook binnen de politieorganisatie aan de slag is of gaat, zodat er (bijvoorbeeld middels actie-onderzoek) een inhoudelijke bijdrage kan worden geleverd aan ontwikkelingen in het beleid en het functioneren in de praktijk. Dat stelt hoge eisen aan het onderzoeksdesign en aan de snelheid en flexibiliteit van het uitvoeren onderzoek. Het stelt ook eisen aan de politie, die bereid moet zijn om onderzoek toe te laten en om nieuwe initiatieven zo in te richten dat ze ook onderzoekbaar zijn. De spreekwoordelijke traagheid van onderzoek kan een belangrijke handicap zijn. Het mag duidelijk zijn dat aansluiting zoeken bij de praktijk niet per se wil zeggen dat onderzoekers de kennisbehoefte vanuit de praktijk zonder meer als uitgangspunt moeten nemen – voor zover die al helder kan worden gearticuleerd –, laat staan dat ze alleen mogen komen met uitkomsten die beleidsvoerders of politiechefs welgevallig zijn. Daar ligt wel een probleem. Onderzoek met voor het beleid of de praktijk kritische conclusies leidt in het huidige maatschappelijke en politieke klimaat snel tot de publieke vraag wie verantwoordelijk is en wat er met hem of haar dient te gebeuren. Gevolg is een grotere beduchtheid voor wetenschappelijk onderzoek en soms grote druk op de openbaarheid van onderzoeksrapporten. Dat laat onverlet dat kritische onderzoeken, met uitkomsten die haaks staan op dominante opvattingen of werkwijzen, wel degelijk een grote doorwerking (kunnen) hebben, al komt die veelal vertraagd tot stand.

Daarnaast moet binnen het onderzoek in de toekomst meer ruimte komen voor een fundamenteelere aanpak. Met name in de studie naar de effectiviteits-onderzoeken is gebleken dat vrijwel alle onderzoeken onvoldoende diep groeven om tot verantwoorde conclusies te komen. Zeker dit belangrijke onderwerp vraagt om meer onderzoeksinvestering. De vraag is wel hoe dat moet en kan. Deugdelijke effectmeting stelt hoge eisen aan het onderzoeksdesign en de haal-

baarheid daarvan leunt weer in belangrijke mate op de bereidheid van korpsen om daadwerkelijk zaken in organisatie of werk te veranderen. Daarnaast is onderzoek nu nog (te) versnipperd en vaak onvoldoende theoretisch gefundeerd. Dat leidt tot onvoldoende kennisopbouw op de meeste terreinen. Aan theorievorming wordt ook bijgedragen wanneer de verschillende onderzoeken dezelfde theoretische uitgangspunten kiezen en zorgen voor een grotere vergelijkbaarheid tussen projecten. Ook hier is de vraag hoe dit in de praktijk moet worden gerealiseerd, gegeven het redelijk versnipperde onderzoeksveld.

Deze conclusies moeten leiden tot de volgende stappen.

- Er moeten (ten dele) nieuwe eisen worden gesteld aan de projectvoorstellen. Die eisen hebben betrekking op de onderlinge samenhang van projecten en de bereidheid van onderzoeksinstellingen om design en theorie af te stemmen op die van anderen en op al eerder uitgevoerd onderzoek.
- Er dient bij de volgende ronde van toekenning van projecten voorkeur te worden gegeven aan projecten die in samenwerking tussen de politie en de wetenschap tot stand zijn gekomen. Zeker als het gaat om thema's die worden opgebouwd vanuit doordachte experimenten over een langere periode. Om een systematische opbouw van kennis mogelijk te maken en tegelijkertijd actuele informatie te verschaffen, moeten die onderzoeken, waar mogelijk, worden verricht door middel van tussenrapportages, bijvoorbeeld in de vorm van actieonderzoek (waarbij wij ons realiseren dat lang niet alle thema's zich daarvoor lenen en dat actieonderzoek bijzondere methodische waarborgen behoeft).
- Het verdient aanbeveling een of meer documenten samen te stellen waarin voor een aantal belangrijke thema's (bijvoorbeeld effectiviteit, geweldstoepassing, integriteitsbevordering) de inhoudelijke leermomenten die op basis van het huidige onderzoek al ter beschikking staan, worden beschreven op een wijze die de toegankelijkheid en bruikbaarheid voor de praktijk vergroot. Dat kan mogelijk in samenhang met kennis die al op andere wijzen systematisch is verzameld, zoals middels Politie Kennis Net. Datzelfde verdient aanbeveling waar het gaat om de leermomenten voor het politieonderwijs. Deze documenten moeten bij voorkeur worden samengesteld door vertegenwoordigers vanuit zowel onderzoek als praktijk en onderwijs.
- De toekomstige onderzoeksinspanningen moeten zich vooral richten op thema's die de komende jaren van belang worden geacht. Dit betekent dat er behoefte is aan een gezaghebbend document waarin politie en wetenschap gezamenlijk een aantal van die thema's benoemen. Een voorbeeld van zo'n benadering is te vinden in hoofdstuk 4 van de studie naar de professionaliteit van de politie.

- Er moet worden nagegaan welke wetenschappelijke theorieën kansen bieden om tot een fundamenteelere aanpak van het onderzoek te komen. Dat hoeft niet in één rapport. Men kan ervoor kiezen te beginnen met een beperkt aantal potentiële theorieën in diverse rapporten.

Uit deze punten wordt duidelijk dat een van de belangrijkste zaken is dat de samenwerking tussen politie, politieonderwijs en politiewetenschap verder wordt versterkt. Het samenwerken in commissies die periodiek bijeenkomen om beslissingen te nemen over door anderen voorbereide stukken (bijvoorbeeld inzake de Call) of in begeleidingscommissies is, hoe belangrijk ook, onvoldoende. Er zal daarnaast tijd en energie moeten worden gestoken in een inhoudelijk groeiproces, waardoor de verschillende werelden in de gelegenheid zijn naar elkaar toe te groeien. Daarbij is overigens een woord van voorzichtigheid gerechtvaardigd. Dit groeiproces is ingewikkeld en zal in de praktijk niet zonder horten en stoten verlopen. Men mag in alle redelijkheid niet verwachten dat een substantieel deel van het voor de komende jaren te programmeren onderzoek al kan zijn gebaseerd op de resultaten van verbeterde samenwerking. Ook lenen zich niet alle onderwerpen voor een dergelijke aanpak. Bovendien zal de mogelijkheid moeten blijven bestaan om onderzoek (bijvoorbeeld een kritische doorlichting van bepaalde processen of incidenten) te verrichten dat losstaat van samenwerking. Deze andere benaderingen behoren immers ook tot het wezen van de wetenschapsbeoefening. Kritisch onderzoek is bovendien van wezenlijk belang voor het verkrijgen en verdiepen van inzicht in wat wel en niet werkt in de wijze waarop de politie haar werk heeft ingericht en uitvoert.

### *De thematische benadering*

Het tweeluik geeft een beeld van het onderzoek naar effectiviteit, professionaliteit en legitimiteit van de politie in het verleden. De vraag wat nu precies de onderzoeksthema's moeten zijn voor de toekomst, wordt met die studies niet beantwoord. Wij zullen dat ook hier niet doen. Daarvoor is het veld te breed en te complex. Ons beeld voor de toekomst is daarom vooral een schematisch beeld. Wij stellen voor de planning van het onderzoek van Politie & Wetenschap in drie categorieën te verdelen:

- 1 een beperkt aantal meerjarenthema's;
- 2 een aantal benoemde, jaarlijks bij te stellen thema's;
- 3 vrije thema's.

Ad 1. De meerjarenthema's moeten beperkt in aantal zijn en gefocust op zaken waarvan in brede kring het belang wordt onderschreven. De thema's kunnen zowel betrekking hebben op de organisatie en het functioneren van de politie (beide in brede zin) als op de samenleving. Zij moeten eventueel wel per jaar kunnen worden geconcretiseerd.

Wij stellen voor drie van dergelijke meerjarenthema's te benoemen voor de komende jaren.

- 1 *De wijziging van het politiestel.* De gevolgen van die wijziging voor de politiezorg in de samenleving, de taakuitvoering, het management, het beheer en de beleidsmatige sturing. Het lijkt ons verstandig om, nu wij weten dat er veel gaat veranderen, daarop een aantal gerichte onderzoeken te plannen. Aandacht voor onderwerpen als legitimiteit, tevredenheid en effectiviteit is hier op zijn plaats.
- 2 *De veranderende samenleving en veiligheid.* Binnen dit (brede) thema moet nadere focus worden aangebracht en het onderzoek moet zich concentreren op thema's waarvan wij weten dat zij problemen veroorzaken en dit in de toekomst waarschijnlijk nog meer zullen doen, maar waarop nog geen antwoord is gevonden: veranderende gedragspatronen en hun gevolgen voor veiligheid en veiligheidshandhaving, geweldgebruik in de maatschappij (bij ordeverstoringen, uitgaansgeweld, geweld door criminelen), de ontwikkelingen binnen de georganiseerde misdaad.
- 3 *Kernthema's binnen de politieke taakuitvoering.* Een aantal belangrijke thema's met betrekking tot het researchewerk, de (eventuele) veranderingen met betrekking tot het politieoptreden op straat. (Wordt het harder, en wat betekent dat dan?) Ook hier is vooral aandacht vereist voor experimenten die de effectiviteit van de politie betreffen.

Ad 2. Hier gaat het om jaarlijkse thema's, geformuleerd in de Call en uitgewerkt in een aantal geconcretiseerde onderwerpen. Dat is het achterliggende decennium de gebruikelijke aanpak van Politie & Wetenschap geweest. Dat moet ook (in hoofdzaak) zo blijven. Wel zullen thema's én onderwerpen naar ons gevoel vaak scherper kunnen worden geformuleerd als de aanbevelingen die in de voorgaande paragraaf zijn beschreven, worden gevolgd. Dat moet op termijn leiden tot meer focus en afstemming, ook in die zin dat zo veel mogelijk moet worden voorkomen dat er allerlei thema's en onderwerpen in de Call staan die tot geen of nauwelijks enige reacties leiden. Als de markt niet werkt, is sturing geboden.

Ad 3. Tot slot de vrije thema's. De jaarlijkse Call bood aan wetenschappers de mogelijkheid om 'eigen' onderwerpen aan te melden, buiten de vooraf geformuleerde thema's om. De achterliggende jaren is bij herhaling gebleken dat die aanvragen (relatief) vaak werden gehonoreerd en geregeld hebben geleid tot boeiende onderzoeken. Er is daarmee alle reden die mogelijkheid ook in de toekomst te handhaven.

Wij verwachten dat hiermee de betekenis van Politie & Wetenschap de komende jaren nog aanzienlijk kan groeien.

Piet van Reenen  
Kees van der Vijver  
Frits Vlek

## Literatuur

- Adang, O. et al. (2009). *Boven de pet? Een onderzoek naar grootschalige ordehandhaving in Nederland*. Politiekunde 28, Politie & Wetenschap, Apeldoorn.
- Adang, O., N. Kop & H.B. Ferwerda (2006). *Omgaan met conflictsituaties: op zoek naar goede werkwijzen bij de politie*. Politiewetenschap 30, Politie & Wetenschap, Apeldoorn.
- Adang, O., H. Quint & R. van der Wal (2010). *Zijn wij anders? Waarom Nederland geen grootschalige etnische rellen heeft*. Stapel & De Koning, Apeldoorn.
- Amersfoort, P. van, L. Smit & M. Rietveld (2002). *Criminaliteit in de virtuele ruimte*. Politiekunde 1, Politie & Wetenschap, Apeldoorn.
- Bakker, I. & M. Krommendijk (2009). *De politie aan zet: de aanpak van veelplegers in Deventer*. Politiekunde 27, Politie & Wetenschap, Apeldoorn.
- Bayley, D.H. (2002). 'Policing hate: what can be done?'. In: *Policing and Society* 12-2, 83-91.
- Brake, G. te & A. Eikelboom (2008). *Geografische daderprofilering*. Politiekunde 19, Politie & Wetenschap, Apeldoorn.
- Beke, B., E. Klein Hofmeijer & P. Versteegh (2009). *De gebiedscan criminaliteit en overlast*. Politiekunde 22, Politie & Wetenschap, Apeldoorn.
- Bekkers, V., A. van Sluis & P. Siep (2006). *De nodale oriëntatie van de Nederlandse politie: over criminaliteitsbestrijding in de netwerksamenleving*. Bouwstenen voor een beleidstheorie. P&W-Verkenningen, Politie & Wetenschap, Apeldoorn.
- Bervoets, E. & E.J. van der Torre (2009). *Bij de tijd: wijkagenten in Hollands Midden*, Boom Juridische Uitgevers, Den Haag.
- Bervoets, E., E.J. van der Torre & J. Dobbelaar (2009). *Politiepolitiek: een empirisch onderzoek naar signalering en advisering*. Politiekunde 26b, Politie & Wetenschap, Apeldoorn.
- Bittner, E. (1970). *The function of the police in modern society*. National Institute of Health, Chevy Chase, MD.
- Brink, G.J.M. & M.Y. Bruinsman (red.) (2010). *Rellen in Ondiep. Ontstaan en afhandeling van grootschalige ordeverstoring in een Utrechtse achterstandswijk*. Politiekunde 29, Politie & Wetenschap, Apeldoorn.

- Bruinsma, M., J. van Haaf & J. Römken (2008). *Onderzoek naar de mogelijke meerwaarde van Aware voor de politie*. Politiekunde 21, Politie & Wetenschap, Apeldoorn.
- Brummelkamp, G. & M. Linssen (2008). *Overbelast? De administratieve afhandeling van jeugdzaken*. Politiekunde 18, Politie & Wetenschap, Apeldoorn.
- Driessen, F.M.H.M. et al. (2002). *Zeg me wie je vrienden zijn*. Politiewetenschap 5, Politie & Wetenschap, Apeldoorn.
- Dubbelaar, M.J., E.R. Muller & C.P.M. Cleiren (2007). *Naar beginselen van behoorlijke politiezorg*. Politiewetenschap 35, Politie & Wetenschap, Apeldoorn.
- Esselink, S.H., J. Broekhuizen & F.M.H.M. Driessen (2009). *Solosurveillance. Kosten en baten*. Politiekunde 20, Politie & Wetenschap, Apeldoorn.
- Ferwerda, H. & O. Adang (2005). *Hooligans in beeld*. Politiekunde 7, Politie & Wetenschap, Apeldoorn.
- Ferwerda, H. & A. Kloosterman (2004). *Jeugdgroepen in beeld*. Politiekunde 6, Politie & Wetenschap, Apeldoorn.
- Ferwerda, H., E.J. van der Torre & V. van Bolhuis (2009). *Nodale praktijken. Empirisch onderzoek naar het nodale politieconcept*. Politiekunde 24, Politie & Wetenschap, Apeldoorn.
- Goderie, M. & B. Tierolf (2008). *Baat bij de politie. Een onderzoek naar de opbrengsten voor burgers van het optreden van de politie*. Politiekunde 16, Politie & Wetenschap, Apeldoorn.
- Jacobs, M., M. Bruinsma & J. van Poppel (2008). *De frontlinie van opsporing en handhaving. Stelselmatige bedreigingen door burgers als contrastrategie*. Politiewetenschap 44, Politie & Wetenschap, Apeldoorn.
- Jurgens, F. (2007). *Het Marokkanendrama*. P&W-Verkenningen, Politie & Wetenschap, Apeldoorn.
- Kelling, G.L. & C. Cole (1996). *Fixing broken windows*. Free Press, New York.
- Kerstholt, J.H., A.G. van Amelsfoort, E.J.M. Jansen & A.P.A. Broeders (2005). *Richtlijnen voor auditieve confrontatie*. Politiekunde 8, Politie & Wetenschap, Apeldoorn.
- Kop, N. & M.C. Euwema (2007). *Conflict op straat. Strijden of mijden?* Politiewetenschap 40, Politie & Wetenschap, Apeldoorn.

- Kuiper, J., H.C.J.L. Borghouts & B.J.A.M. Welten (2004). *Rust'loos wakend*. Kluwer, Alphen aan den Rijn.
- Kuppens, J., E.J.A. Berrevoets & H.B. Ferwerda (2010). *Poortwachters van de politie*. *Politiekunde* 31, Politie & Wetenschap, Apeldoorn.
- Landman, W. et al. (2009). *Verbinden van politie- en veiligheidszorg*. *Politiekunde* 26a. Politie & Wetenschap, Apeldoorn.
- Landman, W., L.A.J. Schoenmakers & F. van der Laan (2007). *Tussen aangifte en zaak. Een referentiekader voor het aangifteproces*. *Politiekunde* 15, Politie & Wetenschap, Apeldoorn.
- Leiden, I. van, N. Arts & H.B. Ferwerda (2009). *Rellen om te reellen*. *Politiekunde* 25, Politie & Wetenschap, Apeldoorn.
- Leiden, I. van & H.B. Ferwerda (2006). *Cold cases, een hot issue*. *Politiekunde* 13, Politie & Wetenschap, Apeldoorn.
- Leiden, I. van & J. Jacobs (2005). *Groepszedenmisdrijven onder minderjarigen*. *Politiewetenschap* 27, Politie & Wetenschap, Apeldoorn.
- Liedenbaum, C. (2003). *Opheldering gezocht! Een vergelijkend onderzoek naar de verklaringen voor het verschil in ophelderingspercentages tussen Utrecht en Münster*. IPIT, Universiteit Twente, Enschede.
- Liedenbaum, C. & M. Kruijsen (2008). *Opsporing onder druk*. *Politiewetenschap* 41, Politie & Wetenschap, Apeldoorn.
- Mastrofski, S. (2006). 'Community policing: a skeptical view'. In: D.L. Weisburd & A.A. Braga (eds.). *Police innovation: contrasting perspectives*, Cambridge University Press, New York.
- Meershoek, G. & M. Krommendijk (2008). *Verkeershandhaving. Prestaties leveren, problemen oplossen*. *Politiewetenschap* 43, Politie & Wetenschap, Apeldoorn.
- Naeyé, J. (2000). *Niet zonder slag of stoot. De geweldsbevoegdheid en doorzettingskracht van de Nederlandse politie*. *Politiewetenschap* 26, Politie & Wetenschap, Apeldoorn.
- Naeyé, J. et al. (2004). *Integriteit in het dagelijks politiewerk. Meningen en ervaringen van politiemensen*. *Politiewetenschap* 13, Politie & Wetenschap, Apeldoorn.
- Naeyé, J. et al. (2008). *Kracht van meer dan geringe betekenis. Deel A en B*. *Politiewetenschap* 45a en 45b, Politie & Wetenschap, Apeldoorn.
- Ponjee, A & S. Wouters, (2010). *Heterdaadkracht in perspectief. Onderzoek naar de Utrechtse heterdaadkracht*. *Politieacademie*, Apeldoorn.

- Ponsaers, P. (2010). 'Politieonderzoek, of caleidoscoop zonder lichtinval.' In: C. van der Vijver en P. Deelman (red.). *De verantwoordelijkheid voor veiligheid*, SMVP, Dordrecht.
- Punch, M. (2006). *Van alles mag naar zero tolerance. Policy transfer en de Nederlandse politie*. P&W-Verkenningen, Politie & Wetenschap, Apeldoorn.
- Raad van Hoofdcommissarissen (2005). *Politie in ontwikkeling. Visie op de politiefunctie*. NPI, Den Haag.
- Skogan, W.G. & K. Frydl (2004). *Fairness and effectiveness in policing: the evidence*. The National Academic Press, Washington DC.
- Skolnick, J. (1966). *Justice without trial. Policing a democratic society*. Macmillan, New York.
- Staring, R. et al. (2005). *De sociale organisatie van mensensmokkel*. Politiewetenschap 23, Politie & Wetenschap, Apeldoorn.
- Stokkom, B. van (2008). *Symbolen van orde en wanorde*. Politiewetenschap 42, Politie & Wetenschap, Apeldoorn.
- Tankeren, M.H.M. (2010). *Het integriteitsbeleid van de Nederlandse politie: wat het is en wat ertoe doet*. Politiekunde 17, Politie & Wetenschap, Apeldoorn.
- Terpstra, J. (2008). *Wijkagenten en hun dagelijks werk*. Politiewetenschap 46, Politie & Wetenschap, Apeldoorn.
- Terpstra, J. & W. Trommel (2006). *Het nieuwe bedrijfsmatige denken bij de politie. Analyse van een culturele formatie in ontwikkeling*. Politiewetenschap 3, Politie & Wetenschap, Apeldoorn.
- Torre, E.J. van der (2006). *Strategische analyse van hedendaagse harddrugsscenes. Hoofdpijnen voor politie en beleid*. Politiewetenschap 31, Politie & Wetenschap, Apeldoorn.
- Torre, E.J. van der (2007). *Lokale politiechefs. Het middenkader van de basispolitiezorg*. Politiewetenschap 38, Politie & Wetenschap, Apeldoorn.
- Torre, E.J. van der (2008). *Blauw relaas: verhalen over het vakmanschap van politiebazen*, Politieacademie, Apeldoorn.
- Torre, E.J. van der & H.B. Ferwerda (2005). *Preventief fouilleren*. Politiewetenschap 27, Politie & Wetenschap, Apeldoorn.
- Torre, E.J. van der & H.B. Ferwerda (2007). *De kerntakendiscussie: verloop, opbrengsten en barrières*. P&W-Verkenningen, Politie & Wetenschap, Apeldoorn.
- Torre, E.J. van der, R. Spaaij & E. Cachet (2008). *Hoeveel wordt 't vandaag? Een studie naar de kans op voetbalgeweld en het veiligheidsbeleid bij voetbalwedstrijden*. Politiekunde 17, Politie & Wetenschap, Apeldoorn.

Tyler, T.R. & Y.J. Huo (2002). *Trust in the law: encouraging public cooperation with the police and courts*. Russell-Sage Foundation, New York.

Velt, C. et al. (2003). *Politie en geweld*. Politiewetenschap 10a, Politie & Wetenschap, Apeldoorn.

Weisburd, D. & A.A. Braga (eds.) (2006). *Police innovation: contrasting perspectives*. Cambridge University Press, New York.

Wijk, A. van, A. Nieuwenhuis & A. Smeltink (2009). *Achter de schermen. Een verkennend onderzoek naar downloaders van kinderporno*. P&W-Verkenningen, Politie & Wetenschap, Apeldoorn.

Zoomer, O. (2006). *De opsporingsfunctie binnen de gebiedsgebonden politiezorg*. Politiekunde 10, Politie & Wetenschap, Apeldoorn.