



'Omdat de samenleving eraan toe is'

Naar een lokaal contextgedreven, regionaal en landelijk systeemgedreven
Nederlandse Nationale Politie



'Omdat de samenleving eraan toe is'

Naar een lokaal contextgedreven,
regionaal en landelijk systeemgedreven
Nederlandse Nationale Politie

COLOFON

Rapport in opdracht van de politiekorpsen Limburg-Noord, Groningen en Twente.

Stichting Sezen en Bascole bv

Bezoek- en postadres:

Muntstraat 25, 3961 AJ Wijk bij Duurstede

Stichting Sezen		Bascole bv
Tel. 0343-595802		Tel. 0343-595800
Fax. 0343-595801		Fax. 0343-595801
info@sezen.nl		
www.sezen.nl		www.bascole.nl

Vormgeving en drukwerk:

Betuwe Promedia, Buren

Augustus 2011

Dankwoord

In de afgelopen periode hebben we talloze ontmoetingen gehad met politiemedewerkers in allerlei functies en hoedanigheden. Ze varieerden van inhoudelijke discussies op kantoor, clinics en workshops, gesprekken met de benen op tafel, ervaringen bij het meelopen in teams en in contact met burgers, tot toevallige contacten op de gang en in de hal van bureaus en buiten op straat.

Onze dank gaat uit naar al die medewerkers, voor de waardevolle inkijk in hun werk en hun ervaringswereld. Ze hebben ons van alles laten zien -soms tot in groot detail-, waren steeds bereidwillig en zeer open over hun kijk op het werk, wat vakmanschap voor hen inhoudt en hoe ze ervaren dat hun bijdrage in de samenleving tot gelding komt. Hun enthousiasme en betrokkenheid bij politie en samenleving hebben wij ervaren als de dragende kracht van de korpsen.

Het was een genoegen met hen te werken.

Een bijzonder woord van dank gaat uit naar de leiding van de korpsen, in het bijzonder van het Korps Limburg-Noord. Contextgedreven werken en organiseren wordt door hen ervaren als nodig, als antwoord op de problemen van deze tijd, als onontkoombaar en tegelijkertijd als lastig om te implementeren. En als tegendraads. Wij bewonderen hun inzet. De opstelling van de leiding en de betrokken medewerkers was een grote stimulans bij al wat we deden.

Werkgroep Sezen/Bascole,

prof. ir. W.L. van Dinten

dr. ir. L.C. van Dinten

drs. I.F.M. Schouten

drs. D.C. van Voorthuijsen

Inhoudsopgave

I	Dankwoord	3	De opdracht
II	Inhoudsopgave	4	Onze werkwijze
V	Samenvatting	7	Bevindingen
		7	Thema 1:
			Een agent op straat is het vermogen kwijt naar bevind van zaken te handelen
		7	Waarneming 1:
			Opsporing van een criminele jeugdgroep – over invloed van prioritering
		9	Waarneming 2:
			Reductie van de kerntaak – de helpende lijn voor burgers is verdwenen
		13	Waarneming 3:
			Hoe interne definities en werkwijzen de effectiviteit op straat ondermijnen
		14	Thema 2:
			Het vermogen om naar bevind van zaken te handelen is ook intern aangetast
		14	Waarneming 4:
			Rechercheprotocollen – over vermindering van vakmanschap
		15	Waarneming 5:
			Administratieve druk – ‘hoe meer we buiten zijn, hoe langer we binnen zitten’
		18	Waarneming 6:
			Capaciteitsproblematiek – over planningen, structuren en regels buiten het vak om
		19	Waarneming 7:
			Tijd aan een wijk kunnen besteden is iets anders dan op straat aanwezig zijn

22 Conclusie

23 Vier fundamentele veranderingen in de samenleving

- 23 De opgekomen en doorbrekende dominantie van zelfreferentialiteit
- 23 De opkomst van beeldcultuur
- 24 Overgang op een communicatie-infrastructuur ipv een EDP-infrastructuur
- 25 De multiculturele samenleving: herkennen wat voor mensen betekenis heeft

26 Transformeren of reorganiseren?

- 26 Het verschil tussen reorganiseren en transformeren
- 28 We zien reorganiseren, niet transformeren
- 30 Hoe transformeer je een organisatie?

32 Effecten van transformeren van de politieorganisatie

- 32 De inrichting in hoofdlijnen
- 33 Wat zijn de effecten als de politie lokaal contextgedreven gaat werken?
- 35 Hoe meet je resultaten?

37 Tenslotte

40 Bijlage 1: Onderzoekopzet

42 Bijlage 2: Waarnemingen

- 42 Waarnemingen bij:
 - een agent op straat is het vermogen kwijt naar bevind van zaken te handelen
 - 42 Bij: Opsporing van een criminele jeugdgroep – over invloed van prioritering
 - 44 Bij: Reductie van de kerntaak – de helpende lijn voor burgers is verdwenen
 - 46 Bij: Hoe interne definities en werkwijzen de effectiviteit op straat ondermijnen
- 51 Waarnemingen bij:
 - het vermogen om naar bevind van zaken te handelen is ook intern aangetast
 - 51 Bij: Rechercheprotocollen – over vermindering van vakmanschap
 - 52 Bij: Administratieve druk – ‘hoe meer we buiten zijn, hoe langer we binnen zitten’
 - 54 Bij: Capaciteitsproblematiek – over planningen, structuren en regels buiten het vak om
 - 58 Bij: Tijd aan een wijk besteden is iets anders dan op straat aanwezig zijn

59 Bijlage 3: Bezoeken en ontmoetingen

60 Bijlage 4: Geraadpleegde stukken

62 Bijlage 5: Bijdragen Stichting Sezen en Bascole bv

Samenvatting

Is de politie helpend? Volgens de Politiewet (Art. 2.2) mogen burgers dat verwachten. Of is de politie meegegaan met de trend die uit onderzoek blijkt, namelijk dat wij minder sociaal met elkaar omgaan. De bevolking beschouwt dat al jaren als grootste probleem. Onmiddellijk gevolgd door de waarneming dat mensen steeds meer van zichzelf uitgaan. Uit ons onderzoek blijkt dat de individuele politiemans of -vrouw nauwelijks in staat is tegen die trend in te gaan. En dat heeft weer gevolgen voor het beleven van veiligheid dat door de bevolking overigens pas op plaats vier van ervaren problemen wordt gezet.

Belangrijkste reden: systemen zitten tussen dienders en samenleving. Dat constateren wij niet als eerste of enige. Onder andere het COT-AEF-onderzoek over tijdsbesteding dat als referentie binnen de politie is aanvaard, laat ook zien dat politiemensen door systemen en in systemen zijn vastgezet. Het heeft gevolgen voor de veiligheidsbeleving van mensen in de samenleving.

Wij gingen op zoek naar oorzaken. Wij constateerden dat in het huidige politiestelsel, prioriteitsstelling is geëvolueerd tot een vorm van organiseren en inrichten, die ertoe leidt dat dienders op straat elke waarneming moeten beschrijven en vastleggen. Het is een systeemgedreven vorm van organiseren. Gevolg is dat voor elk kwartier ‘buiten’ grofweg een uur ‘binnen’ nodig is om de waarneming te registreren. Een hogere instantie, meestal het Openbaar Ministerie (OM), bepaalt of en wat de diender dan mag doen, waarna een protocol beschrijft hoe dat binnen het korps moet worden uitgevoerd. Het betekent lang en vaak vergaderen over veranderingen in prioriteit, planningen, hoe iets moet worden gedaan, enz.

Van de ongeveer 30.000 politiemensen die nu aan basisteams zijn toegewezen is een relatief klein aantal daadwerkelijk op straat of direct in een wijk actief. Als er opdracht gegeven wordt ‘buiten’ iets te doen moet het gepland zijn, van bovenaf als goed en juist zijn vastgesteld. Kortom, de eisen die de politie vanuit haar vakmanschap aan het bestuur moet stellen om als uitvoerende macht goed te kunnen functioneren, komen te weinig tot hun recht bij afwegingen met de wetgevende en rechterlijke macht. (Dat eisen voor uitvoering een te laag gewicht krijgen in de besturing, is niet alleen bij de politie zichtbaar, maar kan op vrijwel elk terrein van de overheid worden teruggevonden.)

Volgens die manier van organiseren worden alle waarnemingen van dienders via systemen vastgelegd. Daarbij worden waarnemingen geëxpliciteerd. Het nodigt uit tot een informatiearchitectuur die de realiteit op de voet zou moeten kunnen volgen. Naarmate men vollediger wil zijn, wordt het systeem complexer. Als men elke diender en wat die op straat meemaakt wil volgen, wordt het zo complex dat het vertrekpunt van een politiemacht die door expliciet geformuleerde informatie wordt gestuurd, principieel onhaalbaar is.

Bovendien kun je – door informatie te expliciteren – onmogelijk vastleggen wat de betekenis is van een waarneming voor betrokkenen. Er ontstaat zo een kloof in betekenisgeving tussen politie en samenleving. Die wordt verder vergroot als overtredingen die er voor burgers toe doen in de prioriteitsstelling een

veel lager gewicht krijgen. De diender die de context kent kan de betekenis van een verschijnsel voor anderen beter inschatten (tacit knowledge) en wordt daarin als helpend ervaren.

Onze belangrijkste constatering is dat de top die de politie inricht en aanstuurt – departementen, politici, OM, burgemeesters en korpsleiding – niet gezien lijkt te hebben dat ze destijds voor een vorm van organiseren en inrichten heeft gekozen die wel past bij internationale, nationale en regionale criminaliteitsbestrijding, maar niet bij gebiedsgebonden politiezorg. Die vorm van organiseren en inrichten is gebaseerd op het stellen van prioriteiten door de top en de organisatie daarop te sturen. Als dat steeds meer wordt verfijnd ontstaat een spagaat tussen wat binnen kan en mag en in de buitenwereld als passend wordt ervaren. Die spagaat is intussen opgemerkt en werd aanleiding om te komen tot een nationale politieorganisatie.

Ook bleek dat een vorm van organiseren *niet wordt gezien als samenhangend geheel van acties, handelingen en resultaten die daaruit voortvloeien*. Er wordt moeizaam herkend dat elke vorm van organiseren een eigen context creëert die bepaalt wat men wel en niet waarneemt en wat men wel en niet betekenis geeft. Het meest opmerkelijk is dat men maar één vorm van organiseren beheerst die men overal op loslaat: de systeemgedreven vorm.

Een gevolg is dat men een probleem definieert los van de context die de heersende vorm van organiseren biedt. Bijvoorbeeld: men formuleert een project om administratieve druk te verlagen, maar ziet niet dat die druk inherent is aan de systeemgedreven vorm. Dat geldt ook voor pogingen om de overmaat aan vergaderen en plannen terug te brengen of de verregaande en omvangrijke regelingen waarmee belangen van medewerkers binnen de politie vorm hebben gekregen. Het geldt bovenal voor het oplossen van de problemen met ICT.

Gegeven het onvermogen dit te zien, mag men verwachten dat deze systeemgedreven vorm wordt doorgezet in een nieuwe Nationale Politie, wat tot grotere problemen voor gebiedsgebonden politiezorg zal leiden en de toestand op straat niet zal verbeteren. Dat neemt niet weg dat het ontstaan van één Nationale Politieorganisatie ook oplossingen mogelijk maakt voor tal van coördinatie- en sturingsproblemen. Daarom geven wij in dit rapport een ordening van activiteiten met daarbij behorende vormen van organiseren, zodat gebiedsbonden politiezorg – in principe – passend kan worden ingericht en georganiseerd binnen één Nationale Politieorganisatie en aansluit bij de verwachtingen in de samenleving.

Echter, de eisen die de samenleving stelt, zijn niet los te zien van ontwikkelingen in die samenleving. Ze verandert snel en fundamenteel. Als een organisatie naar binnen gekeerd is en beschikt over maar één vorm van organiseren, zal ze door die vorm alle veranderingen filteren en alleen datgene gewicht geven wat bij haar vorm van organiseren past. Dat is precies wat we constateerden. Bijvoorbeeld de gevolgen van beeldcultuur, de verandering van oriëntatiemix, de enorme differentiatie in groepen, zijn niet te beantwoorden met het nog verder doorzetten van systeemgedreven organiseren en met het expliciteren

van verschijnselen en gebeurtenissen middels ICT-systemen. Temeer niet omdat het technisch mogelijk wordt dat agenten en burgers met smart-phones, I-pads en tablets, video, internet en e-mail, informatie opvragen wanneer daar ter plekke behoefte aan is.

Dienders die op straat lopen worden door moderne ICT gediend en gesteund maar door de huidige politiestructuren geremd. Ze vragen zich af waarom de nieuwe technologie niet in een helpende vorm voor hen beschikbaar is. Ze zijn bang dat in de lopende ICT-ontwikkelingen die nieuwe mogelijkheden hen nog meer voorschrijven wat ze moeten doen. Tegelijkertijd nodigt die nieuwe technologie uit tot contextgedreven vormen van organiseren die passen bij en uitnodigen tot gebiedsgebonden politiezorg.

De overgang om meerdere vormen van organiseren binnen de politie te hanteren, is niet te bereiken met een reorganisatie. Het gaat om herkennen dat allerlei verschijnselen binnen en buiten de politie nu een andere betekenis krijgen of inmiddels hebben gekregen. En dat die verandering van betekenisgeving vrijwel ongeremd blijft doorlopen. De verbreding van betekenisgeving die in meerdere vormen van organiseren tot uitdrukking komt is op zichzelf een overgang op andere betekenisgeving, een transformatie. Wij constateerden dat binnen de politie en in de bestuurlijke top een weg is af te leggen eer dat inzicht is bereikt.

De uitkomst van zo’n transformatie is o.a. dat er meer politie is op straat, in de wijk. Dat de zorgen van burgers worden gezien en erkend en er effectief naar wordt gehandeld. Niet op de eerste plaats om in directe zin extra te handhaven, maar om een toestand te scheppen waarin mensen tezamen handhaven en veiligheid bevorderen.

De effectiviteit van de politie in de wijk wordt dan zoveel groter dat ze niet goed meer in getallen is uit te drukken. Uitgaande van nu in gebruik zijnde normgetallen, verbetert de effectiviteit minimaal met een factor 18. De financiële opbrengst is over een periode van 5 tot 10 jaar eerder uit te drukken in miljarden dan in honderden miljoenen. Ze zal op allerlei plaatsen worden teruggevonden: bij gemeenten, psychiatrie, (jeugd- en jongeren)zorg, het onderwijs, bij evenementen, bij veiligheidsdiensten, in opsporing, handhaving en veiligheid. De huidige sterkte van de politie is groot genoeg, terwijl dienders kunnen doen waarvoor zij het vak kozen: de samenleving dienen door er midden in te staan.

