

het Tijdschrift voor de Politie

Jaargang 65 • nummer 9 • september 2003

Leren van het verleden
Politie 1900-1960

Over de grenzen

Noord-Ierland herstelt vertrouwen in
politie

Magazine for
Police Sciences



03/94

PROJECT- EN INTERIMMANAGEMENT?

Daar graven
we ons graag
voor in.



Interom

operationeel management

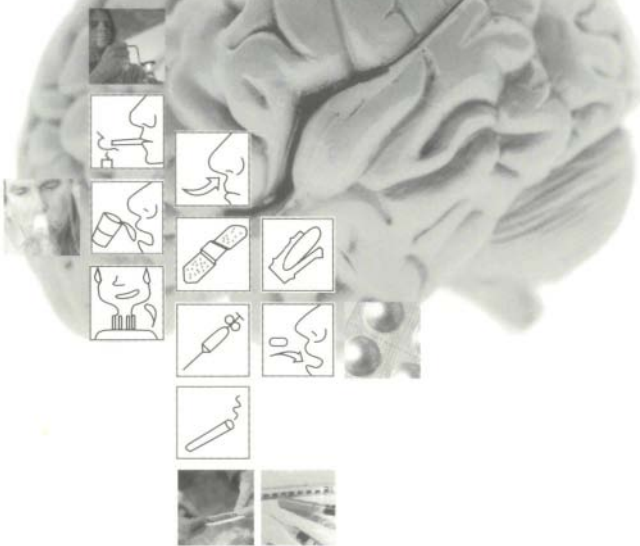
1e Dorpsstraat 24 3701 HB Zeist Tel.: (030) 692 05 05 www.interom.nl e-mail: info@interom.nl

INK
Kennispartner

Stapel & De Koning

PSYCHOACTIEVE STOFFEN

NIEUW



De cd-rom Stapel & De Koning Psychoactieve Stoffen is de eerste digitale informatiebron met ruim **200 soorten drugs, medicijnen en genotmiddelen** die een effect op de psyche hebben. Per stof zijn op heldere wijze de benamingen, gebruiksmethoden, marktwaarde en wettelijke status opgenomen. Bovendien is van elke stof een afbeelding te zien. Met behulp van deze cd-rom kunnen politie, marechaussee en douane de verschillende verschijningsvormen herkennen en op basis daarvan adequaat handelen.

In Stapel & De Koning Psychoactieve Stoffen vindt u ook alle relevante wet- en regelgeving, zoals de Opiumwet, de Wet op de geneesmiddelenvoorziening, de Wet voorkoming misbruik chemicaliën en het Psychotrope stoffen verdrag. De wetten zijn voorzien van een **praktijkgerichte bespreking voor opsporing en handhaving**. Deze unieke combinatie vindt u op geen enkele andere cd-rom. Stapel & De Koning Psychoactieve Stoffen is ook online te raadplegen via Politie Kennis Net, indien u daartoe toegang heeft.

Meer weten?

Voor informatie over de mogelijkheden en prijsstelling kunt u contact opnemen met Richard Mercey van Elsevier Overheid (telefoon 070-4415166; richard.mercey@reedbusiness.nl) of Rinie Cappel van Politie Kennis Net (telefoon 055-5392947; pkn@lsop.nl).

www.elsevierpolitie.nl

ELSEVIER Overheid



Redactioneel

De term 'houtskoolschets' lijkt opeens erg in. Op meerdere plaatsen zie je de term opduiken wanneer het gaat op een schets te geven van een toekomstige organisatie. Als metafoor kan je met houtskool alle kanten uit. Het geeft vage lijnen en laat, als je wilt wijzigen, alleen maar vieze vegen na. Aan de andere kant lijkt het te staan voor een zoekproces, het nog niet helemaal zeker zijn. De contouren zijn nog vaag, maar je ziet al duidelijk de lijn waar het naar toe gaat. Je mag meedenken, invloed hebben. De metafoor kan dus ook aanstekelijk zijn. Is het politiebestedel toe aan een houtskoolschets. Of mag het wat robuuster zijn? Kan een andere metafoor misschien beter helpen?

In Den Haag staat in 2004 / 2005 de evaluatie van de Politiewet op stapel. Welk programma van eisen zal dat opleveren?

Het politiebestedel lijkt 10 jaar na haar ontstaan aan een stevige herijking toe. De grenzen van wat het huidige bestel aan kan, komen in zicht. Grenzen die sterk bepaald zijn door het adagium van het 10 jaar oude bestel 'het decentraal, tenzij...'. Niet alleen van binnen het bestel dringen de dilemma's om een keuze: nationale politie versus een decentrale politie; resultaat/prestatiesturing versus relatiesturing; effectiviteit & efficiency versus rechtmatigheid; ketendenken versus eilanddenken; gebiedsgebonden politie versus opsporing; kerntaken of brede maatschappelijke politiefunctie; zero tolerance of verantwoord gedogen; managen van grootschalige incidenten versus buurtbemiddeling. Ook externe factoren dringen aan tot een keuze: de benoemde burgemeester en de zelfstandige/autonome politiechef; justitie of het openbaar bestuur; internationalisering versus lokale identiteit en de informatie- en risicomat-schappij versus onzekerheid en dreigingen.

Deze dilemma's zijn niet allen nieuw. Door de jaren heen hebben ze meer of minder sterk het politie-vraagstuk gedomineerd. Nieuw is dat de verwachting dominant aanwezig lijkt dat de politie het wel even zal regelen. Het managen van die verwachting vereist een radicale keuze. Nieuw is ook dat de risico's levensgroot zijn als de politie niet tijdig haar keuze maakt. Risico voor de samenleving zelf, maar ook voor de legitimiteit van de politie.

Nog ongeveer 4 maanden en dan is de vorming van de Nationale Recherche een feit. Voor velen een opmaat naar een nationale politie. Voor anderen een spookbeeld van een federale recherche. Onmiskenbaar is de ontwikkeling in het Nederlandse politiebestedel dat het besef gegroeid is, dat de politiechefs en de politiekorpsen elkaar meer weten te vinden. De vorming van de Nationale Recherche, de totstandkoming van de ISC/CIP-organisatie, de oprichting van een Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum vanuit BZK, maar ook de vorming van een landelijke SGBB rondom de crisis VS-Irak, de vorming van de nationale informatiecoördinatie kort na 11 september, maar ook de strategische samenwerkingsverbanden tussen afzonderlijke korpsen, laten zien dat er wel degelijk wat veranderd is. Een sterke centralisatietendens is al te ontdekken. De Nederlandse politie kan zich steeds meer als een soort Rabobank-organisatie gedragen. Krachtige nationale structuren, met stevig verankerde lokale banken.

Het programma van eisen zal ongetwijfeld in een (Haagse) bureaula zijn te vinden. Nu maar hopen dat de houtskool nog niet overal is aangebracht.

Hans Drayer

INHOUD



Politieombudsman herstelt vertrouwen in Noord-Ierland

Tijdens het bezoek van Maurice Punch in 1999 aan Belfast stond de hervorming van de beruchte Royal Ulster (RUC) voor de deur. Een onderdeel van deze hervorming was het instellen in 2000 van een onafhankelijke 'Police Ombudsman Northern Ireland' (PONI). Punch belicht in zijn artikel de bevoegdheden en werkwijze van dit bijzondere instituut en buigt zich over het vraagstuk van extern toezicht op de politie. Dit laatste is in zijn ogen ook voor de Nederlandse politie geen overbodige luxe.

pagina 4

Resultaatgericht sturen

Is resultaatgericht sturen meer dan een modeverschijnsel? Wat betekent resultaatgericht sturen voor de politie en hoe introduceer je het in een korps? Deze vragen stonden centraal tijdens de bijeenkomsten die Atos KPMG Consulting organiseerde voor politiemensen uit het hele land. Hiemstra doet verslag.

pagina 9

het Tijdschrift voor de Politie

65e jaargang, verschijnt 12 x per jaar

www.tijdschriftvoordepolitie.nl



Redactie
hoofdredacteur: mr. B. Poelert

redacteurs: dr. A. Cachet,
mr. J.M.H. Drayer, drs. P. Holla,
R.E.J. Maas, dr. P. Klerks,
mevr. C.E.J. Verhagen, drs. C.M. de Vos,
mevr. mr. drs. M.K.A. Wijnbelt

Redactieadres
Max Rozenboom, eindredacteur
Elsevier Overheid
Postbus 16500, 2500 BM, 's-Gravenhage
telefoon: 070 - 441 51 70,
telefax: 070 - 441 59 17
e-mail: max.rozenboom@reedbusiness.nl

Bureau redactie
Inge van 't Spijker

Abonnementenprijs
Jaarabonnement € 79,
Meeleesabonnement € 48
Losse nummers € 13.
Studenten € 42.
Na de studieperiode wordt het abonnement
zonder tegenbericht automatisch verlengd
tegen de dan geldende algemene
abonnementenprijs.

Ontwerp
Pascal Maramis

Vormgeving
Catherine van den Heuvel

Abstracts
IPO, Warnsveld

Klantenservice
Postbus 808, 7000 AV Doetinchem
telefoon: 0314 - 358 358
telefax: 0314 - 349 048

Beëindiging abonnement
Abonnementen moeten ten minste een
maand voor afloop van de abonnements-
periode schriftelijk worden opgezegd.
Bij niet-tijdige opzegging wordt het
abonnement automatisch voor een jaar
verlengd.

Adreswijzigingen
Bij adreswijzigingen verzoeken wij u een
adresbandje met correcties toe te zenden aan
de abonnementenadministratie.

Advertentie-exploitatie
Recent, t.a.v. Richard Ludeke
Postbus 82058, 2508 EB 's-Gravenhage,
tel. 070-338 54 00, fax 070-358 72 99
e-mail: info@recent.nl

advertentiecontracten worden afgesloten
conform de Regelen voor het Advertentie-
wezen gedeponeerd bij de rechtbanken van
Nederland. Een exemplaar van de
Regelen voor het Advertentiewezen is
op aanvraag kosteloos verkrijgbaar.

© Auteursrecht voorbehouden.
Behoudens de door de wet gestelde uitzon-
deringen mag niets uit deze uitgave worden
verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt
zonder schriftelijke toestemming van
de uitgever.

Aan de totstandkoming van deze uitgave is
de uiterste zorg besteed. Voor informatie die
nochtans onvolledig of onjuist is opgenomen,
aanvaarden auteur(s), redactie en uitgever
geen aansprakelijkheid. Voor eventuele
verbeteringen van de opgenomen gegevens
houden zij zich gaarne aanbevolen.

ISSN 0165-0122

uitgeversverbond
Groep uitgevers voor
vak en wetenschap





Geschiedenis van de politie in de Lage Landen: 1900 - 1960

Politiegeschiedenis is van oudsher geen onderwerp waar academici warm voor lopen. Cyrille Fijnaut vindt dit onbegrijpelijk: de politie vervult sinds de achttiende eeuw een belangrijke rol in westerse samenlevingen. In rustige tijden, maar ook tijdens oorlogen, revoluties, staatsgrepen en dictaturen.

pagina 16



Veiligheidseffectrapportage bij ruimtelijke ordening

Bij het inrichten van een openbare ruimte en het ontwerpen van gebouwen is veiligheid nog vaak een ondergeschoven kindje, betoogt Wever. De Veiligheidseffectrapportage (VER) is een middel om veiligheid te verankeren in de gangbare planprocedures. Steeds meer gemeenten, provincies en hulpdiensten tonen dan ook interesse in dit instrument.

pagina 24

Auteursrichtlijnen

Het Tijdschrift voor de Politie is een onafhankelijk maandblad, dat zich richt op de leidinggevendenden bij de politie en allen die betrokken zijn bij de politiezorg of belang stellen in het reilen en zeilen van de politie. De redactie streeft naar het plaatsen van vlot leesbare artikelen van goede kwaliteit. Haar doel is informatie over de politie en de politiezorg te verschaffen, maar ook bij te dragen aan de meningsvorming en de beleidsontwikkeling op dat gebied. De auteur zorgt voor kopij die niet meer dan 4000 woorden omvat. Het is de gewoonte bij artikelen een pasfoto van de auteur te plaatsen met vermelding van de naam en de kwaliteit, waarin het artikel is geschreven. Bij korte commentaren, boekbesprekingen en andere korte teksten wordt als regel géén foto van de auteur opgenomen. De kopij kan per e-mail worden aangeleverd (als attachment in WORD). Voor schema's e.d. geldt dat zij als jpeg- of tiff-bestand worden aangeleverd. Afkortingen worden vermeden. Het gebruik van noten dient tot het uiterste te worden beperkt (10).

Auteurs worden verzocht een samenvatting van <400 woorden toe te voegen aan hun artikel.

De redactie behoudt zich het recht voor een tekst aan te passen en/of in te korten.

Reed Business Information bv legt gegevens vast voor de uitvoering van de (abonneements)overeenkomst en wanneer u in het kader van dienstverlening contact heeft met Reed Business Information bv. Deze gegevens worden gebruikt om een overeenkomst uit te voeren en om u te informeren over voor u relevante producten en diensten van Reed Business Information bv, haar werkmaatschappijen en zorgvuldig geselecteerde derden. Als u op deze informatie geen prijs stelt dan kunt u dit schriftelijk doorgeven aan: Reed Business Information bv, t.a.v. Adresregistratie, Postbus 808, 7000 AV Doetinchem.

En verder in dit nummer:

Politie nauwelijks voorbereid op NBC-terrorisme

De Brock over het gebrek aan beschermingsmiddelen bij terroristische aanslagen

pagina 22

Criminaliteitsanalyse in de praktijk

Moerland en Boerman geven het woord aan uitvoerenden en andere betrokkenen

pagina 28

'Definiëren producten en markten grootste uitdaging'

Van Oosten over het nieuwe procesdenken - interview

pagina 34

Welzijn versterkt veiligheid

Gunther Moor over actief burgerschap

pagina 37

Politieombudsman herstelt vertrouwen in Noord-Ierland

In 1999 stond de Noord-Ierse politie aan de vooravond van een radicale koerswijziging, de hervorming van de beruchte Royal Ulster (RUC). Een onderdeel van deze hervorming was het instellen in 2000 van een onafhankelijke 'Police Ombudsman Northern Ireland' (PONI). Maurice Punch belicht in dit artikel de bevoegdheden en werkwijze van dit bijzondere instituut en buigt zich over het vraagstuk van extern toezicht op de politie. Vanzelfsprekend komt ook de relevantie voor de Nederlandse politie ter sprake.



Dr. M.E. Punch

Maurice Punch studeerde en doceerde aan de Universiteit van Essex en heeft gewerkt in de Universiteit van Utrecht, State University of New York Albany en Universiteit Nijmegen. Als 'independent scholar' houdt hij zich nu bezig met bedragscriminaliteit en afwijkend gedrag en sociale controle in de politieorganisatie.

In 1999 bracht ik een bezoek aan de politie in Belfast. Bij mijn afscheid kreeg ik als cadeau manchetknopen met afbeelding van de 'Royal Ulster Constabulary', de kroon en een harp omringd door groen klaverblad. Met een vleugje galgenhumor werd erbij vermeld: 'Die zullen straks best wat waard zijn, want wij krijgen zeker nieuwe uniformen en een nieuw boegbeeld aangesmeerd.' De katholieke republikeinen in Noord-Ierland waren de kroon en de aanduiding 'royal' al jaren een doorn in het oog (de harp en 'shamrock' zijn zinnebeelden in Ierland). Naar hun mening was de Royal Ulster Constabulary (RUC) een steunpilaar van de meerderheid van de protestantse unionisten, die de katholieken al zeventig jaar lang onderdrukten. Nu was er een radicale koerswijziging op komst. Het beruchte RUC moest worden hervormd. Het vertrouwen in de politie van Noord-Ierland moest worden hersteld. Een onderdeel van de hervorming was de aanstelling van een onafhankelijke 'Police Ombudsman Northern Ireland' (PONI). Omdat ik mij al jaren met vraagstukken over afwijkend gedrag en controle binnen de politie bezighoud, vond ik dit initiatief interessant. Dit werd versterkt toen PONI mij vroeg een aantal seminars in Belfast te geven. De mensen van PONI beweren dat wat ze doen 'uniek' is.

Geschiedenis Noor-Iers conflict

Na de onafhankelijkheidsstrijd van de Ieren tegen Engeland werd het eiland in 1922 in tweeën verdeeld. Het zuiden werd de 'Irish Free State' (later de 'Republiek van Ierland') en in het noorden werd de 'Province of Northern Ireland' als onderdeel van het Verenigd Koninkrijk opgericht. In het zuiden had je een katholiek land, waar vaststond dat Ierland op den duur moest worden herenigd; en in het noorden had je een protestantse meerderheid die kost wat kost bij Engeland wilde blijven. De protestanten overheersten

in het openbare leven en de katholieken voelden zich tweederangs burgers.

In 1922 werd het RUC opgericht en vanaf het begin bestond de meerderheid van de officieren uit protestanten (80 procent in 1928, maar later werd het meer dan 90 procent). Omdat er altijd een dreiging vanuit het zuiden bestond, met sporadische campagnes van de IRA (Irish Republican Army), werd de politie, anders dan elders in het Verenigd Koninkrijk voornamelijk een gewapend apparaat gericht op terrorisme en staatsveiligheid. Bovendien zagen de katholieken in Noord-Ierland de politie gewoon als een belangrijk element in hun onderdrukking.

De kentering kwam met de beweging voor burgerrechten voor de katholieken in de tweede helft van de jaren zestig. Het protestantse verzet tegen de demonstraties van de katholieken leidde tot ernstige ordeverstoringen. Tijdens de rellen bleek de politie vaak partijdig te zijn en aan de kant van de protestanten te staan. Aanvallen op katholieke families heeft de Britse overheid doen besluiten om troepen naar de provincie te sturen. Door allerlei omstandigheden werd de IRA in Noord-Ierland weer actief tegen de 'bezettters' en er onstond een gewapende strijd die dertig jaar geduurd heeft. De 'troubles' hebben meer dan 3000 slachtoffers gemaakt; meer dan 300 politiemensen vonden de dood.

Burgeroorlog

In wezen woedde er tot voor kort in Noord-Ierland bijna dertig jaar lang een soort burgeroorlog tussen delen van de katholieke en protestantse gemeenschappen. Deze werd uitgevochten tussen katholieke en protestantse 'para-militaries', maar vooral tussen n'terroristen' van de IRA (en haar afsplitsingen) en het bevoegd gezag van de Britse overheid, met name de politie en het leger. In 1998 werd het 'Goede Vrijdag Verdrag' getekend dat een eind zou maken aan de gewapende strijd en dat zou leiden tot een eerlijker verdeling van de macht tussen de partijen. Een behoorlijk struikelblok in het vredesproces was de RUC. Drie facetten waren van belang. Ten eerste moesten de symbolen van de Britse overheersing bij het RUC weg – het uniform, de 'Union Jack' die boven de bureaus wapperde, het portret van de koningin dat aan de muur hing en de aanduiding 'royal'. Het korps werd aangeduid als 'Police Service for Northern Ireland' (PSNI). Ten tweede moest het apparaat afslanken en een begin maken met 'normaal' politiewerk afgestemd op de behoeften van de twee verschillende groepen.¹ Er moesten ook veel meer katholieke agenten worden aangenomen. Het derde en eigenlijk



Ombudsvrouw Nuala O'Loan en
Hugh Orde, hoofdcommissaris
(chief constable) politie
Noord-Ierland

**Foto: The Police
Ombudsman for
Northern Ireland**

belangrijkste punt was het herstel van het vertrouwen in een beschadigde politie.

De politie werd altijd gezien als partijdig, tegen de katholieken. Welke ernstige vormen dit kon aannemen, valt te lezen in een rapport dat onlangs is gepubliceerd. Binnen de 'gewone' strijd tegen het terrorisme werd er ook een andere, duistere, smerige oorlog gevoerd. Leden van de Britse geheime diensten, het leger en de politie werkten samen met militante protestantse groepen om katholieken die men verdacht van activiteiten voor de IRA, te liquideren. Na een onderzoek van liefst veertien jaar heeft de huidige korpschef van de Metropolitan Police van Londen, Sir John Stevens, een vernietigend rapport uitgebracht over de heimelijke samenwerking tussen veiligheidsdiensten en protestantse bendes. Het staat onomstotelijk vast dat onschuldige mensen werden vermoord. Opnieuw werd het beruchte RUC, en vooral haar 'Special Branch' of politieke inlichtingendienst, in een kwaad daglicht gezet.

Wie onderzoekt de politie?

Van groot belang is hier het algemene vraagstuk over extern toezicht, het behandelen van klachten en de verantwoording van de politie. In het Verenigd Koninkrijk worden klachten behandeld door het korps zelf. Er zijn wel externe klachtencommissies, maar die werken reactief en zijn voor informatie en medewerking afhankelijk van de politie. In ernstige gevallen vraagt de korpschef of leden van een ander korps de zaak willen onderzoeken. Een politieofficier uit Londen deed daarom onderzoek bij zijn collega's in Noord-Ierland. In een andere zaak, waarbij militante protestanten een juriste hadden doodgeschoten (Rosemary Nelson, zij verleende bijstand aan republieken), haalde men er niet alleen een hoge officier uit Engeland bij, maar zelfs de FBI. De beschuldiging luidde dat leden van het RUC Rosemary Nelson met de dood hadden bedreigd. In het algemeen worden zulke onderzoeken op een zorgvuldige en professionele wijze uitgevoerd, maar af en toe worden er wel vraagtekens gezet bij de mate van deskundigheid. Bijvoorbeeld wanneer men er rechercheurs bij haalt van kleine, landelijke korpsen die weinig ervaring hebben met gecompileerde onderzoeken.

Van een heel andere orde is de hamvraag: kan een instelling zichzelf onderzoeken?

Critici van de politie vinden van niet. Is het niet beter, beweren ze, om alle mogelijke beschuldigingen van partijdigheid te voorkomen, dat er een volledig onafhankelijk orgaan bestaat? In Nederland bestaat er wel een onafhankelijke instantie, de rijksrecherche, die klachten en vermeende misdrijven door ambtenaren bij politie of andere overheidsdiensten kan onderzoeken. Het Verenigd Koninkrijk heeft gewoon geen equivalent van de rijksrecherche. Dit betekende dat het nieuwe korps de meeste klachten zelf zou blijven onderzoeken terwijl vertrouwen onder de katholieken in de legitimiteit van het PSNI zeer gering was. Het antwoord hierop bij de hervormingen van de politie, waarin het 'Patten Report'² (Patten was oud-gouverneur van Hongkong) een sleutelrol vervulde, was om veel aandacht te vragen voor *toezicht en verantwoording*.³ Dit heeft geleid tot het aanstellen van een 'Oversight Commissioner' om het veranderingsproces te monitoren en tot het oprichten van twee nieuwe gezagsorganen voor de politie. Allereerst is er de 'Policing Board', waaraan de PSNI verantwoording moet afleggen over beleid en functioneren (een 'korpsbeheerdersraad'rol). Ten tweede is er een splinternieuwe instelling voor het behandelen van klachten tegen de politie, de 'Police Ombudsman voor Northern Ireland' (PONI). PONI werd eerst voorgesteld in een nota van een hoge ambtenaar in Noord-Ierland, kreeg steun van Patten in zijn rapport en werd in 2000 wettelijk opgezet.

PONI

PONI moest in zeer korte tijd operationeel worden. Haar eerste chef is Nuala O'Loan, een Britse. Zij was hoogleraar in de rechten en is lid geweest van de 'Policing Authority', de voorloper van de 'Policing Board' en is moeder van vijf zonen. Zij kreeg leiding over een unieke instelling met vergaande bevoegdheden.

Kenmerken

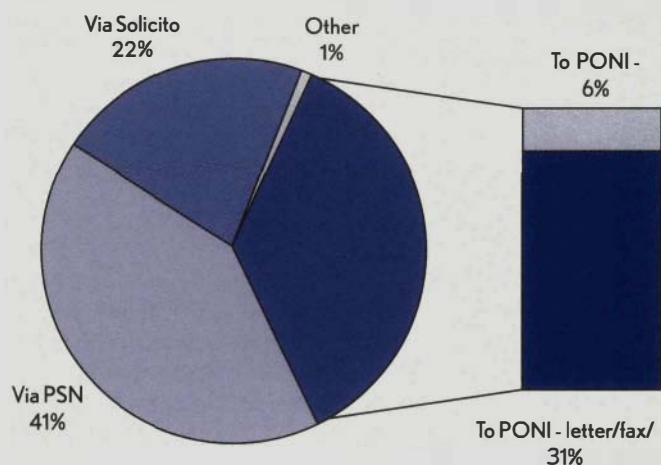
PONI:

- is onafhankelijk en onpartijdig;
- neemt alle klachten tegen de politie op en *onderzoekt alle klachten* tegen de politie;
- is *proactief* en mag onderzoeken zelf initiëren (dus ook zonder een concrete klacht van een burger of anderen);
- heeft toegang tot *alle* databestanden van het PSNI (waar nodig);
- kan zaken uit het verleden heropenen (aan de ene kant zijn er veel mensen die beweren dat hun of hun verwanten in het verleden groot onrecht is aangedaan en aan de andere kant heb je een korps dat voortdurend in verlegenheid wordt gebracht door retrospectieve onderzoeken die oude lijken uit de kast halen, soms letterlijk, terwijl men druk bezig is met grondige verbeteringen en imagoverandering);
- kan het hoofd van de politie dwingen om medewerking te verlenen aan PONI;
- kan de korpschef bewegen om zijn excuses aan te bieden, of compensatie te betalen aan mensen die door de politie zijn benadeeld;
- kan beleidsaanbevelingen doen;
- mag op eigen initiatief opinieonderzoek doen naar onderwerpen van belang en openbare zittingen houden;
- moet verantwoording aan het parlement afleggen.

Opzet

Er moest heel snel een nieuw orgaan uit de grond worden gestampt, er was nog helemaal niets. In zeer korte tijd werd een klein team geformeerd, dat veel uren draaide en dat een gebouw, computers en faciliteiten moest regelen. Van groot belang was de kwaliteit van het personeel. PONI moest aan een kritische buitenwereld en een sceptisch korps laten zien dat zij zeer deskundige mensen in huis hadden. Binnen een jaar waren er rond de honderd mensen aangenomen. De onderzoekers werden gerekruteerd uit de onderzoeksafdelingen van verschillende diensten, maar de kern bestond uit zeer ervaren rechercheurs uit Engeland en Gemeenbestanden. Een aantal had ervaring opgedaan in proactieve anticorruptie-eenheden in grote steden, zoals Londen en kende het klappen van de zweep. Een klein aantal onderzoekers werd vrij snel ongeschikt bevonden en moest het veld ruimen, want kwaliteit, onpartijdigheid en integriteit stonden centraal.

Bronnen van Klachten 2002-2003



Uit: The Police Ombudsman for Northern Ireland

Alle onderzoekers hebben de status van opsporingsambtenaren en kunnen zelf mensen aanhouden. Er wordt 365 dagen per jaar op 24-uursbasis gewerkt. Senioronderzoekers zijn permanent oproepbaar en politiechefs zijn geïnstrueerd om PONI in te schakelen bij ernstige zaken, zoals schietpartijen, het overlijden van een verdachte in een cel of een verkeersongeluk met dodelijke afloop waarbij de politie betrokken was. Ze worden aangemoedigd om te bellen zelfs als ze twijfels hebben over de ernst van het incident. Onderzoekers gaan regelmatig naar incidenten om polshoogte te nemen.

Klachten

Wat PONI uniek maakt, beweren de mensen van PONI, is dat zij *alle klachten over de politie aanneemt en onderzoekt*. In feite, speelt de PSNI nauwelijks een rol meer in het afhandelen van klachten. In haar eerste rapport (over de periode november 2000 - maart 2002) meldt O'Loan dat PONI in de eerste 17 maanden 12.500 telefoontjes van het publiek had ontvangen, ruim 1500 mensen een bezoek aan het bureau brachten en meer dan 5000 klachten (met over 6390 beschuldigingen) in

behandeling werden genomen.⁴ Klachten kunnen informeel worden afgehandeld of worden soms niet verder onderzocht omdat er onvoldoende informatie of medewerking is om verder te kunnen gaan. Bij specifieke of ernstige beschuldigingen tegen officieren wordt een onderzoek ingesteld (2331 zaken). Bijna de helft van alle zaken gaan over onrechtmatig geweld door agenten (48 procent) gevolgd door falend optreden (23 procent) en onheuse bejegening (14 procent). Ongeveer eenderde van alle klachten leidt tot een onderzoek. In het laatste jaar zijn er minder klachten binnengekomen dan in het eerste periode, maar er wordt meer onderzoek verricht naar zwaardere zaken. Sinds de opening van PONI zijn er 260 dossiers doorgegeven aan de 'DPP' (Director of Public Prosecutions). Het kan zijn dat PONI geen vervolging aanbeveelt, maar de DPP beslist. De eerste strafprocessen tegen 18 agenten vinden nu plaats.

Relatie PSNI

Veel leden van de PSNI hebben het bijzonder moeilijk. Er is een omvangrijke reorganisatie geweest en veel oudgedienden hebben het korps verlaten met afvloeiingsregelingen. Naast al de veranderingen worden zij ook nog eens geconfronteerd met het lastige PONI. Als we kijken naar de verhouding tussen de twee instellingen, zien we dat het hoger kader is in het algemeen coöperatief is. Deze mensen zijn dan ook bijna allemaal aangesteld om de veranderingen door te voeren. Agenten die ervaring met PONI hebben, zijn vaak positief over de manier waarop zij zijn bejegend. Het gebeurt ook dat PONI de beschuldigingen ongegrond verklaart als blijkt dat de PSNI geen enkele blaam treft. Juist omdat het resultaat van PONI komt, wordt dat door beide gemeenschappen geaccepteerd. Bijvoorbeeld in een onderzoek over het omstreken schieten met 'baton-rounds' (of rubberkogels) op demonstranten, werden alle incidenten als gerechtvaardigd beoordeeld.

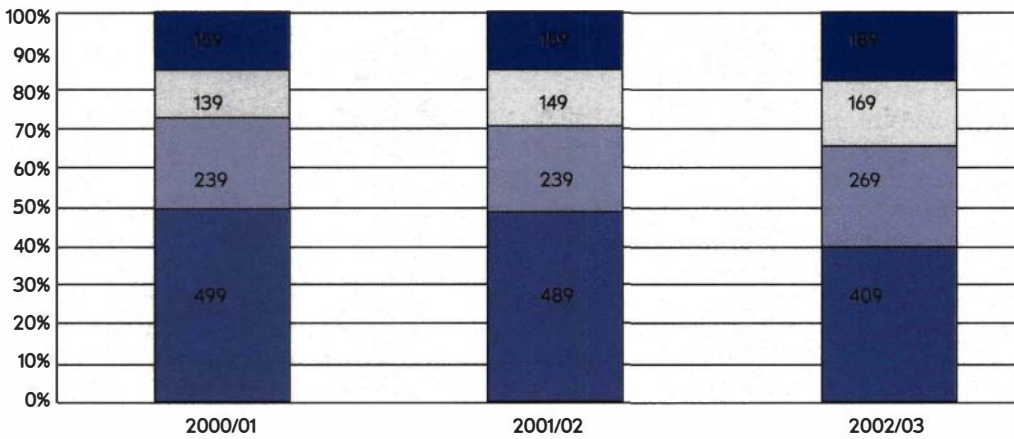
Natuurlijk blijft er een oude garde die negatief is over al de veranderingen. Vooral de 'Federation' strijdt nog tegen. De politie in het Verenigd Koninkrijk mag geen vakbond hebben; de Federation is de belangenorganisatie voor de lagere rangen.

Hoe dan ook: PONI moet zaken durven aanpakken, hoe gevoelig deze ook zijn. Bijvoorbeeld het ernstigste incident in die dertig jaar van 'the troubles' was de bomontploffing in Omagh in 1998, waarbij 29 mensen om het leven kwamen. Er zijn nog geen veroordelingen in deze zaak. PONI begon een onderzoek en kwam tot de conclusie dat de RUC al vóór de ontploffing informatie bezat⁵ en dat de toenmalige chef, Sir Ronnie Flanagan, niet alert genoeg heeft gehandeld. PONI kreeg de hele Noord-Ierse protestantse elite, plus een woedende Sir Ronnie, over zich heen. In die omstandigheden bleek dat een ombudsman voor politiezaken in Noord-Ierland niet alleen stevig in haar schoenen moet staan maar ook geraffineerd de media moet kunnen bespele en de sleutelfiguren moet kunnen overtuigen. O'Loan is een sterke persoonlijkheid en dat is essentieel.

Hoewel veel zaken routinematig zijn, blijft Noord-Ierland een politiek mijnenveld waar men graag in controversiële zaken uit het verleden graait. Het vereist moed om die zaken te tackelen, maar vooral deskundigheid en onpartijdigheid. PONI kan zich geen fouten permitteren.

'Aard van de aanklachten'

■ Oppressive Behaviour ■ Failure of Duty □ Incivility ■ All Other



Uit: The Police Ombudsman for Northern Ireland

Onderzoek en netwerken

De mensen van PONI hebben in het begin veel gereisd en veel gezien. Zij proberen op de hoogte te zijn van ontwikkelingen elders. Er is een bibliotheek en een plek waar materiaal en publicaties worden verzameld. In november vindt de eerste internationale conferentie plaats.⁶ Er worden regelmatig seminars georganiseerd. Op mijn eigen seminar kwamen officieren van het RUC, zelfs iemand van de Ierse politie, ambtenaren van verschillende instellingen in de provincie en gewone burgers.

PONI kan zelf onderzoek verrichten; er zijn artikelen gepubliceerd over het gebruik van de wapenstok en over gedrag van agenten tegen advocaten. Een recent onderzoek betreft de meningen van leden van PSNI over PONI en relevante vraagstukken (de gegevens zijn nog niet beschikbaar).

In protestantse en katholieke wijken worden openbare zittingen met burgers gehouden over politie, misstan-

den en klachten. Ook zoekt men contact met allerlei groeperingen: etnische minderheden, vrouwenorganisaties, adviesbureaus en rechtswinkels. In een korte tijd is er veel aandacht in de media geweest en PONI heeft zelf ook veel aan publiciteit gedaan. Dit betekent dat veel mensen ervan op de hoogte zijn, ze staan er positief tegenover en zijn veel beter dan voorheen geïnformeerd over de klachtenprocedure.

Conclusie

De korte geschiedenis van PONI kun je op drie manieren benaderen. Ten eerste hebben wij het over een zeer omvangrijke en betekenisvolle innovatie bij de Britse politie. Ten tweede: PONI

speelt een sleutelrol bij de hervorming van de Noord-Ierse politie. Ten derde brengt het belangrijke vragen naar voren over legitimiteit en verantwoording bij de politie in relatie tot klachten en misdaden. En over de noodzaak van een onafhankelijk orgaan dat de buitenwereld kan overtuigen dat het kundig en onpartijdig onderzoek kan verrichten.

Ik zal trachten PONI van een afstand te bekijken en vooral te letten op het laatste vraagstuk.

Uniek?

Is PONI uniek? Waarschijnlijk wel, want ik ken geen andere instelling met zulke bevoegdheden. De 'Anti-Corruption Commission' in Hong-kong is voor alle vormen van ambtelijke en zakelijke corruptie. De 'Independent Complaints Directorate' in Zuid-Afrika heeft wel bijna dezelfde bevoegdheden, maar de onderzoekers moeten het doen met hetzelfde aantal mensen als PONI, terwijl het korps 130.000 man telt en er ieder jaar ongeveer duizend mensen worden gedood in vuurgevechten met de politie. In een aantal staten in Australië is de aandacht vooral gericht op klassieke vormen van corruptie en veel minder op bredere misstanden.

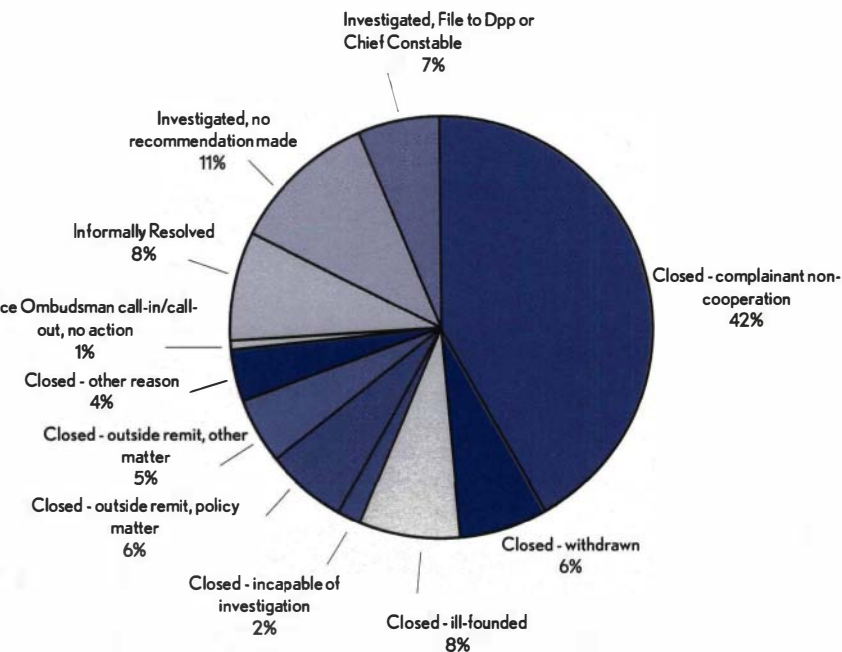
De kracht van PONI – als voorbeeld van een extern onderzoeksorgaan – is dat zij onafhankelijk en onpartijdig is en duidelijk in een sterke machtsverhouding tegenover de politie staat. Van groot belang is dat zij *proactief en zelfs retrospectief* kan opereren. En cruciaal is dat zij goed gefinancierd is en zeer deskundig mensen kan aantrekken, ook uit het buitenland.

Een 'zwak' element is misschien dat veel mensen PONI zullen zien als een specifieke reactie op een bijzondere situatie. En dat de ervaring niet makkelijk is te 'transplanteren', vooral omdat politiemensen vaak sceptisch staan tegenover innovaties van elders. Voor veel politiemensen, zelfs de meest progressieve en vooruitstrevende, is de macht die PONI bezit waarschijnlijk net iets te veel van het goede. Op dit moment hebben de hervormers de wind mee, maar over een paar jaar zien wij misschien een afslanking bij PONI en krijgt het PSNI een interne onderzoeksafdeling.

Partnership

Het is moeilijk om de instelling los te zien van de context van de hervorming van de politie in Noord-Ierland. In zekere zin heeft de politie PONI nodig om

Outcomes of Closed Complaints, 2002/03



There has been thirty years of 'the troubles' in Northern Ireland with over 3000 deaths. The Royal Ulster Constabulary (RUC) was seen by the Catholic minority as biased against 'republicans' and sympathetic towards the 'unionists' of the Protestant majority. When the armed struggle, principally by the IRA against the British 'occupation', was effectively ended by the Good Friday Agreement of 1998, the reform of the police was a major issue. As part of the Agreement the RUC was renamed (Police Service of Northern Ireland), reformed (see Patten Commission), and a new agency was created to investigate complaints against it - the Police Ombudsman Northern Ireland (PONI). PONI is exceptional as a police oversight agency in that takes all the complaints against the PSNI and investigates them all. It is independent and impartial and can commence an investigation without a complaint; it can work retrospectively by opening old cases; and it can make policy recommendations. Starting in 2000 it has built up a staff of over 100, with a core of experienced investigators from British forces, and it has investigated thousands of complaints. Sometimes it concludes that members of the RUC acted correctly; for example in the use of 'baton-rounds' (rubber-bullets) against demonstrators; but in examining the Omagh bombing, in which 29 people died, it maintained that the police had received information and had not reacted alertly enough. The RUC, its then Chief Constable and the Protestant establishment were furious and attacked the PONI's credibility. But the Ombudsman, Mrs. Nuala O'Loan, stuck to her guns. She works in a political minefield with a long history of injustice souring the relationships between the two communities. It is difficult to satisfy both sides. PONI's strength has to be in conducting impartial and competent investigations irrespective of personal or institutional feelings. And the PSNI needs PONI in order to rebuild credibility and to restore confidence in the police. PONI is a key element in reforming the police; but it also raises fundamental issues about accountability, transparency and control of the police organization. Should the police investigate themselves or should there be an external, independent body like the *rijksrecherche* in the Netherlands? Should there not be an Ombudsman solely for police matters, given how important policing is in modern society? The innovative work of PONI is valuable in raising general issues of debate about effective and legitimate oversight of the police organization.

haar legitimiteit te bevestigen. Tegelijkertijd heeft PONI bijna een opvoedende rol tegenover het PSNI. Er is intensief contact met het hoger kader en agenten krijgen veel cursussen over mensenrechten en integriteit. Dit geeft een ander beeld, van een *partnership* tussen politie en een extern toezichtorgaan. Toezicht heeft bovendien nog een andere kant. Hoeveel 'controle' kan een korps hebben en wanneer wordt het 'te veel'? In sommige gevallen is de externe druk op korpsen, door bijzondere onderzoekscommissies en speciale anticorruptie-eenheden, zo groot dat de agenten gedemoraliseerd raken en niemand meer initiatieven durft te nemen. Er zijn zelfs beschuldigingen van onethisch gedrag door onderzoekers om resultaten te kunnen boeken (in Engeland en Australië). Proactieve eenheden die gebruikmaken van 'integrity testing' en verborgen-cameratoezicht kunnen of apathie of verzet veroorzaken. In Londen zeggen agenten dat ze niet meer rustig naar de wc kunnen omdat ze misschien worden bespioneerd. In Australië (New South Wales) worden nieuwelingen in het korps wantrouwend bekeken omdat zij spionnen kunnen zijn. In de ogen van sommige agenten is er een 'anticorruptiehetze' tegen de politie gaande. De cruciale vraag is hoeveel middelen een organisatie aan interne en externe controle kan besteden en toch haar kerntaak effectief kan uitoefenen.⁷

Nederland

Wat is nu de relevantie voor de Nederlandse politie? Moet hier ook een aparte ombudsman voor de politie komen? Ik ben geneigd dit met 'ja' te beantwoorden. De ontwikkelingen van de laatste jaren hebben bijna universeel het accent op toezicht, integriteit, verantwoording en transparantie bij de politie versterkt: de roep - naar aanleiding van schandalen, zoals in Nederland de IRT-affaire - om meer verantwoording af te leggen, de toenemende aandacht van de media, en het bewegen naar een meer 'klantvriendelijke' werkwijze. Zowel de gemeentelijke als de nationale ombudsman is voor alle vormen van misstanden bij de overheid en staat heel ver weg van de politiepraktijk. De politie is een machtig apparaat; politiemensen mogen rechtstreeks in de levens van burgers interveniëren, zij kunnen mensen van hun vrijheid en desnoods mensen van hun leven beroven (geweldsmonopolie). Dit is toch andere koek dan bij veel overheidsdiensten. Het gevaar voor misbruik van bevoegdheden en de soms uitermate ingewikkelde zaken bij de politie, denk aan de moeilijkheidsgraad van bewijsvoering bij corrupte relaties met de georganiseerde misdaad of een rechterlijke dwaling gebaseerd op fouten in het politieonderzoek, pleit voor een gespecialiseerde eenheid. De rijksrecherche is primair reactief. Elders is er een trend naar meer proactieve optredens van overzichtsorganen (VS, VK, Australië) en een sterk punt van PONI is dat zij zelf onderzoeken kan openen. Misschien dat een rijksrecherche 'nieuwe stijl' op eigen initiatief onderzoeken kan verrichten, vermoedens van misstanden proactief kan onderzoeken en aanbevelingen kan doen. Een onderdeel van die nieuwe opzet zou kunnen zijn een afdeling die zich louter op de politie richt, of een politieombudsman. Nederland eist van alle korpsen integriteit. Dit gaat terug naar 1992, toen wijlen Ien Dales, als minister van Binnenlands Zaken een appél deed op de politie, ambtenaren en lokale overheden met de woorden: 'een beetje integer kan niet'. Deze verplichting moet zonder meer worden voortge-

zet. De behandeling van alle klachten was misschien noodzakelijk in Noord-Ierland, maar het gevaar bestaat dat men alles doorschuift en weinig aandacht besteedt aan disciplinaire en andere zaken. Je zou kunnen denken aan een arbeidsverdeling waarbij alle ernstige zaken automatisch worden doorgesluisd naar de politieombudsman en het korps (BIO) verantwoordelijk blijft voor het onderzoek van de minder zware zaken. Uiteindelijk draait het allemaal om *verantwoording en transparantie* bij de politie. Naar mijn mening, maar ook die van anderen, is de structuur en cultuur van de Nederlandse politie vrij open en democratisch. Maar toch moet je anticiperen op toekomstige ontwikkelingen en nooit tevreden zijn met de huidige situatie. De trend neigt naar nog meer verantwoording bij openbare instanties en de bestaande organen zijn reactief, traag en staan ver van de politiepraktijk af.⁸ Omdat PONI grotendeels op de Noord-Ierse situatie is afgestemd, is zij misschien niet helemaal het juiste model voor Nederland. Toch valt veel te leren van een zeer actieve proactieve ombudsman die niet alleen klachten grondig onderzoekt, maar ook de misstanden in de politiepraktijk stevig wil aanpakken en veranderen. De huidige korpschef van het PSNI zegt dat hij meer verantwoording moet afleggen dan welke chef in West-Europa dan ook. Het zou eigenlijk heel gezond zijn als een Nederlandse politiechef dat ook zou beweren. Politiewerk is zo'n belangrijke en verantwoordelijke taak in een democratische samenleving dat 'een beetje verantwoording' niet bestaat. ♦

Noten

- 1 Het RUC bestond uit 13.000 agenten (inclusief vrijwilligers) voor een bevolking van 1.6 miljoen mensen er moest bijna de helft weg; volgens Britse maatstaven had het korps een omvang van 6000 man moeten hebben (agenten en burgerpersoneel). Zelfs in het jaar van 'vrede' (Het Verdrag van Goede Vrijdag, 1998) werd het korps geconfronteerd met 44 doden, 187 schietpartijen en 123 bombincidenten in relatie tot terroristische activiteiten; de laatste jaren is er een verschuiving geweest van terrorisme naar georganiseerde misdaad, met veel afrekeningen en informele straffen (of een zware mishandeling of 'knee-capping' - het doorboren van de knieschijf met een Black en Dekker) en naar veel openbare situaties wegens frictie tussen de gemeenschappen, soms met immenging van de voormalige terroristische bendes. Report of the Chief Constable 1998/99. RUC: Belfast.
- 2 'Patten Report': *A New Beginning: Policing in Northern Ireland*. London: HMSO: 1999.
- 3 Police Ombudsman Northern Ireland, *First Annual Report: November 2000-March 2002*. Belfast: 2002. Het tweede jaarverslag is net uit: *Annual Report April 2002-March 2003*. Belfast: PONI: 2003.
- 4 Report, Police Ombudsman Northern Ireland, *Investigation of matters relating to the Omagh Bomb on August 15, 1998*. Belfast: 2001.
- 5 5-7 november: Voor informatie raadpleeg de website van PONI www.policeombudsman.org of neem contact op met m.ostermeyer@policeombudsman.org (Malcolm Ostermeyer is Hoofd Media, Informatie en Onderzoek bij PONI) de meeste rapporten van PONI zijn beschikbaar via de website.
- 6 F. Anechiarico & J. Jacobs, *The Pursuit of Absolute Integrity*. Chicago: Chicago University Press: 1996.
- 7 G. Markham & M. Punch, *The Gemini Solution: Embracing Accountability*. University of Essex: 2000.

Resultaatgericht sturen

Is resultaatgericht sturen meer dan een modeverschijnsel? Hoe kun je het opvatten, wat betekent resultaatgericht sturen voor de politie? En hoe implementeer je resultaatgericht sturen in een korps? Adviseurs van Atos KPMG Consulting hebben met politiemensen uit het hele land over deze vragen van gedachten gewisseld. Dit artikel is een weergave van de uitkomsten van deze gedachtewisseling. Daarnaast wordt besproken hoe politieorganisaties het vermogen kunnen ontwikkelen om continu de vereiste resultaten te kunnen behalen, de huidige én de toekomstige.



Drs. R.R.K. Hiemstra

René Hiemstra is adviseur voor de politie in dienst van Atos KPMG Consulting.

Resultaatgericht sturen in relatie tot de prestatiecontracten tussen de beide politieministers en de regionale korpsen maakt veel los bij de politie.

Enkele maanden geleden heeft Atos KPMG Consulting politiemensen uitgenodigd om met elkaar het werkg gebied van resultaatgericht sturen te verkennen. Het was de bedoeling één ervarings sessie te houden (zie kader), maar door de grote belangstelling zijn het er twee geworden.

Onze verwachting is dat deze vorm van sturing op basis van prestatiecontracten zowel in de breedte als in de diepte zal worden geïntensiveerd: meer onderwerpen en grotere getallen.

Kwantitatieve sturing op basis van een convenant

Het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006 geeft te kennen dat: 'het kabinet heeft aangegeven op basis van het Veiligheidsprogramma met de afzonderlijke partners in de veiligheidsketen concrete en consistente afspraken te maken over de te leveren bijdrage, met een aanduiding van termijnen waarbinnen die afspraken dienen te zijn gerealiseerd en deze afspraken met de afzonderlijke partijen in een convenant of anderszins wil vastleggen...'¹ Er zijn, kortom, prestatieafspraken gemaakt met daaraan gekoppeld een prestatiebekostiging. De afspraken zijn gevat in prestatiecontracten tussen de politieministers en de regionale korpsen, gebaseerd op het Nationaal Politie Convenant tussen de ministers van BZK en Justitie en de korpsbeheerders. De reden voor deze afspraken is dat de prestaties van de politie al geruime tijd te wensen overlaten en voor verbetering vatbaar zijn, getuige bijvoorbeeld het jaarlijks dalende ophelderingspercentage tot 14,6% in 2000.²

De vertegenwoordigers van de regionale korpsen die de ervarings sessies bijwoonden, verwachtten dat de korpsen de doelstellingen uit de onlangs afgesloten convenanten zullen kunnen behalen. Tegelijkertijd spraken zij de verwachting uit dat deze vorm van sturing in de toekomst intensivering met zich mee zal brengen, zowel in de breedte als in de diepte. De deelnemers voorzien een toename van het aantal onderwerpen in de convenanten en een verzware van de daaraan gerelateerde eisen. Een belangrijke kanttekening die deelnemers ook tijdens de sessies veelvuldig maakten, is de vraag of deze vorm van sturing bijdraagt aan het niveau van (objectieve) veiligheid in Nederland. Het Centraal Plan Bureau (CPB) deelt deze conclusie. Het CPB verwacht dat de prestatiecontracten niet effectief zullen blijken en niet zullen bijdragen aan de verhoging van het veiligheidsniveau in Nederland.³ Een aantal deelnemers beschouwde deze vorm van sturing als een stap terug: van (pogen tot) sturen op outcome naar sturen op output. Maar misschien oordelen zij te snel.

Prioriteiten stellen tot op individueel agentniveau

Steeds meer wordt afscheid genomen van de gedachte dat de politie de regisseur is van de veiligheidsketen. Deze beweging vernauwt het streven om het organisatiebeleid van de politie te richten op outcomes: maatschappelijke effecten van beleid. De politie is op deze manier bij wijze van spreken meer een instrument ten behoeve van het veiligheidsbeleid, in plaats van dat de politie wordt geacht het veiligheidsbeleid in te vullen en andere instanties (en hun instrumenten) te mobiliseren. Zoals minister Remkes het onlangs verwoordde: 'Preventie maakt integraal deel uit van het (Nationaal Veiligheids)plan, maar preventie werkt alleen bij voldoende repressie'.⁴

Het gevolg is dat anderen dan de politie de prioriteiten stellen voor de politie. Zo beschouwen wij ook de prestatiedoelstellingen die zijn opgenomen in de convenanten. De politie krijgt harde, meetbare prestatiedoelstellingen, waaraan zij wordt gehouden. De grote uitdaging bestaat nu niet zozeer in het op korte termijn behalen van deze doelstellingen, maar meer in het bereiken van een interne doorbraak binnen de organisaties van de korpsen. In de toekomst zullen de prestatiedoelstellingen in zwaarte en in aantal toenemen. Daarnaast zullen de prestatiedoelstellingen na evaluatie worden bijgesteld, niet alleen in termen van aantallen maar ook in termen van effectiviteit. Het valt dan ook te verwachten dat de doelstellingen in de toekomst niet langer zonder meer te behalen zijn in de 'marges van vrijblijvendheid', zoals één van de aanwe

zigen tijdens de sessie dit uitdrukte. De doelstellingen zullen van een zodanige aard en omvang worden dat het nemen van structurele maatregelen in de korpsorganisaties noodzakelijk wordt. De organisaties moeten in staat zijn de gestelde prioriteiten gestalte te geven tot op microniveau: dat van de individuele agent. Een uitdaging bovenal op het culturele vlak, die twee oude kenmerken van de politieorganisatie ter discussie stelt: de onderlinge solidariteit onder agenten⁵ en de kloof tussen management en straat.⁶

De onderlinge solidariteit onder agenten is in onze ogen belangrijk cultureel kapitaal. Agenten op straat moeten op elkaar kunnen rekenen en komen in beginsel dus voor elkaar op. De genoemde kloof slaat op het gat tussen de administratieve realiteit van de managementprocessen van de politie en de realiteit van de straat, waar het feitelijke politiewerk wordt verricht. Hoewel de ene realiteit is te vertalen naar de andere, verhouden beide zich vaak op een tegenstrijdige manier.

Tijdens de sessies hebben wij de aanwezigen gevraagd in welke mate zij het reëel achtten dat prestatiedoelstellingen tot op individueel agentniveau worden doorberekend. De grote meerderheid was daarover op zijn zachtst gesteld aarzelend. Het beoordelen van individueel handelen van agenten aan de hand van vooraf opgestelde kwantitatieve doelstellingen is tot op heden beschouwd als een irreële wijze van sturen. In het licht van de genoemde cultuurkenmerken is dat ook niet verbazingwekkend. Individuele doorrekening van prestatiedoelstellingen tot op het microniveau vereist het structureel ter discussie stellen van individueel handelen van politieagenten. Tijdens de sessies concludeerden de aanwezigen dat de discretionaire bevoegdheden en de relatieve autonomie van agenten uitsluiten dat zij op een dergelijke wijze zijn aan te sturen. Het eerdergenoemde cultuurkenmerk van onderlinge solidariteit is ook in onze visie een belangrijk obstakel voor het individuele afrekenen van agenten uit de uniformdienst. De onderlinge solidariteit veroorzaakt dat onderlinge competitie buiten de groep, voorzover aanwezig, slecht is waar te nemen. Sterke onderlinge solidariteit veroorzaakt dat de groep ten opzichte van derden, zelfs ten opzichte van het eigen management, zich presenteert als een homogeen geheel, waarin individuen elkaars omissies in het optreden opvangen.⁷ Onderlinge vergelijking van het individuele presteren wordt zodoende bemoeilijkt. Het stimuleren van een gezonde onderlinge competitie op basis van andere normen dan die van de eigen groep is zo uitgesloten. De grip op het individuele handelen door de organisatie en indirect zijn stakeholders is uiterst beperkt. Wij zijn van mening dat individuele doorberekening naar individuele prestatienormen noodzakelijk is, ondanks de uitkomsten van de sessies. Wij beschouwen de gekozen strategie van sturing op basis van conventanten niet in de eerste plaats als een middel om het veiligheidsniveau in een gebied te verhogen. Eerder is het een manier om verandering te veroorzaken. Het veroorzaakt voor ieder korps een zekere mate van urgentie, die ervoor zorgt dat de organisatie van de politie in beweging komt; een beweging die tot gevolg heeft dat de politie op de lange termijn beter presteert. Op het niet-behalen van prestatie-eisen staan immers sancties, waarvan de gevolgen ook voelbaar zullen zijn op het microniveau in de korpsorganisaties. De aanwezigen tijdens de sessies voorzagen dat, na ondertekening van de contracten en implementatie van de

nodige maatregelen, het interne discussies in de politieorganisaties zal veroorzaken tussen de agent en zijn of haar management over wat een individuele agent doet en kan en zou kunnen betekenen. Er ontstaat met andere woorden een dialoog tussen politiemanagement en politiemedewerker over wat je als agent *doet*: over *politiewerk*.

Het is een illusie te denken dat de voornoemde kloof tussen management en straat, ofwel tussen de managementrealiteit en de straatrealiteit zonder meer valt te slechten. Onder de juiste condities zou deze vorm van sturing de kloof naar onze overtuiging wel kleiner kunnen maken. Daarnaast kan deze vorm van sturing taboedoorbrekend werken: het taboe van het individuele presteren van agenten ten opzichte van hun collegae.

Conditie voor de resultaatgericht sturende politie

De stappen die men, genoodzaakt door de prestatiecontracten zal moeten nemen, zijn stappen die dagelijks worden genomen door *professionele organisaties*. Onderlinge competitie tussen professionals wordt door dergelijke organisaties gestimuleerd. Daarbij is het de verantwoordelijkheid van het management om de competitie in goede banen te leiden: het mag niet ten koste gaan van het team en van de teamspirit in de organisatie.⁸ In feite is dit naar onze overtuiging een eerste conditie voor het succes van deze vorm van sturing, een bal die aan de voet van het politiemanagement ligt. Direct daaraan gerelateerd dient het beoordelingssysteem individuele afrekening mogelijk te maken. Het management moet met andere woorden de instrumenten hebben om prestatiedoelstellingen gewogen door te vertalen naar het microniveau van de individuele agent en om individuele agenten passend te kunnen beoordelen. Een tweede conditie is dat de betrokken actoren samen een grote mate van volharding aan de dag leggen: de ministers van BZK en Justitie moeten vasthouden aan dit beleid, volharden in het handhaven van de sturingsmethodiek en dus de gekozen route uitmarcheren. En zo ook de korpsen: zij moeten zich verbinden aan deze langetermijnverbeteringsinspanning. Alle actoren moeten deze vorm van sturing ten minste een kans geven; dat de eerste pogingen niet geheel vlekkeloos zullen verlopen, staat buiten kijf. Een derde conditie is dat de mensen in de korpsen bereid moeten zijn om mee te werken aan het zetten van deze stappen. En daar wringt de schoen, zo denken wij, hetgeen ook bleek bij de korpsen die al enige tijd ervaring hadden opgedaan met individueel afrekenen en met individuele outputbudgetten.

Het is voor een medewerker niet prettig om beoordeeld te worden door anderen: het management. Het is niet prettig om met anderen te worden vergeleken. En het is niet prettig om te ondervinden dat die vergelijking en beoordeling persoonlijke gevolgen hebben, ingezet wederom door het management. Tenzij je als medewerker overtuigd bent dat jouw management een betrouwbare en reële vergelijker en beoordelaar is. Tenzij je weet dat jouw management heel gefundeerd en beargumenteerd de noodzakelijke stappen neemt die ertoe leiden dat jouw organisatie beter fungeert, jouw werk er uiteindelijk prettiger van wordt en jij beter in staat bent jouw werk te doen. Vertrouwen in je leiding hebben dus, weten dat het de juiste dingen doet. Zodat wanneer je spreekt over wij, je niet spreekt

over de groep agenten waarvan je als individuele agent deel uitmaakt, maar van het korps als geheel. In feite betekent het dat het politiemanagement moet beschikken over de vaardigheden en de instrumenten om mensen op deze manier te beoordelen. Lomp doorrekenen en verdelen van outputbudgetten is kortom niet de bedoeling. Wat is dan wel de bedoeling?

Ontwikkelstadia in de sturing

Om vast te stellen in hoeverre politieorganisaties in staat zijn invulling te geven aan de bedoelde beweging en in hoeverre er beletsels bestaan die deze beweging verhinderen, hebben wij de aanwezigen tijdens de sessies gevraagd een model in te vullen. Dit model hanteerden wij als een analysetool waarmee wij vaststellen in welke mate organisaties in staat zijn gestalte te geven aan resultaatgericht sturen.⁹

Het model kent vier (elkaar opvolgende) ontwikkelstadia van sturing: inputgericht, throughputgericht, outputgericht en outcomegericht. De gedachte achter het model is dat er graden van geavanceerdheid bestaan in de manier waarop een organisatie kan worden gestuurd. De eenvoudigste manier van sturen is de organisatie af te rekenen op de prestaties ten aanzien van de uitputting van de middelen die het ter beschikking heeft gekregen: heb je het opgemaakt? De meest geavanceerde manier van sturing is de organisatie af te rekenen op de maatschappelijke effecten die het aanwijsbaar heeft veroorzaakt: heeft je strategie effect gehad? Heb je je visie tot realiteit gemaakt? Heb je je missie bewerkstelligd?

Een organisatie die zich naar een volgend stadium van soort sturing ontwikkelt, laat niet automatisch de oude sturingsvormen achter zich: men blijft voor een deel de oude vorm gebruiken naast de nieuwe. Na verloop van tijd 'devalueert' de oude vorm en gebruikt men naast de meer geavanceerde vorm van sturing alleen nog een afgeslankte versie van de eerder breed gehanteerde vorm. Met andere woorden: een organisatie die zich heeft ontwikkeld naar throughputgerichte sturing blijft daarnaast elementen van inputgerichte sturing gebruiken, tot het moment dat deze sturingsvorm echt geen toegevoegde waarde meer heeft.

om te komen tot een procesgeoriënteerde organisatie (vanuit een taakgerichte organisatie) bleek fors. Integraal management, verantwoording op output, inzicht in de samenhang tussen processen in de organisatie, een procesgerichte attitude onder medewerkers en gestructureerde interactie tussen informatieverzamelingen en gegevensverwerkende processen zijn kenmerken in dit stadium van throughputgerichte sturing. De aanwezigen gaven blijk hun organisaties daar in te herkennen.

Bij outputgerichte sturing verschuift de aandacht van het management van de organisatie van wat er gebeurt en hoe dat gebeurt naar hetgeen er uit de organisatie voortkomt: output. In dit stadium is in organisaties sprake van integrale sturing (en managementverantwoordelijkheid). In de organisatie is men voortdurend gericht op systematische verbetering en integratie van processen. De medewerkers hebben een resultaatgerichte attitude: niet langer taakgeoriënteerd maar bovenal gericht op de resultaten die zij boeken. Bij deze manier van sturen, werken en denken passen gekoppelde informatiesystemen, kostprijsystemen en de hantering van een baten-lastenstelsel. Het management geeft alleen nog kaders en richtlijnen, en laat de verantwoordelijkheid voor input en throughput daar waar hij hoort: bij hen die de resultaten bewerkelijkheid maken.

Een organisatie die outcomegerichte sturing toepast, verbetert zichzelf systematisch op basis van evaluatie van outcomes. Er is onder de medewerkers sprake van een maatschappijgerichte attitude. In de organisatie gebruikt men de nieuwste ICT-toepassingen en werkt men met integrale effectrapportages als basis voor de informatievoorzieningen.

Ontwikkelstadia en resultaatgericht sturen

Sturing op input heeft weinig te maken met resultaatgericht sturen.⁹ Resultaatgericht sturen gaat over wat je hebt bereikt met de middelen die tot je beschikking staan. Hoe je die middelen inzet en wat je met die middelen doet, maakt niet uit: het gaat om wat je bereikt, om wat je resultaten zijn. In het geval van de politie is er de lastige omstandigheid dat sturing op input op sommige momenten onvermijdelijk is. Denk daarbij bijvoorbeeld aan het grootschalige optreden van politie, waarbij een duidelijke bevelsstructuur en een taakoriëntatie cruciaal zijn voor het slagen van het optreden.

Sturing op throughput betekent in onze visie dat de managementinterventies die het management pleegt, ingrijpen op hoe de organisatie werkt. Deze manier van sturen is op te vatten als beheersen en controleren. Mensen worden niet (alleen) afgerekend op wat ze doen, maar ook hoe ze het doen.

In het ontwikkelstadium naar sturen op output is het de taak van het management heel duidelijk aan te geven wat goede prestaties zijn. In kwantitatieve zin betekent het dat het management indicatoren voor presteren zal moeten formuleren: outputspecificaties en outputindicatoren. In meer kwalitatieve zin betekent het dat de leiding van de organisatie onder woorden zal moeten brengen wat wenselijk gedrag is, wat een juiste en gewenste attitude is, kortom wat gewenste competenties zijn, tot op het microniveau: dat van de individuele agent.

Hoewel enkele deelnemers van mening waren dat de politie moet sturen op outcomes, vatten wij geïntegreerde sturing op outcomes eerder op als een streef-

Afrekenen op aanwijsbare

maatschappelijke effecten

Ontwikkelstadia en politie

Alle aanwezigen tijdens beide sessies gaven te kennen dat binnen hun korps inputgerichte sturing over de volle breedte van de organisatie al geruime tijd niet meer aan de orde is. Er is geen sprake meer van enkel traditionele hiërarchische sturing. Verantwoording afleggen over de uitputting van de middelen vindt echter nog steeds plaats. Een structuuroriëntatie, taakgerichte attitude van de medewerkers en gefragmenteerde informatievoorziening waren allemaal gepasseerde stations, naar zeggen van nagenoeg alle aanwezigen. Dit kwam niet meer op een brede schaal voor.

Tijdens de sessies gaven veel van de aanwezigen te kennen dat hun korps de ontwikkeling naar de fase van sturen op throughput heeft afgesloten. De inspanning

beeld dan als realiteit. Streven naar sturen op outcomes is één ding, de organisatie erop inrichten in al zijn aspecten is een ander. Het veroorzaken van outcomes, ofwel wenselijke beoogde effecten in de samenwerking, is op macroniveau naar onze overtuiging niet haalbaar voor de individuele politieorganisatie. Wij twijfelen of een politiekorps op zichzelf in staat is als organisatie om bewust handelingen te plegen die direct herleidbaar tot gevolg hebben dat maatschappelijke effecten (op macroniveau) optreden. Op macroniveau kan de politie dit alleen doen in een verband, een keten van organisaties en door gezamenlijk optreden die effecten bewerkstelligen. Het is een gehele keten van instanties die verantwoordelijk is voor het bewerkstelligen van gewenste maatschappelijke effecten, niet alleen een regionaal korps. Het valt in onze visie echter te verdedigen dat het individuele handelen van agenten wel degelijk is op te vatten als sturen op outcomes. Een interventie van een individuele agent kan er immers toe leiden dat een individu ervan afziet zijn criminele gedrag voort te zetten: een maatschappelijk effect op microniveau.

Alleen op microniveau, het individuele agentniveau met andere woorden, is het streven naar sturing op outcomes voor de politie naar onze overtuiging reëel. Het vergt echter een aanmerkelijk ingrijpender operatie dan het invoeren van resultaatgericht sturen. Een passend organisatiemodel en werkwijze komt in de buurt van het model van de *koban*, het kleinschalige buurtbureau, en de *huisagent*, die net als een huisarts een praktijk van veiligheidsbehoevende mensen onderhoudt, territoriaal gebonden en individueel optredend. Voor het gebied waarvoor de huisagent verantwoordelijk is wordt een bepaald niveau van veiligheid vastgesteld, met bijpassende indicatoren op grond waarvan de agent kan worden afgerekend.¹⁰ Dat is het beeld dat wij hebben van een politie die stuurt op outcomes. Maar dat is slechts één beeld; en vooralsnog een brug te ver. Het zou echter een logisch gevolg kunnen zijn van de outputgerichte sturing tot op individueel agentniveau.

Conclusie

De prestatiecontracten zullen geen modeverschijnsel blijken. Deze wijze van sturen zal worden gehandhaafd. De vereiste prestaties zijn nu nog te behalen 'in de marges van vrijblijvendheid', maar zullen in de toekomst vereisen dat de korpsen structurele maatregelen nemen om het presterende vermogen blijvend te vergroten.

Het hanteren van prestatiecontracten als sturingsmechanisme vatten wij op als outputsturing, met resultaatgericht sturen als uitgangspunt. Resultaatgericht sturen behelst integrale sturing (en managementverantwoordelijkheid), systematische verbetering en integratie van processen, een resultaatgerichte attitude onder medewerkers (niet langer taakgeoriënteerd maar bovenal gericht op de resultaten die zij boeken), gekoppelde informatiesystemen, kostprijsystemen en de hantering van een baten-lastenstelsel. Het management geeft alleen nog kaders en richtlijnen, en laat de verantwoordelijkheid voor input en throughput daar waar hij hoort: bij hen die de resultaten bewerkstelligen.

De werkelijkheid van de organisatie en van de sturing in de organisatie laten zien dat alle vormen van sturing worden gebruikt, door elkaar heen en tegelijkertijd. De politieorganisatie is nu eenmaal een

Ervarium

Het Ervarium staat in het hoofdkantoor van Atos KPMG

Consulting in De Meern. Het is onderdeel van het *i*-experience center, een verzameling bijzondere ruimtes met moderne informatietechnologie waarin mensen de kans krijgen relatief anoniem en doelgericht ideeën te verzamelen, te ordenen en uit te werken. Het Ervarium ondersteunt communicatieprocessen binnen groepen en verbreedt, verdiept en versnelt deze processen. Deelnemers aan een sessie in het Ervarium geven hun mening, dragen ideeën aan, lossen knelpunten op, stappen over geschilpunten heen en nemen beslissingen. 'Gewone' workshops worden vaak gedomineerd door de meest mondigen, terwijl ook de aanwezigheid van hiërarchisch meerderen remmend blijkt te werken. Voelen mensen zich gehoord, dan wint een gedachtewisseling aan betekenis. Workshops met het Ervarium leveren zodoende in korte tijd vruchtbare resultaten op. Waarover bestaat consensus, waarover niet? Welke aspecten zijn van belang? Dat bleek ook beide malen met vertegenwoordigers van politiekorpsen.

hiërarchische organisatie en er zijn situaties waarin die hiërarchie ook nadrukkelijk aan de orde is. Sturing op input is dan onvermijdelijk en noodzakelijk. Dit artikel is derhalve geen pleidooi voor het afschaffen van de minder geavanceerde vormen van sturing. Vertaling van de prestatiedoelstellingen uit de prestatiecontracten naar microniveau, dat van de individuele agent, is noodzakelijk. De doelstellingen zullen op de lange termijn niet alleen een administratieve realiteit zijn, het zal alle korpsleden aangaan. De korpsen staan voor de uitdaging de onderlinge solidariteit van de agenten op straat in zekere zin te doorbreken door onderlinge competitie te stimuleren en individueel presteren (kwalitatief én kwantitatief) nadrukkelijk onderdeel te laten zijn van de beoordeling van agenten. De 'managementrealiteit' van de prestatiedoelstellingen dient te worden vertaald naar de realiteit van de straat. De manier waarop de politie zal moeten omgaan met de prestatiecontracten is naar onze overtuiging outputsturing met gebruikmaking van de instrumenten die daarbij horen.

Competentiemanagement, leiderschap en veranderkundige expertise zijn daarin sleutelwoorden. Net als cultuurverandering, waarbij we doelen op de mentale verandering bij individuele medewerkers en management, gericht op een resultaatgerichte attitude. Wij beschouwen de prestatiecontracten niet als een middel louter om het niveau van veiligheid te vergroten. Eerder moet het worden opgevat als een manier om korpsen te bewegen naar een opwaartse spiraal, die leidt tot een hogere en effectievere productiviteit. Volharding in de toepassing van deze methode is nodig, niet alleen door Justitie en BZK, maar ook door de politie zelf. Een belangrijke notie is de sturings-

vorm de tijd en de kans te geven zich te ontwikkelen en te bewijzen. Resultaatgericht sturen in relatie tot de prestatiecontracten moet door alle betrokkenen worden beschouwd als een kans op definitieve verbetering van prestaties, organisatie en werkwijzen. Op de lange termijn is deze vorm van sturing op te vatten als een belangrijke kans om te bewegen naar sturing op outcomes. Sturing op outcomes is voor de politie bovenal en misschien wel alleen een reëel streefbeeld op het microniveau: dat van de individuele agent. Individuele agenten zijn in staat door hun individuele optreden langetermijn maatschappelijke effecten te bewerkstelligen. Deze manier van sturen stelt echter de werkwijze en organisatie van de politie fundamenteel ter discussie en is in onze visie voor nu dan ook een brug te ver. De invoering van resultaatgericht sturen is in onze visie een stevig en vakkundig ingezet verandertraject, dat gepaard zal gaan met pijn, onzekerheid en emotie. We hebben het hier niet over de klassieke reorganisatie, in de zin van een wijziging in de organisatiestructuur. Het traject zal veel van het management vergen, zeker als de veranderkundige uitgangspunten niet kloppen. Veel overheids- en politieorganisaties zijn daar traditioneel helaas niet sterk in. Sturen op outcomes is pas realistisch als de werkwijze radicaal ter discussie wordt gesteld. Concentreer je tot dat moment op Remkes' woorden. En pas resultaatgericht sturen toe: individueel doorvertalen, maak individuele indicatoren van politiepresteren. Als het werkt, is het sturen op outcomes misschien ook minder toekomstmuziek. ♦

De auteur dankt zijn collega's drs. E. van de Pol, drs. R. Steenkuyt, A. Eisinga MPM en drs. H. de Goetj voor hun bijdrage aan dit artikel.

Noten

- 1 Staatscourant 11 april 2003, nr. 72, p. 11.
- 2 Ministerie van Justitie, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Jaarverslag Politie 2001*, Den Haag, 2002, p. 12.
- 3 CPB, *Performance Contracts for Police Forces*, CBP Document 31, Den Haag, 2003.
- 4 'Preventie maakt integraal onderdeel uit van het plan, maar preventie werkt alleen bij voldoende repressie.'; Minister van BZK Remkes op 2 december 2002 in de Tweede Kamer, tijdens de bespreking van het Nationaal Veiligheidsplan.
- 5 M. Punch, *De Warmoesstraat: Politiewerk in de binnenstad*, Deventer, van Loghum Slaterus, 1983; E. van der Torre, *Politiewerk, politiestijlen, community policing, professionalisme*, Rotterdam, Samsom, 1999.
- 6 E. Reuss-Ianni, F.A.J. Ianni, *Street Cops and Management Cops: The Two Cultures of Policing*; uit: M. Puch, *Control in the Police Organization*, Cambridge, MA, MIT Press, 1983.
- 7 *Groepscohesie* zoals bijvoorbeeld beschreven door S.P. Robbins, *Gedrag in organisaties, de essentie*, Academic Service, Schoonhoven, 1996.
- 8 D. Maister, *Management van professionele organisaties*, Academic Service, Schoonhoven, 1999.
- 9 Atos KPMG Consulting, *Resultaat gericht sturen: een kwestie van vertrouwen*, De Meern, 2002.
- 10 L. Cachet & R.R.K. Hiemstra, *Visie voor de Nederlandse politie, een korte blik in een lang veranderingsproces*, Tijdschrift voor de Politie, december 1997; Projectgroep Mobile Applicaties, *Visie voor de Nederlandse politie*, oktober 1997, interview met J. Hollebrand, districtschef Maas en Rotte, Regiopolitie Rotterdam Rijnmond.

Abstract

Advisors from Atos KPMG Consulting have exchanged ideas with police officers from all over the country about result-oriented steering in relation to the performance contracts made between the two police ministers and the regional police forces. The required performance can still be achieved 'within the margins of autonomy', but in future will require the force organisations to take structural measures to ensure that the capacity to perform continually increases.

We consider the use of performance contracts as a steering mechanism as output steering, with result-oriented steering as starting point. Result-oriented steering includes integral steering (and management responsibility), systematic improvement and integration of processes, a result-oriented attitude among staff (no longer task-oriented but, above all things, focusing on the results they achieve), linked information systems, cost price systems and the use of a cost-benefit system. The management only provides frameworks and guidelines and leaves responsibility for input and throughput where it belongs: with those who realise the results.

The performance objectives from the performance contracts have to be converted to the micro level - that of the individual police officer. The forces face the challenge of breaking through the solidarity between officers on the beat, in a certain sense, by encouraging competition and by making individual achievement part of the assessment of officers. The management reality of the performance objectives must be translated into the reality of the street. Competence management, leadership and change management expertise are keywords here, as is cultural change, referring to the mental change among individual members of staff and management, focused on a result-oriented attitude.

We do not consider the performance contracts to be a means of increasing the level of safety, at least not exclusively. They must sooner be regarded as a way of steering forces towards an upward spiral that results in greater and more effective productivity. Perseverance in the application of this method is needed, not only by the Ministry of Justice and the Ministry of the Interior, but also by the police itself. It must be seen as an opportunity for definitive improvement in performance, organisation and working methods. In the long term, it can be understood as an important opportunity to adopt a more result-driven approach. Through their individual action, individual officers are able to achieve long-term social effects. This method of steering, however, raises fundamental issues about the working method and organisation of the police and is, in our view, a bridge too far at present.



Feiten en ontwikkelingen

Door Max Rozenboom

Brandweerhuisstijl



Sinds de onthulling van het nieuwe brandweerbeeldmerk (september 2002) heeft de Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding (NVBR) diverse uitingen ontwikkeld zoals een correspondentiereeks, een vlag, gevelschild, belettering van voertuigen, borst- en petinsigne.

In de loop der jaren was er een 'wildgroei' ontstaan in het gebruik van het logo, wat ten koste ging van de herkenbaarheid. Het gebruik van het nieuwe logo is daarom aan banden gelegd. Richtlijnen voor toepassingen van het beeldmerk zijn strikter en het gebruiksrecht is voor de Europese Unie gedeponeerd.

Omdat het beeldmerk wettelijk is beschermd, moet voor het gebruik op nieuwe uitingen toestemming worden gevraagd aan de NVBR (aanvraagprocedure op www.brandweerhuisstijl.nl). Het gebruik van het beeldmerk heeft geen invloed op de regionale en lokale aansturing van de brandweer. Brandweerkorpsen en overige instanties bepalen zelf of en wanneer zij overgaan op de nieuwe huisstijl. Overigens hebben veel korpsen besloten over te gaan op implementatie. De NVBR verwacht dat de nieuwe huisstijl in de loop van 2004 in heel Nederland is doorgevoerd.

Emoties in het verkeer

De meeste weggebruikers raken wel eens geïrriteerd in het verkeer. Vaak is ook wel te zeggen wat de aanleiding is voor de irritatie: de Top Tien van verkeersergernissen bestaat in meerdere vormen. Maar hoe staat het met andere emoties: voelt men zich wel eens blij als een rit lekker gaat, of angstig bij het naderen van een moeilijk kruispunt? En wat zijn de gevolgen voor de verkeersveiligheid?

Het onderwerp emoties in het verkeer maakt deel uit van het meerjarig

onderzoeksprogramma van de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV). Twee onderzoeken zijn reeds afgerond. In het eerste stond centraal volgens welke processen emoties in het verkeer optreden. Het tweede richtte zich op een aantal specifieke kenmerken van emoties die voorkomen in verkeerssituaties.

De rapporten die over deze onderzoeken zijn verschenen zijn te downloaden van de SWOV-website (www.swov.nl) onder de nummers R-2002-31 en R-2003-8 (resp. Literatuurstudie en Praktijkstudie naar emoties in het verkeer).

Bron: SWOV-schrift, tel. 070-317 33 33.

Huiselijk geweld

Bij het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn is de video *Vergeten kinderen* deel 1 verschenen; het eerste deel van een tweedelige documentaire over kinderen die huiselijk geweld hebben meegemaakt. De video laat zien hoe kinderen in de cursus 'Let op de kleintjes' leren dat ruzies en conflicten ook opgelost kunnen worden zonder geweld. De cursus is ontwikkeld door TransAct.

De video is in eerste instantie bedoeld voor moeders die te maken hebben (gehad) met huiselijk geweld. Daarnaast is de video onder meer bedoeld voor beroepskrachten in het onderwijs en bij de politie. Zij komen meer te weten over de cursus en kunnen er daardoor bekendheid aan geven.

De video is te bestellen bij het NIZW, Postbus 19152, 3501 DD Utrecht, tel. 030-230 66 07. Kosten: € 23,75.



Leiderschap

De politie is blijkbaar niet de enige maatschappelijke organisatie die zich (soms) 't hoofd breekt over het type leider dat ze

verlangen. In het zomernummer van het vakblad voor brandweer, hulpverlening en rampenbestrijding, *Brand & Brandweer*, vraagt ook de brandweerorganisatie zich af of ze moeten kiezen tussen de 'poldermensen' of de daadkrachtige leider die beslissingen neemt en daar voor staat.

Wetenschappers, brandweercommandanten, maar ook mensen van de werkvloer en van andere disciplines (defensie, politie) komen aan het woord.

Een interessant nummer voor politiechefs; zoek de verschillen!

Brand & Brandweer, tel. 070-378 93 58.

Korpsbladen



Zoals te verwachten in de zomerperiode verplaatst een (groot) deel van de overlastgevers zich van de stad naar het buitengebied, vooral in natuurrijke regio's zoals Utrecht. De *Korpskrant* van 15 augustus besteedt daarom apart aandacht aan het veldtoezicht. De provincie en Nationaal Park de Utrechtse Heuvelrug financieren een proefproject waarin twee veldtoezichthouders voor twee jaar worden aangesteld. Zij moeten, samen met de plaatselijke terreinbeheerders gaan zorgen voor de veiligheid in het buitengebied. Daarnaast onder meer een item over het team Beretta, het vuurwapenteam van district Eemland Zuid, dat in mei werd opgericht.

In *Politie Profiel* (korpsblad Hollands Midden, juli) een interview met hoofdagent Ramona Anker over de sluiting van het asielzoekerscentrum Waddinxveen. Zij vertelt over haar aanpak en over de specifieke problemen die ze heeft ervaren in de zeven

jaar dat het centrum bestond. Verder in dit nummer een kennismaking met korpsbeheerder Henri Lenferink en verkeersadviseur Siebert over de (on)mogelijkheden van verkeersongevalanalyse.

Een van de items in *Internpol* (korpsblad Zuid-Holland Zuid, augustus, nr. 286) is Toewerken naar een ketenbrede, dadergerichte aanpak ter bestrijding van de zogenoemde veelplegers. Samenwerking tussen de ketenpartners is daarbij essentieel voor een adequaat en sluitend proces. Doelstellingen van het plan zijn onder meer: terugbrengen van aantal veelplegers; voorkomen dat veelplegers doorgroeien naar zwaardere criminaliteit en het aanbieden van een ketenbreed, persoonsgericht traject aan de veelpleger. Verder in dit nummer een item over de regeling voor verkeersregelaars.



In de *Abrio-nieuwsbrief* van juni/juli (nr. 6) onder meer een item over brieven en debrieven. Ook in het IGO-project komt (de)briefing ter sprake, waarbij het van belang is niet alleen naar de vorm, maar vooral naar de inhoud te kijken. Centrale vragen hierbij zijn: wat heb je ervoor nodig/wat wil je ermee bereiken, hoe doe je het, en wat doe je met het resultaat? Verder in de nieuwsbrief de implementatie van het CIE-werkproces en de stand van zaken van de validering 'bijzondere' hulpmiddelen.

! Leergang: Opsporing vanuit criminologie, psychologie en mensenrechten

(met certificaat van deskundige, sessies 1x per 2 weken, 10 maanden)
Opleidingscoördinator: criminoloog dr. W. Bruggeman (Europol)

Deze leergang is een Nederlands-Belgisch initiatief en is vernieuwend van aard, omdat zij 'opsporing' multidisciplinair benadert. De leergang wordt gegeven vanuit de leerstoel 'Politie en Samenleving' met in de begeleidings- en opleidingscommissie autoriteiten en praktijkmensen uit Nederland en België.

Doelstellingen: verkrijgen van inzicht en vaardigheden in de volgende 3 gebieden:

1. Opsporingsdomeinen, beheer en leiding van de opsporingsfunctie, toepassing van (opsporings)-strategieën, -tactieken, -technieken, internationalisering van de opsporing.
2. De menswetenschappelijke inbreng bij en de psychologische benadering van het opsporingswerk, toepassing van psychologie, psychopathologie en psychiatrie bij opsporing.
3. De rol van de mensenrechten binnen de beroepsuitoefening, bij de garantie van deze rechten en de expressie daarvan in de samenleving, en in de zin van beperkingen bij het rechercheren.

Doelgroepen: Personen werkzaam bij: 1. de politie en bijzondere opsporingsdiensten 2. de rechtshandhaving 3. de rechtspleging 4. de advocatuur

Methodiek: evenwichtige verdeling van theorie, praktische oefeningen, training en intervisie, action learning.

Masteropleidingen/leergangen o.a.:

- Stress, Organisatie en Gezondheid
- Counseling en Coaching
- Psychologie ● Gerontologie

Het B.U.C. is een universitaire instelling voor zowel wetenschap, cultuur als humaniteit in Europa. Het bevordert de samenwerking Benelux-Verenigd Europa en zet zich in voor de (re-)humanisering van de samenleving. Het B.U.C. organiseert 'post-graduate' opleidingen voor professionals. Deze worden verzorgd door ca. 70 hoogleraren en een 20-tal opleiders.

Het B.U.C. biedt studenten: inspirerende programma's, ontwikkeling van competenties en deelname aan een multidisciplinair internationaal netwerk.

BeNeLux-Universitair Centrum (B.U.C.) voor wetenschap, cultuur en humaniteit



Informatie:

Postbus 206, NL-5201 AE 's-Hertogenbosch
tel. +31 (0)73 - 52.20.005

Groenenborgerlaan 149, B-2020 Antwerpen
tel. +32 (0)3 / 227.21.68

Centrale fax +31 (0)73 - 52.21.000

E-mail: buc@tref.nl

beneluxuniversitaircentrum@online.be

Geschiedenis van de politie in de Lage Landen

De politieke geschiedenis van de politie van de Lage Landen in de eerste helft van de twintigste eeuw wordt gedomineerd door machtsstrijd. Het politieapparaat belichaamt immers het geweldsmonopolie van de staat. Door deze kritische positie van dit apparaat voortdurend te onderkennen, is te voorkomen dat het apparaat voor ondemocratische doeleinden wordt misbruikt, of anderzijds: onvoldoende wordt ingezet voor de handhaving van de rechtsstaat. Historisch onderzoek leidt tot een beter inzicht in de goede en slechte kanten van het politieapparaat.



Prof. dr. C. Fijnaut

Cyrille Fijnaut is werkzaam bij de Universiteit van Tilburg en KU Leuven

Het valt om verschillende redenen niet mee om op een evenwichtige manier iets te schrijven over de politieke geschiedenis van de politie in de Lage Landen. Het gaat om twee landen waarvan de politieke geschiedenissen op belangrijke punten in het geheel niet parallel lopen. Het gaat om een tijdvak waarin de ontwikkeling van deze beide landen in veel opzichten – politiek, economisch, militair, cultureel – met zware schokken is verlopen. En het gaat om een onderwerp dat tot nu toe in de academische geschiedschrijving niet veel aandacht heeft gekregen. De geschiedenis van het politiewezen is in wetenschappelijke kringen nog steeds een marginaal onderwerp. Onbegrijpelijk, gezien de belangrijke rol die politiediensten sinds de achttiende eeuw niet alleen vervullen in het dagelijkse functioneren van westerse samenlevingen maar ook in de uitoefening van blote macht ten tijde van oorlogen, revoluties, staatsgrepen en de dictaturen die daar dikwijls uit voortvloeien.

De toestand rond 1900

Rond 1900 was de hoofdstructuur van de politie in de beide landen nog grotendeels gebaseerd op het model dat hier en elders tijdens de Franse Revolutie dan wel de Napoleontische Tijd werd ingevoerd. Enerzijds was er de gemeentelijke politie – met stedelijke politiekorpsen en gemeenteveldwachters – en anderzijds, in het zuiden van Nederland, marechaussee en, in België, gendarmerie. Nederland kende sedert 1856 daarnaast de rijksveldwacht. Dit korps werd toen vooral opgericht om de afwezigheid van de marechaussee in het noorden van het land enigszins te compenseren. De politiestelsels in de beide landen ondergingen tegen het einde van de 19e eeuw belangrijke veranderingen, vanwege binnenlandse maatschappelijke ontwikkelingen maar ook als gevolg van de gespannen verhoudingen tussen de grootmachten in West-Europa.

Modernisering Nederlandse korpsen

In een aantal groten steden in Nederland werd de politie gemoderniseerd. Redenen hiervoor waren de urbanisatie – het gevolg van de opbloei van handel en industrie – en de opkomst van politieke bewegingen, die radicale maatschappelijke veranderingen nastreefden. Een goed voorbeeld van wat er gebeurde is de reorganisatie van de politie in Rotterdam in de jaren negentig. Het stadsbestuur stelde in 1893 een jonge legerofficier – Voormolen – aan om in deze explosief gegroeide havenstad het politiekorps op een eigentijdse manier te reorganiseren. Met het oog hierop ondernam hij in 1894 een studiereis langs onder meer de politiekorpsen van Berlijn, Hamburg, Parijs, Londen en Liverpool. Zijn bevindingen legde hij in 1895 neer in een uitvoerig reorganisatievoorstel dat door de gemeenteraad zonder problemen werd aangenomen, ook al ging het om een kostbare operatie. Een modern politiekorps was de stad kennelijk veel waard. Voormolen verdeelde het territorium van de stad in posten, die elk werden bemand met een of meer politiemensen, die fungeerden als representanten van het stadsbestuur. Zij moesten het beleid dat dit bestuur voerde in principe alleen door hun aanwezigheid uitdragen, maar desnoods dwang en geweld gebruiken. De Britse historicus Storch spreekt in dit verband over 'blue missionaries', die het machtswoord van de stadsbestuurders op het terrein van openbare orde en veiligheid in daden moesten omzetten. Complementair aan deze geografische reorganisatie van het korps voerde Voormolen een functionele reorganisatie door. Naast de surveillancedienst, die instond voor de permanente aanwezigheid van zijn korps op het gehele grondgebied van de stad, richtte hij een aantal speciale diensten op: een bereden brigade, een eenheid rivierpolitie en een afdeling recherche. Deze laatste afdeling was samen met rechercheurs van de rijksveldwacht verantwoordelijk voor het vergaren van inlichtingen over anarchisten, revolutionaire socialistten.

Maatschappelijke onrust

Gewelddadige verstoringen van de openbare orde in de beide landen leidden tot reorganisatie van de rijkspolitie. In Nederland zorgden met name de betrekkelijk gewelddadige en voor een deel socialistisch geïnspireerde werkstakingen in de veenkoloniën tot een aanzienlijke uitbreiding van de marechaussee. Er werd daar een vierde divisie van dit korps gevestigd. Bovendien werd de interne structuur van de rijksveldwacht versterkt, zodat ook dit korps makkelijker kon worden ingezet voor het beteugelen van wanordeligheden. Door het aanstellen van rechercheurs binnen

Foto: Spaarnestad



dit korps maakte de regering een begin met de opbouw van een gekwalificeerde recherche op rijksniveau. Bovendien beschikte zij hierdoor tot op zekere hoogte over een instrument om op nationaal niveau inlichtingen te verzamelen over extrem(istische) politieke groeperingen. Dit laatste gebeurde in België niet; binnen de gendarmerie werden geen speciale rechercheurs aangesteld. Maar dit was hier ook niet nodig, omdat in België bij het ministerie van Justitie reeds sedert lang een dienst bestond die zich bezighield met het politieke inlichtingenwerk, de Veiligheid van de Staat. En wellicht was dit ook een van de redenen waarom er geen aparte gerechtelijke politie bij de parketten werd opgericht – tegen de zin van de procureurs-generaal bij de hoven van beroep. Wel kreeg de gendarmerie aanzienlijke versterking. In 1897 werd in Tervuren een mobiel eskadron opgericht, dat in het hele land kon worden ingezet. In 1913 werd dit korps in twee delen opgesplitst: een territoriale gendarmerie – opgebouwd uit de brigades en de districten – en een mobiele gendarmerie, bestaande uit drie mobiele eenheden, gelegerd te Brussel, Gent en Luik. Deze ingrijpende reorganisatie was, net als in Nederland, deels ingegeven door de soms zeer gewelddadige stakingen in de mijngebieden van Wallonië. Een andere reden vormden de gespannen politieke verhoudingen tussen Duitsland en Frankrijk. Mochten de spanningen tussen deze beide landen verder oplopen en uitmonden in een nieuwe Frans-Duitse oorlog, dan zouden die mobiele eenheden kunnen worden toegevoegd aan de onderscheiden divisies van de landmacht. Deze verdere militarisering van de gendarmerie werd met name doorgevoerd onder leiding van commandant De Selliers de Moranville. Deze topofficier, in 1914 commandant van het Belgische leger, spiegelde zich aan de organisatie van het Pruisische leger om zijn gendarmerie voor te bereiden op haar eventuele militaire inzet bij de verdediging van het land.

Deze transformaties van het politiewezen voedden overigens in beide landen – binnen en buiten de betrokken politiediensten – sterk de discussie over de inrichting van het politiebestedel als zodanig. Een andere factor van belang in dit verband was de opkomst van de eerste politievakbonden. Deze verenigingen hoopten dat een algehele reorganisatie van het politiewezen ook zou kunnen leiden tot een aanzienlijke verbetering van het inkomen, de rechtspositie en de arbeidsomstandigheden van de politiemensen. In Nederland en België werden respectievelijk in 1899 en in 1902 onderzoekscommissies opgericht. De Nederlandse commissie richtte zich met name op de rijkspolitie, de Belgische commissie moest vooral onderzoek doen naar het politiewezen op het platteland.

De (deels geheime) rapporten van deze commissies zijn buitengewoon belangrijke tijdsdocumenten. Ten tijde van de publicatie maakten zij heel wat politieke discussie los, maar zij brachten niet de structurele hervormingen van het politiebestedel waar velen op hoopten. Het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog maakte trouwens een einde aan elke illusie op dit punt.

Eerste Wereldoorlog

De geschiedenis van de Belgische en Nederlandse politie tijdens de Eerste Wereldoorlog moet nog worden geschreven. Tot nu toe is er nog bijzonder weinig over gepubliceerd, zeker in vergelijking met de periode van de Tweede Wereldoorlog. Het is evenwel duidelijk dat de bezetting van België grote gevolgen had voor de politie. De gendarmerie was bij het uitbreken van de oorlog bij de strijdkrachten ingelijfd, zodat zij zich al vlug met het leger moest terugtrekken achter de linies in de Zuidwesthoek van het land. Hierdoor kon de gendarmerie op het grootste deel van het grondgebied geen politiediensten vervullen. Toen de oorlog ten einde liep, grepen de Duitse bezetter en Vlaams-natio-

Foto: Spaarnestad



nalistische groepen deze situatie aan om een Vlaamse gendarmerie (een rijkswacht) op te richten, maar dit anti-Belgische initiatief werd na de oorlog meteen de kop ingedrukt. Hoe dan ook, het gevolg van een en ander was dat de gemeentelijke politie belast was met de uitvoering van de normale politietaak. Voorzover bekend heeft de Duitse overheid geen pogingen gedaan om structureel in te grijpen in de organisatie van de plaatselijke politiezorg. Een uitzondering hierop vormden de stedelijke agglomeraties: in Brussel bijvoorbeeld vielen alle lokale korpsen onder één hoofdc commissaris. Verder werd in deze centra ook een gemeenschappelijke zedenpolitie opgericht, met het kennelijke doel om de prostitutie en daarmee verspreiding van venerische ziekten in de hand te houden. Nederland werd in de Eerste Wereldoorlog, zoals bekend, niet bezet. Haar neutraliteit werd door Duitsland onder voorwaarden gerespecteerd. De gevolgen van de oorlog voor de Nederlandse politie waren dan ook minder ingrijpend dan in België. Maar zij mogen niettemin toch ook niet worden gebagatelliseerd. Zo werd de marechaussee ingeschakeld bij de bewaking van de grens met België en het toezicht op de gemobiliseerde troepen. Het gevolg hiervan was dat de burgerlijke overheden in grote delen van het land niet langer zomaar beroep konden doen op dit politiekorps, ook niet bij ordeverstoringen. Conflicten met de militaire overheden over de beschikbaarheid van de marechaussee bleven dan ook niet uit, temeer omdat meer dan eens bleek dat de lokale politiekorpsen inderdaad niet in staat waren om op eigen kracht het hoofd te bieden aan bijvoorbeeld voedselrellen in de steden.

Angst voor revolutie

Maar wat de doorslag gaf voor de politiereorganisatie na de Eerste Wereldoorlog waren de revolutionaire ontwikkelingen in Rusland, Duitsland en andere Europese staten. Men was bang dat ze zouden overslaan naar de Lage Landen. In Nederland leidde dit ertoe dat er naast

de marechaussee en de rijksveldwacht een speciaal korps politietroepen werd opgericht dat in staat zou zijn om politieke onlusten gewapenderhand de kop in te drukken. Een ander gevolg hiervan was de oprichting van een politieke inlichtingendienst. Deze werd deels aangestuurd vanuit de generale staf van het leger en deels vanuit de recherches bij de politiekorpsen in de grote steden, vooral Amsterdam, maar ook Rotterdam en Den Haag. In België ging men om deze reden door met de versterking van de gendarmerie langs de lijnen die al voor de Eerste Wereldoorlog waren uitgezet. Het korps werd uitgebreid: het aantal mobiele eenheden ging van drie naar zes. Bovendien werd in Brussel een mobiel legioen geformeerd, bestaande uit vier bereden eskadrons en acht pantserwagens. Net als in Nederland was er geen sprake van versterking of herstructurering van de gemeentelijke politie. Maar anders dan in Nederland kwam er wel een gerechtelijke politie, bestaande uit eenheden die werden toegevoegd aan de parketten van de procureur des Konings in de gerechtelijke arrondissementen. Met deze belangrijke ingreep in de basisstructuur van de Belgische politie reageerde de overheid op de criminaliteitsproblemen die zich in het kielzog van de oorlog manifesteerden.

Maar hoogstwaarschijnlijk was deze speciale rechedienst ook in het leven geroepen om extreme politieke bewegingen in het oog te houden.

Interbellum

In de jaren twintig veranderde er weinig in het Belgische politiebestedel. Bij de gemeentelijke politie werd in 1924 op beperkte schaal iets gedaan aan de arbeidsomstandigheden van politiemensen. De gendarmerie werd alleen maar verder geïntegreerd in de militaire structuren van het land. Zo werd in 1927 beslist dat de mobiele eenheden in tijd van oorlog zouden worden samengesmolten tot drie regimenten, een voor elk legerkorps.

De geschiedenis van Nederlandse politie in de jaren twintig vertoont meer tekenen van leven. Zowel in de kranten en vakbladen als achter de schermen, laaiden hevige polemieken op over de organisatie van het rijks-politieapparaat. Steeds weer kwam de vraag op of het uit een oogpunt van besparingen niet mogelijk was om hetzij de marechaussee en de rijksveldwacht hetzij de marechaussee en het korps politietroepen samen te voegen tot een enkel korps, zonder afbreuk te doen aan de slagvaardigheid van het rijkspolitieapparaat. Ondanks de goede argumenten om een dergelijke sanering door te voeren, kwam het er uiteindelijk niet van. Dit was deels uit vrees voor destabilisering van het rijkspolitieapparaat, deels omdat er geen regering krachtig genoeg was om de impasses in de discussies te doorbreken.

Modernisering

De jaren twintig markeerden een 'lenteperiode' voor de gemeentelijke politiekorpsen in de grote Nederlandse steden. Op de grond van wat er vóór de Eerste Wereldoorlog al her en der tot stand was gebracht, werden de korpsen op zeer moderne leest geschoeid. De werkwijze van de recherches werd aangepast aan de nieuwe inzichten op het terrein van de criminalistiek, de afdelingen jeugd- en zedenpolitie werden verder uitgebouwd, er kwamen verkeersafdelingen, de algemene geüniformeerde diensten werden enigszins gemotoriseerd en er werd geëxperimenteerd met de nieuwste vormen van communicatie. Deze professionalisering werd voor een belangrijk deel op gang gebracht door jonge, vrij goed geschoolde en talentvolle politieofficieren, die van hun hoofdcommissarissen de ruimte kregen om deze ontwikkeling in gang te zetten. En het is dan ook niet verwonderlijk dat zij gepaard ging met meer aandacht voor de rekrutering en de opleiding van politiemensen. In 1920 werd met vereende krachten – politiekorpsen, politievakbonden en ministerie van Justitie – in Hilversum de eerste zelfstandige politieschool gesticht, bedoeld voor de opleiding van zowel agenten als officieren. Niet onbelangrijk in dit verband is dat deze opbloei

invloed van de Engelse en de Amerikaanse politie beperkte zich in die tijd hoofdzakelijk tot de definitie en de uitvoering van de politietaak op verkeersgebied.

Terug naar af

De jaren dertig zetten een enorme domper op deze hooggestemde ontwikkelingen in de Nederlandse politie. De dreigende arbeidsonrust als gevolg van de economische crisis en de harde maatregelen die de regering trof om deze crisis te bezweren en in het bijzonder het zogenaamde Jordaan-oproer in Amsterdam in juli 1934 leidde ertoe dat de handhaving van de openbare orde, desnoods met harde hand – *manu militari* –, weer de overhand kreeg in de discussie over de verdere inrichting van het politieapparaat. Als gevolg van dit oproer werden in de grote steden zogenaamde karabijnbrigades opgericht, opnieuw naar het voorbeeld van soortgelijke brigades bij de Duitse politie. Verder trof men maatregelen om de besluitvorming over de inzet van de politiediensten en eventueel van het leger te concentreren in de handen van de minister van Justitie en de procureurs-generaal bij de gerechtshoven. Hernieuwde pogingen om met name de marechaussee en de rijksveldwacht samen te smeden tot een enkel rijkspolitiekorps liepen evenwel opnieuw op niets uit. Wel ontstonden er grote spanningen tussen het ministerie van Justitie en het Openbaar Ministerie enerzijds en de marechaussee anderzijds. Deze spanningen ontladden zich in een zwaar politiek conflict naar aanleiding van het optreden van de marechaussee in de gemeente Oss. 'Justitie' tekende met name bezwaar aan tegen het optreden van de betrokken marechausseebrigade tegen eerst een aantal zware misdadigers en later een aantal notabelen in de streek, terwijl koningin Wilhelmina de betrokken marechaussees hoogstpersoonlijk decoreerde voor hun krachtdadig en succesvol optreden.

Dienst Algemene Rijkspolitie

In België ging het er bij de stakingen in 1932 en 1936 in de industriële bekkens van Wallonië een stuk harder aan toe dan bij voorbeeld in Amsterdam in 1934. En de gevolgen waren er op politiegebied ook naar. Tot twee keer toe werd de sterkte van de gendarmerie opgetrokken – tot ruim zeventuizend manschappen – en tot twee keer toe werd haar organisatie versterkt om het hoofd te kunnen bieden aan grootschalige en gewelddadige ordeverstoringen: alle mobiele eenheden werden geïntegreerd in het mobiel legioen te Brussel dat als gevolg van deze herstructurering op het einde van de jaren dertig ruim tweeduizend manschappen telde, bijna eenderde van de totale sterkte van het korps. Zowel de gemeentelijke politie als de gerechtelijke politie onderging ook in deze jaren geen veranderingen die enigszins vergelijkbaar zijn met de herstructurering van de gendarmerie in deze periode. Bij de gemeentelijke politie werd alleen wat gesleuteld aan de vooropleiding van de officieren. De gerechtelijke politie deed vergeefse pogingen om alle brigades bij één commissaris-generaal onder te brengen, de vroegere hoofdcommissaris van gerechtelijke politie te Brussel, F. Louwage. Meer politieke beroering werd veroorzaakt door de beslissing van de regering in juni 1934 om de politieke inlichtingendienst – de Veiligheid van de Staat – over te brengen van het ministerie van Justitie naar dat van Binnenlandse

Meer aandacht voor rekrutering en

opleiding van politiemensen

van de stedelijke politiekorpsen voor een belangrijk deel werd geïnspireerd door de evolutie van de politie in de Weimar Republiek, die in Nederland werd beschouwd als maatgevend voor een moderne professionele West-Europese politie. De boeken van bijvoorbeeld Roscher en Heindl over respectievelijk de organisatie van de politie in Hamburg en de organisatie van een eigentijdse recherche waren belangrijke bronnen van inspiratie. Een enkele ambitieuze Nederlandse politieofficier trok zelfs naar Berlijn om aan de politieacademie aldaar het vak te leren. De Nederlandse politie had haar eigen stand op de beroemde *Polizei-Ausstellung*, die in 1925 in deze stad plaatsvond. Hiermee kwam een eind aan de voorbeeldfunctie die de Franse politie tot laat in de negentiende eeuw voor de Nederlandse politie had gehad. De

Zaken. Het argument dat de regering daartoe aanvoerde was dat de minister die politiek verantwoordelijk was voor de handhaving van de openbare orde zich ook rechtstreeks moest kunnen bedienen van de diensten die in dit verband over de meeste inlichtingen beschikten. Het verzet in socialistische en liberale kringen tegen dit initiatief – die dienst zou zich als gevolg van deze overgang tot een echte politieke politie ontwikkelen – leidde er echter toe dat de regering bakzeil moest halen. Maar in datzelfde jaar – 1934 – werd op het ministerie van Binnenlandse Zaken de Dienst Algemene Rijkspolitie opgericht. Deze dienst moest de minister van Binnenlandse Zaken bijstaan bij het voeren van beleid op het vlak van de ordehandhaving. De dienst ontwikkelde zich tijdens de Tweede Wereldoorlog tot het centrum van de politiehervorming. Het waren met name Vlaamse collaborateurs die, onder druk van de Duitsers, deze hervorming tot stand brachten.

Tweede Wereldoorlog

De Tweede Wereldoorlog heeft voor de Nederlandse politie enorme gevolgen gehad. De Duitse bezetting – met name het plan om Nederland in te lijven in het ‘Derde Rijk’ bracht immers met zich mee dat hier een burgerlijk bestuur werd opgebouwd. De Duitsers hechtten zeer veel belang aan de gelijkschakeling van de Nederlandse politie en de SS-politie; deze opdracht werd toevertrouwd aan de *Höherer SS-und Polizeiführer* Rauter. België daarentegen kreeg te maken met een *Militärverwaltung*. De Duitse overheid hechtte weliswaar belang aan het handhaven van de openbare orde in dat land, maar van een totale reorganisatie van de politie was geen sprake. Himmler wilde heel graag anders maar zijn streven om een *Höherer SS-und Polizeiführer* in België benoemd te krijgen ketste steeds weer af op het verzet van de *Militärverwaltungschef* Reeder. Toen hij er in augustus 1944 met de benoeming van Jungclauss tot *Höherer SS-und Polizeiführer* eindelijk wel in slaagde zijn zin door te drijven, was het te laat om de Belgische politie nog om te bouwen naar het SS-politiemodel.

Vlaamse en Waalse gendarmerie

Toch werd ook de Belgische politie niet ongemoeid gelaten. De gendarmerie werd onmiddellijk gedemilitariseerd en onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken geplaatst. Het korps werd fors uitgebreid en opgesplitst in een Vlaamse en een Waalse gendarmerie. Nieuwe leden werden gerekruteerd uit collaborerende politieke organisaties en in aparte scholen binnen de gendarmerie opgeleid. Om het korps beter af te stemmen op de behoeften van de Duitse overheid, werden deze nieuwelingen bij de mobiele eenheden geplaatst, met name bij de gehate eskadrons ‘S’ die daar deel van uitmaakten. Als gevolg hiervan bleef de territoriale gendarmerie min of meer het domein van de ‘oude’ gendarmerie, waarvan heel wat manschappen (bijna zeshonderd) wegens verzet tegen de Duitse bezetting werden aangehouden; bijna vijftig overleden er in de concentratiekampen; zo’n 25 werden er terechtgesteld. Voor de gemeentelijke politie bleef deze keer minder bij het oude dan tijdens de bezetting in de Eerste Wereldoorlog. Korpsen in de stedelijke agglomeraties werden samengevoegd, werving en de opleiding van nieuwe manschappen geschiedde centraal bij het ministerie van Binnenlandse Zaken. En zowel de inter-

ne organisatie als de uitrusting van de korpsen werd op een aantal punten geüniformeerd. Anders dan bij de gendarmerie ontstond er niet zoiets als een ‘oude’ en een ‘nieuwe’ gemeentelijke politie. Dit neemt niet weg dat de gemeentepolitie in Antwerpen nauw betrokken is geraakt bij de deportatie van veel joodse burgers naar de uitroeiingskampen.

Revolutionaire transformatie

Dit geldt ook voor de Amsterdamse gemeentepolitie. Via een samenstel van maatregelen liet ook dit korps zich stap voor stap inschakelen bij de deportatie van vele joodse mensen. En zulke vreselijke dingen gebeurden niet alleen in Amsterdam, ook in andere plaatsen hielpen politiemensen mee bij het uitvoeren van het politieke programma van het nationaal-socialistisch regime. Op welke schaal dit is gebeurd en op welke schaal politie(mensen) bij het verzet waren betrokken, is nog altijd een omstreden punt. Een van de oorzaken van deze controverse is dat de Nederlandse politie, anders dan de Belgische, van meet af aan grondig werd gereorganiseerd, zodat niet eenvoudig is vast te stellen welke politie(mensen), op onaanvaardbare manieren samenwerkten met het Duitse regime, en welke politie(mensen) niet in die zin collaboreerden. Om de Belgische terminologie te gebruiken: op welke schaal werd er door de ‘oude’ politie gecollaboreerd en op welke schaal door de ‘nieuwe’ politie? Dit is een van de gevoeligste vragen in het historisch onderzoek dat momenteel naar de geschiedenis van de Nederlandse politie in de twintigste eeuw wordt gedaan.

Revolutionair

Hoe dan ook, de transformatie die de Nederlandse politie in de Tweede Wereldoorlog onderging, kan revolutionair worden genoemd. Sinds de Franse Revolutie had ze niet meer zo’n ingrijpende reorganisatie meegemaakt. Het korps politietroepen en de rijksveldwacht werden in twee etappes geïntegreerd in de, ook hier gedemilitariseerde, marechaussee, waarvan het beheer was overgebracht naar het ministerie van Justitie. Ook de gemeentelijke politiekorpsen – met name die in de grote steden – werden bij dit ministerie ondergebracht. Rauter wilde echter meer dan een organisatorische aanpassing van de Nederlandse politie aan het SS-politiebestel, hij wilde haar ook in ideologisch opzicht annexeren. Hiertoe nam hij drie maatregelen. Ten eerste probeerde hij zoveel mogelijk aanhangers van de ‘nieuwe orde’ de politie in te loodsen en zuiverde hij tegelijkertijd een groot aantal tegenstanders hiervan weg; eind 1943 en begin 1944 bij elkaar zo’n 1600. Ten tweede werden ook hier speciale scholen opgericht voor de opleiding van agenten en officieren, die volledig op nationaal-socialistische leest waren geschoeid. Die scholen waren niet alleen bedoeld om de nieuwe rekruten ideologisch te ‘brainwashen’, maar ook politiemensen die reeds voor de oorlog in dienst waren getreden. En ten derde dreigde hij draconische maatregelen te treffen tegen politiemensen die zich ‘deutschfeindlich’ opstelden. Deze dreigementen voerde hij – zij het op kleine schaal – ook uit: een aantal politiemensen werd met hun gezin opgesloten in een kamp te Vught. In augustus 1943 liet Rauter echter aan Himmler weten dat de Nederlandse politie ‘unter keinen Umständen mit(tut). Es läuft uns die gesamte Executive weg, wenn wir versuchen sie einzuspannen’.

Naoorlogse situatie

Na de oorlog kon Nederland onmogelijk terugkeren naar de situatie van voor de oorlog. Niemand wilde dit eigenlijk ook. Maar hoe het dan wel moest worden georganiseerd, was politiek en ambtelijk een enorm strijdpunt. Het compromis in 1945 was dat de marechaussee grotendeels werd gereduceerd tot een militaire politie, dat in het verlengde van de rijksveldwachter het korps rijkspolitie werd opgericht en dat er in gemeenten met meer dan 25.000 inwoners opnieuw gemeentepolitie kwam. Dit compromis bleef echter ook daarna zo omstreden dat de regering zich in 1948 – ook gelet op het uitbreken van de Koude Oorlog – gedwongen zag om een commissie in te stellen (de commissie-Langemeyer) die een voorstel voor een nieuwe organisatie moest uitwerken. Dit kreeg deze commissie niet voor elkaar: de verschillen van opvatting tussen alle betrokken partijen waren te groot. Uiteindelijk werd de bestaande organisatie in 1957 vastgelegd in een heuse Politiewet. Maar halverwege de jaren zestig sneuvelde het compromis alsnog als gevolg van de rellen in Amsterdam tijdens het huwelijk van prinses Beatrix en Claus von Amsberg. In België liep het anders. Doordat de reorganisatie tijdens de bezetting hier veel minder ingrijpend was geweest, kon men na de oorlog zonder al te veel problemen terugkeren naar de situatie van het interbellum. De relatieve rust werd echter ernstig verstoord door de koningskwesitie. De hevige onlusten die in de zomer van 1950 uitbraken, brachten de gebreken van het bestaande politieapparaat in alle hevigheid aan het licht. Deze ervaring leidde ertoe dat de gendarmerie – in Vlaanderen sinds 1945 steevast rijkswacht genoemd – via een speciale wet van 1957 werd uitgebouwd tot de belangrijkste politiedienst van het land en volop de ruimte kreeg om te moderniseren. Dit zette kwaad bloed bij de andere politiediensten en resulteerde in de jaren zestig in een 'politieoorlog' ('guerre de police').

Conclusie

Het is duidelijk dat de politieke geschiedenis van de Belgische en Nederlandse politie in de eerste helft van de twintigste eeuw wordt gedomineerd door machtsstrijd, strijd om de politieke macht – via oorlogen, revoluties en staatsgrepen en/of toch tenminste de vrees voor zulk soort van conflicten – en daarbinnen strijd om de macht over het politieapparaat. Niet zo verwonderlijk, aangezien het politieapparaat nog altijd de belangrijkste belichaming vormt van het geweldsmonopolie van de staat. Dit neemt niet weg dat het in democratische rechtsstaten belangrijk is om deze kritische positie van dit apparaat voortdurend te onderkennen. Hiermee kan men enerzijds voorkomen dat dit apparaat wordt misbruikt voor de verwezenlijking van ondemocratische doeleinden en anderzijds onvoldoende wordt ingezet voor de handhaving van de rechtsstaat. Daarom is historisch onderzoek naar de politie ook zo belangrijk: het leidt tot een beter inzicht in de weldaden en de kwade kanten van het politieapparaat. De geschiedenis van de politie moet meer zijn dan een hobby van een handvol politiemensen of een onderdeel van het lesprogramma aan een politieschool. Het moet een kwestie zijn waaraan steevast wordt herinnerd in de publieke discussie over de daadwerkelijke rechtshandhaving in democratische samenlevingen. Deze geschiedenis verdient het om deel uit te maken van het collectieve geheugen van landen. Dit is echter geen eenvoudige opgave. Om twee rede-

nen: ten eerste omdat juist de historische verknoping van het politieapparaat aan machtsverhoudingen en machtsproblemen in samenlevingen het moeilijk maakt om een open en onbevangen publieke discussie tot stand te brengen en in stand te houden. Veel participanten zijn maar al te snel geneigd om die geschiedenis alleen door hun eigen ideologische bril te willen zien. Vandaar ook het grote belang van onpartijdig en onafhankelijk grondig onderzoek op dit terrein. Ten tweede is het moeilijk omdat de geschiedenis zoveel gezichten heeft. Neem de geschiedenis van de Nederlandse en de Belgische politie in de Tweede Wereldoorlog. Er zijn voorbeelden van politiemensen die zich op vreselijke manieren schuldig hebben gemaakt aan mensenjacht maar er zijn ook voorbeelden van politiemensen die hun eigen leven hebben gegeven om dat van anderen te redden. We moeten daarom in ons onderzoek zulke tegenstrijdigheden en contrasten niet verbloemen, maar juist cultiveren. Alleen herinneringen die recht doen aan de complexiteit van de geschiedenis van het politieapparaat kunnen een rol van betekenis spelen in de publieke discussie over het heden en de toekomst ervan. ♦

Verantwoording

Deze bijdrage is een bewerking van een voordracht die op 8 mei 2003 werd gehouden op de conferentie 'Erinnerungskultur in westeuropäischer Perspektive' te Münster. Zij is hoofdzakelijk gebaseerd op C. Fijnaut, *Een kleine geschiedenis van de huidige organisatie van het Belgische politiewezen*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1995, en C. Fijnaut, *Voorproeven van een geschiedenis van de Nederlandse politie*, Tilburg, 2001. Verder is onder meer gebruikgemaakt van B. Majerus en X. Rousseaux, *The impact of the war on the Belgian police system* (niet gepubliceerd); N. Manneke, *Uit oogpunt van politie; zorg en repressie in Rotterdam tussen 1870 en 1914*, Arnhem, Gouda Quint, 1993; G. Meershoek, *Dienaren van het gezag; de Amsterdamse politie tijdens de bezetting*, Amsterdam, Van Gennep, 1999; L. Saerens, *Vreemdelingen in een wereldstad; een geschiedenis van Antwerpen en zijn joodse bevolking (1880-1944)*, Tiel, Lannoo, 2000; J. Smeets, *Het korps politietroepen; de politiemilitair als steunpilaar van het wettig gezag*, Soest, 1997 en van dezelfde auteur, *De affaire Oss*, Amsterdam, Wereldbibliotheek, 2001.

(Advertentie)

Congres Openbare Orde in Nederland

Het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement organiseert het congres 'Openbare Orde in Nederland'. De onderwerpen media, terrorisme, evenementen en overlast worden tijdens lezingen en workshops nader bekeken in de context van openbare orde.
Datum: 23 oktober
Plaats: Campus Den Haag
Informatie: tel: 070-3122021,
internet: www.cot.nl.
Inschrijfformulier op te vragen via
e-mail: p.touw@cot.nl

Politie nauwelijks voorbereid op NBC-terrorisme

Binnen de rampenbestrijding heeft iedere hulpverleningsdienst zijn eigen verantwoordelijkheid. Ook de taken van de politie bij rampen zijn beschreven. Vastgesteld is voor welke processen de politie de (eind)verantwoordelijkheid heeft. Hoe zien deze processen eruit in het perspectief van een aanslag met nucleaire, biologische en chemische wapens? Ex ergo, hoe is de politie voorbereid op NBC-terrorisme?

J.C.F.M. de Brock

Han de Brock is hoofd Bureau CCB r.o. bij de politie Zuid-Brabant en lid van het regionaal multidisciplinair Veiligheidsbureau. In het kader van een studie Master of Crisis and Disaster management aan het Nibra maakt hij deel uit van een multidisciplinaire afstudeergroep met het onderwerp NBC-terrorisme.

Het juninummer van dit tijdschrift¹ was geheel gewijd aan het thema terrorisme. Ook het NBC-terrorisme² kwam daarbij goed aan bod. Preventie en proactie werden in dit nummer uitvoerig belicht, veelal rond het centrale item informatie. Dat zijn ongetwijfeld ook de belangrijkste actoren in de veiligheidsketen. Maar het verbaasde mij dat, in het licht van NBC-terrorisme, de actoren preparatie, repressie en nazorg weinig aandacht kregen. Of eigenlijk verbaast het mij niet, want de Nederlandse politie is hierop onvoldoende voorbereid of ingericht. Het ontbreekt met name aan voldoende persoonlijke beschermingsmiddelen. Hierdoor kan de uitvoering van politietaken bij NBC-aanslagen in het gedrag komen.

Scenario's

Sinds 11 september is in de rampenbestrijding het ondenkbare denkbaar en het onmogelijke mogelijk. De wereld van de bestrijders staat op z'n kop. Volgens Spaaij en Van der Veen is er maar in geringe mate sprake van dreiging en bestaat er dus weinig kans op een NBC-aanslag. Tegelijkertijd signaleren zij een grotere bereidheid tot het plegen van NBC-aanslagen door terroristen. Een grotere kans op NBC-aanslagen dus, hetgeen onderschreven wordt door Akerboom, directeur van de AIVD.³ Maar de discussie over de kans, doet niets af aan het feit dat een NBC-aanslag kan plaatsvinden. En dat gegeven is het uitgangspunt in de rampenbestrijding. Vervolgens wordt bekeken welk scenario reëel is. Wat voor soort aanslag, met welke hoeveelheden, waar et cetera. Daarin kan de informatie van politie en AIVD een rol spelen, maar dat is niet noodzakelijk. Ook experts van de brandweer beschikken over veel kennis op NBC-gebied. Een scenario met een omvangrijk bron- en effectgebied is snel geschetst. Denk maar eens aan een scenario met een 'vuile' bom

in een voetbalstadion of tijdens een popconcert in de buitenlucht. Volgens insiders is het ook niet moeilijk om grote groepen mensen te besmetten of te infecteren met 'vervelende' virussen of toxische gassen of stoffen. Op internet staan daarvoor voldoende recepten.

Processen

Binnen de rampenbestrijding is iedere hulpverleningsdienst (brandweer, GHOR, politie en gemeente) verantwoordelijk voor de processen die aan die dienst zijn toegewezen.⁴ Zo is de brandweer verantwoordelijk voor de bronbestrijding en het redden van mensen, moet de GHOR zorgen voor medische hulp aan slachtoffers en draagt de gemeente zorg voor het opvangen van slachtoffers. De taken van de politie ten tijde van rampen zijn ook in processen gevat. Deze processen zijn omschreven⁵ en vastgesteld. De politie heeft (eind)verantwoordelijkheid in de volgende processen, op basis van prioriteit:

- 1 afzetten en afschermen;
- 2 ontruimen en evacueren;
- 3 verkeer regelen;
- 4 begidsen;
- 5 handhaven openbare orde;
- 6 strafrechtelijke opsporing;
- 7 identificatie van overledenen.

In het perspectief van een NBC-aanslag zien deze processen er als volgt uit:

Afzetten en afschermen

Het afzetten en afschermen van een plaats incident is voor de politie een reguliere taak. De plaats van het incident is het brongebied en het kan zijn dat daaromheen nog maatregelen moeten worden getroffen in het effectgebied. De politie spreekt dan van een binnen- en een buitencirkel. Op bepaalde plaatsen worden politiemensen gepositioneerd die zorgen dat er geen bevoegden de binnen- of buitencirkel kunnen betreden. Als er een NBC-aanslag heeft plaatsgevonden, verandert er van alles. De politiekorpsen beschikken nauwelijks over persoonlijke beschermingsmiddelen, dus niemand mag het effectgebied in. Er kan dus geen binnencirkel worden gevormd. Maar ook voor de buitencirkel ontstaat er een probleem. In plaats van de mensen buiten de cirkel te houden (toestromende ramptoeristen) moeten nu mensen in het gebied worden vastgehouden. Deze mensen, bewoners, werknemers van bedrijven, toevallige passanten en dergelijke kunnen besmet zijn. Zij moeten worden gedecontami-



Decontaminatietent:
verspreiding beperken

neerd voordat zij het gebied mogen verlaten. Gebeurt dit niet, dan bestaat de kans dat zij andere mensen buiten het effectgebied gaan besmetten en dat die besmetting zich als een olievlek uitbreidt. Maar dit betekent ook dat de politiemensen die hen moeten tegenhouden, besmet kunnen raken. Dat wil zeggen: als men over genoeg capaciteit beschikt om het effectgebied hermetisch te sluiten.

Over politieoptreden in het effect- of zelfs brongebied heb ik het dan nog niet gehad. Wat te doen met wijken die eventueel moeten worden ontruimd? Hoe voorkomen we paniek en wanorde bij een decontaminatielij⁷⁶ En wie kan een eventueel nog steeds actieve terrorist uitschakelen?

Last but not least moeten we nog nadenken over het decontamineren van politiemensen, voertuigen en middelen (zoals communicatieapparatuur). Want natuurlijk moet worden voorkomen dat de politie de besmetting buiten het gebied brengt (zoals de media-ploeg die de vogelpest onlangs van Nederland naar België zou hebben gebracht).

Ontruimen en evacueren

Het redden van slachtoffers uit een rampgebied is een verantwoordelijkheid van de brandweer. Maar het evacueren van mensen uit het gebied is een taak die de politie dient uit te voeren, onder verantwoordelijkheid van de burgemeester. In theorie dient de brandweer onder dergelijke omstandigheden de evacuatie feitelijk uit te voeren, maar die beschikt over een minimaal aantal persoonlijke beschermingsmiddelen. Deze middelen zullen veelal zijn uitgegeven aan personeel dat is belast met reddingsactiviteiten en bronbestrijding, om erger te voorkomen. Ik vrees dat het gebied uiteindelijk niet kan worden geëvacueerd, omdat we niet over voldoende middelen beschikken om dat veilig te doen.

Verkeer regelen en begidsen

Het verkeer dient uiteraard ver om het effectgebied heen geleid te worden, hetgeen in de rampenbestrijding niet uitzonderlijk is. Voor het gidsen van hulpverleningsverkeer kunnen opstelplaatsen soms ver buiten het effectgebied worden benoemd. Dat zal zeker het geval zijn bij grote, uitgestrekte effectgebieden, zoals

bij nucleaire rampen (tot wel 50 kilometer). Er kan heel wat (hulpverlenings)verkeersaanbod zijn om te begidsen, voor het bestrijden van de bron maar met name voor decontaminatie van besmette mensen. De politie kan het inkomend verkeer begidsen, in theorie tot de rand van het effectgebied. Verdere begeleiding naar uitgangstellingen kan de politie zonder beschermingsmiddelen niet bieden.

Overige

Het verhaal wordt nu misschien wat saai, want ook het handhaven van de openbare orde (denk maar eens aan plunderingen in het getroffen effectgebied), het strafrechtelijk onderzoek en niet te vergeten, de identificatie van overledenen kan door de politie niet opgepakt worden, zonder beschermingsmiddelen.

Onderscheid reguliere en specialistische taken

Mijns inziens kun je onderscheid maken tussen reguliere politietaken tijdens en na NBC-aanslagen en specialistische politietaken. De reguliere politiemensen zouden hun taken moeten kunnen uitvoeren met behulp van goede adembescherming en een algemeen beschermingspak. Specialistische eenheden zouden een speciale uitrusting moeten hebben, afgestemd op hun specialistische taak: arrestatieteams en BBE's zouden andere pakken moeten hebben om hun taak naar behoren te kunnen uitoefenen dan bijvoorbeeld het RIT. En de beschermingsmiddelen voor politiemotorrijders moeten waarschijnlijk weer aan heel andere eisen voldoen.

Daarmee is de kous niet af. Het optreden in chemiepakken beschermt niet tegen nucleaire straling. Het politieoptreden bij zo'n aanslag is niet onmogelijk, maar is wel een hoofdstuk apart. Verder vereist het optreden in chemiepakken een degelijke opleiding en vooral veel training. Dat kost tijd, veel tijd en ook dat is iets waar we als Nederlandse politie niet in ruime mate over beschikken. Het is dan ook een kwestie van keuzes maken. Misschien komt dan, in het kader van efficiency, de kans op een NBC-aanslag weer om de hoek kijken. Maar als we als politie onze taken naar behoren moeten kunnen uitvoeren bij een NBC-aanslag, dan is een degelijke – en vooral betere – preparatie een must! ♦

Noten

- 1 Het Tijdschrift voor de Politie nr. 6, 2003.
- 2 NBC: nucleair, biologische en chemisch (soms uitgebreid met radiologisch).
- 3 Eindhovens Dagblad, 25 juni 2003, AIVD: kans op aanslag neemt toe.
- 4 Processen zijn toegewezen in het Rampenplan van iedere gemeente.
- 5 Processen conform de Leidraad operationele prestaties, uitgave van het ministerie van BZK, augustus 2001.
- 6 Dit is een ontsmettingsopstelling van de GHOR, veelal met tenten, waarin de besmette mensen aan de ene zijde binnenkomen en aan de andere zijde ontsmet uitkomen.

Veiligheidseffectrapportage bij ruimtelijke ordening

Bij het inrichten van een openbare ruimte en het ontwerpen van gebouwen is veiligheid nog vaak een ondergeschoven kindje. Gebruikers, bewoners en hulpdiensten worden hierdoor opgezadeld met onnodige problemen. De Veiligheidseffectrapportage (VER) is een middel om veiligheid te verankeren in de gangbare planprocedures. Steeds meer gemeenten, provincies en hulpdiensten tonen dan ook interesse in dit instrument.



Drs. J.C. Wever MCrim

Jack Wever is senior adviseur bij DSP-groep (voorheen Van Dijk, Van Soomeren en partners) in Amsterdam.

Het gezegde 'voorkomen is beter dan genezen' vindt weinig weerklank in de wereld van de ruimtelijke ordening. Bij het kiezen van een geschikte locatie, het aanleggen van infrastructuur, het inrichten van een gebied of het bepalen van het ontwerp en beheer van een gebouw wordt vaak onvoldoende rekening gehouden met veiligheidsaspecten. Hierdoor worden gebruikers, bewoners, bezoekers en beheerders geconfronteerd met onnodige problemen. Ook voor hulpdiensten is dit lastig, want zij mogen deze problemen oplossen. De Veiligheidseffectrapportage (VER) biedt hulpdiensten een middel om veiligheid in de gangbare planprocedures te verankeren.

De VER is een product uit de bloeitijd van het integraal veiligheidsbeleid. Het ministerie van BZK wilde dat er in de beginfase van projecten op het gebied van ruimtelijke ordening structureel aandacht zou zijn voor de veiligheidsrisico's. In samenwerking met de VNG en vertegenwoordigers van hulpverleningsdiensten heeft het ministerie daarom de VER ontwikkeld. Het (concept) instrument is ontwikkeld door een consortium bestaande uit de TU Delft, de Erasmus Universiteit Rotterdam en DSP-groep uit Amsterdam. De eerste serie pilots stond onder supervisie van DHV en ES&E. Vervolgens hebben DSP-groep en Berenschot een handleiding geschreven en een tweede serie pilots begeleid.

Het ministerie stelde zich ten doel om binnen twee jaar na aanvang vijftig procent van de Nederlandse gemeenten met de VER te laten kennismaken; de helft daarvan zou binnen die termijn zelfs al een VER hebben moeten uitgevoerd.

De realiteit is echter anders. Nadat 18 pilotgemeenten in 2001 de VER hebben getest en er begin 2002 een evaluatie is gemaakt, zijn de verdere promotie en ontwikkeling van de VER bijna compleet stil komen te liggen.

Maar ondanks de relatieve onbekendheid van het instrument, zoeken steeds meer gemeenten, provincies en hulpdiensten ondersteuning bij het uitvoeren van een VER of VER-modules. Wat valt er, tientallen VER-en VER-achtige trajecten later, te zeggen over de bruikbaarheid van het instrument? Welke aanpassingen zijn wenselijk en welke rol zou de onlangs verschenen Europese norm ENV 14383-2 *Prevention of crime – Urban planning and design – Part 2: Urban planning*¹ kunnen spelen in de eventuele verbetering ervan?

Wat is VER?

De VER is een procesinstrument gericht op veiligheidsvraagstukken in ontwikkelingstrajecten. Door middel van een transparante en gestructureerde veiligheidsdialoog tussen de publieke en private actoren die betrokken zijn (of worden) bij de ontwikkeling van een ruimtelijk project, wordt geïnventariseerd welke veiligheidsrisico's en -problemen er zijn en/of verwacht kunnen worden. Vervolgens wordt bepaald hoe deze kunnen worden voorkomen of opgelost.

De VER bestaat uit vijf modules: de startnotitie, de veiligheidsscan, de alternatieven, de maatregelen en de implementatie/evaluatie.

De kern bestaat uit het tegen elkaar afwegen van bestaande en/of te verwachten risico's en problemen, het zoeken naar en beoordelen van mogelijke oplossingen, het maken van afspraken over de gekozen oplossingen en het bewaken van de uitvoering van deze afspraken. Elke module wordt afgesloten met een rapportage waarin de bevindingen worden vastgelegd. Deze rapportages worden voorgelegd aan het bestuur dat verantwoordelijk is voor een plan. Onder een 'plan' wordt hier verstaan: een locatiekeuze, het inrichten van een gebied of het ontwerpen van een gebouw/complex of het aanleggen van infrastructuur. Daarbij maakt het in principe niet uit of het gaat om nieuwbouw, aanleg, herontwikkeling of renovatie.

Wanneer men mogelijke oplossingen en maatregelen naast elkaar legt, kan men tot de conclusie komen dat deze tegenstrijdig zijn. Daarnaast zijn er soms financiële obstakels en is er niet genoeg budget om alle denkbare veiligheidsmaatregelen te nemen. De VER biedt geen kant-en-klare oplossingen voor dergelijke problemen, maar helpt wel bij het op tafel krijgen van de eventueel tegenstrijdige belangen en bij het zoeken naar gezamenlijke oplossingen.

Tot slot: de betrokken actoren bepalen zelf hoe ze invulling geven aan de VER en welk ambitieniveau ze nastreven. Het belangrijkste is dat 'veiligheidsdeskundigen' vroegtijdig bij een project worden betrokken, zodat het eindresultaat veiliger wordt.

Foto: Kees Neefjes



Toepassingen

Nog steeds komt het vaak voor dat het bestuur dat verantwoordelijk is voor een ruimtelijke activiteit niet of onvoldoende rekening houdt met veiligheidsaspecten. Het resultaat is een 'ingebouwd' veiligheidsrisico en daarmee een beheerprobleem, met alle maatschappelijke kosten van dien. Zo eist een slecht ontworpen en ingericht bedrijventerrein of winkelcentrum soms extra politie- of particuliere surveillance. Er wordt ten onrechte beslag gelegd op de politie of de eigenaren zitten met extra kosten. Ook de bereikbaarheid van een gebied tijdens de bouw of renovatie laat soms te wensen over: kunnen de hulpdiensten overal nog op tijd komen (en kunnen ze er überhaupt nog komen)? Het laatste voorbeeld is een woonwijk waarbij in het ontwerp niet of nauwelijks is gedacht aan een aangepaste openbare ruimte. Gevolg: algemene gevoelens van onveiligheid, die het begin kunnen vormen van sociaal-economisch verval.

Dat het ook anders kan, bewijzen initiatiefnemers van bouwprojecten die met een veiligheidstoets vooraf hebben gewerkt. Voor de bouw van start gaat, hebben zij mogelijke risico's in beeld gebracht en veiligheidsmaatregelen voorgesteld. Door in de ontwikkelfase veiligheidsmaatregelen in een project te integreren, ontstaat een 'inherent' veilig ontwerp. Maatregelen die worden genomen als een project eenmaal is afgerond, vallen bovendien vaak duurder uit en zijn minder effectief. Het komt ook voor dat er pas naar veiligheid wordt gekeken als er al een aantal zaken vastliggen. Het kan lastig zijn om in een latere fase aanpassingen tot stand te brengen, maar ook dan is het zinvol om na te denken over veiligheid. Formeel is er dan geen sprake meer van een VER. Wel kan achteraf worden aange-toond dat er zorgvuldig met het veiligheidsvraagstuk is omgegaan.

De VER beperkt zich niet tot een eenmalige activiteit of het eenmalig opstellen van een rapport, maar kan op verschillende ontwikkelingsniveaus worden toegepast. Het instrument loopt mee vanaf initiatief tot aan realisatie. De VER-modules dienen te worden gekoppeld aan de verschillende fases in een specifiek plannings- en/of bouwproces. De ervaring leert dat geen plannings- of bouwproces hetzelfde is; het is dus altijd maatwerk.

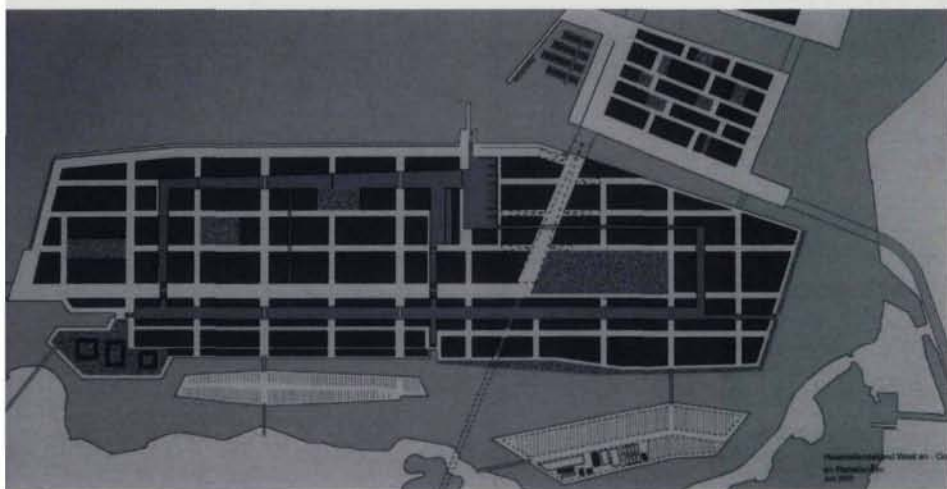
De VER kan worden toegepast op elk project waarbij iets wordt gebouwd of waarbij sprake is van bouwplan-

nen. Dat kan zijn bij de ontwikkeling van een gebouw maar ook bij een ruimtelijk plan op strategisch niveau. Te denken valt bijvoorbeeld aan de bouw van een nieuw winkelcentrum, de herstructurering van een woonwijk of de locatiekeuze voor een nieuw industrie-terrein.

De VER heeft een vast stramien en wordt module voor module uitgevoerd. Toch is het karakter van een project bepalend voor het karakter van de VER; de duur van het project bepaalt de looptijd van de VER en de complexiteit van het project heeft gevolgen voor de complexiteit van de VER. Tot slot: hoe concreter het project, hoe concreter de uitkomsten van de VER en de voorgestelde maatregelen.

Bij een concreet bouwplan zou het uitvoeren van een VER bijvoorbeeld kunnen leiden tot maatregelen zoals extra vluchtdeuren, extra ramen of licht, vermenging van functies, vermijden van enge hoeken en dergelijke (een 'ontwerp-VER'). Gaat het specifiek om woningbouw, dan zou een VER kunnen leiden tot het advies om te bouwen volgens het Politiekeurmerk Veilig Wonen©. Bij meer abstracte plannen als een vlekkenplan of bestemmingsplan, zou een VER kunnen resulteren in een paragraaf 'veiligheid' met algemene doelstellingen over een te bereiken veiligheidsniveau en uitgangspunten wat betreft inrichting zoals bereikbaarheid, zichtlijnen, dag- en nachtroutes en kavellijnen (een 'inrichtings-VER'). In het geval van strategische keuzes over bijvoorbeeld de locatie van een bedrijventerrein, zou de VER kunnen resulteren in aandacht voor externe veiligheid en bereikbaarheid voor hulpdiensten (een 'locatiekeuze-VER'). In alle gevallen zou uiterste consequentie van de VER kunnen zijn dat een plan (of een deel daarvan) niet doorgaat. De VER maakt het mogelijk een overzicht te krijgen van alle mogelijke risico's die in het project een rol (kunnen) spelen. Het gaat dan niet alleen om criminaliteit en hinder, maar ook om onveiligheidsgevoelens, brand, explosies, verstoringen van de openbare orde, natuurgeweld en verkeers- en transportongevallen. De ervaring leert dat het soort project bepaalt welke risico's vooral spelen²; daarom is de inbreng van deskundigen van groot belang.

Dat een VER wordt uitgevoerd, is nog geen garantie dat veiligheid prevaleert. Ook milieu, werkgelegenheid, kosten en/of sociale belangen spelen mee. Bij de aanleg van een spoorlijn kan bijvoorbeeld worden gekozen



Bij dit project (Haveneiland Oost) waren de Fietzersbond, de Stichting Gehandicapten Amsterdam en de Kamer van Koophandel betrokken

voor een tunnel, met de risico's die daaraan vastzitten. Dit om het landschap te sparen of om de bestaande bebouwing te kunnen handhaven. Ook als veiligheids-eisen niet kunnen worden gehonoreerd, heeft de VER zijn nut bewezen: de discussie is gevoerd en de voor- en tegenargumenten zijn bewust afgewogen. De meerwaarde van de VER ligt dan vooral in het transparant maken van het besluitvormingsproces, waardoor de legitimering achteraf eenvoudiger wordt: 'de actoren hebben hun verantwoordelijkheid genomen, en dit is het resultaat'.

Wie voert de VER uit?

Omdat de VER ook een bestuurlijk instrument is, ligt de beslissing om een VER toe te passen meestal bij een gemeente. Dit heeft te maken met de gemeentelijke verantwoordelijkheden op het gebied van het veiligheidsbeleid. Het komt echter steeds vaker voor dat politie en brandweer het initiatief voor een VER nemen. Hierdoor kunnen zij in een zeer vroeg stadium meepraten en hun ervaring en kennis over veiligheid inbrengen.

Bestuurlijk draagvlak is de belangrijkste voorwaarde voor het uitvoeren van een VER. Immers, wanneer het bestuur de voortgang van de VER volgt en accordeert, is het duidelijk welke afwegingen en keuzes worden gemaakt op veiligheidsgebied. De aanpassingen in de oorspronkelijke handleiding betreffen vooral de bestuurlijke borging van het traject: een formele opdrachtverlening door B&W in het voortraject en een eindrapportage aan B&W in het natraject.

De gemeente en de hulpdiensten zijn standaard bij elke VER betrokken. Andere betrokkenen (kunnen) zijn:

- de regisseurs van het project: de stedenbouwkundigen en/of het gemeentelijk projectbureau;
- instellingen (bijvoorbeeld een woningcorporatie);
- private actoren: architecten, projectontwikkelaars en ondernemers;
- de toekomstige en/of huidige gebruikers, bewoners, bezoekers en beheerders: hetzij als lid van de werkgroep, hetzij via speciale bijeenkomsten, individuele consultaties of enquêtes.

Alle direct betrokkenen hebben zitting in een multidisciplinaire werkgroep die de VER uitvoert. Dat zo'n verscheidenheid aan deelnemers in zo'n vroeg stadium met elkaar in overleg treedt, is essentieel voor het proces. De meeste betrokkenen weten niet precies wat een VER inhoudt en zoeken naar een geschikte invulling van het proces. Hierbij breekt zich soms het feit dat er

maar weinig ervaren voorzitters en procesbegeleiders zijn, die genoeg afweten van de materie 'veiligheid in ruimtelijke plannen' om richting aan de discussie te kunnen geven. Ze moeten voorts de verschillende kennisniveaus kunnen 'vertalen' in voor iedereen heldere begrippen, de veelheid aan gegevens ordenen en prioriteiten aan-geven. Doorgaans zijn ze afkomstig van de gemeente of hulpdiensten. Een andere bepalende factor is tijd: zowel de voorzitter/procesbegeleider als de deelnemers dienen over voldoende tijd te beschikken om in een VER-traject mee te draaien.

Vooraf bij de grote, infrastructurele projecten speelt verder een rol dat deelnemers aan een VER zich

moelijk een voorstelling kunnen maken van de toekomstige situatie en te veel blijven hangen in een beschrijving van de risico's in de huidige situatie. Voor veel mensen is een integrale benadering van veiligheid een dusdanige tour de force dat ze het moeilijk vinden om op een bepaald abstractieniveau te denken en al snel terugvallen op praktische oplossingen. Als het niet duidelijk is hoe de toekomstige situatie eruitziet, is het inderdaad lastig om uitspraken te doen over te verwachten veiligheidsrisico's.

Een goed ingericht VER-proces zorgt ervoor dat alle partijen die iets met veiligheid te maken hebben bij elkaar komen, en de systematische opsomming van de veiligheidsrisico's leidt ertoe dat deelnemers verder kijken dan het eigen belang of kennisveld. Dat zijn dan ook twee belangrijke pluspunten van de VER: het betrokken worden bij het proces en het kennismaken met een ander veiligheidsperspectief.

Wat ten slotte opvalt, is dat de VER vooral aanslaat in de grotere gemeenten, waar men een verder ontwikkeld veiligheidsbeleid heeft. Sommige gemeenten (Arnhem, Rotterdam, Amsterdam) willen de VER-systeem zelfs in het eigen planproces gaan integreren.

De praktijk

In de meeste gevallen wordt een startnotitie of intentieovereenkomst opgesteld waarin staat beschreven wat men gaat doen. De notitie of overeenkomst bevat, conform de format in de handleiding, gegevens over doelen, risico's, planning, deelnemers en budget.

Na de eerste module varieert het gebruik van de handleiding echter zeer. De handleiding wordt gehanteerd als een soort introductieboekje; men gaat zelf op zoek naar de beste vorm waarin men zowel het proces als de inhoud kan gieten. Voorbeelden en een uitgebreidere uitleg over wat men nu precies moet doen, worden gemist. Veel gemeenten, zoals Arnhem en Amsterdam, geven daarnaast aan behoefte te hebben aan een soort 'checklist' waarop ze kunnen afvinken wat ze op veiligheidsgebied al hebben gedaan en nog moeten doen. De formats uit de handleiding worden niet of nauwelijks gebruikt, wel het overzicht van de veiligheidsrisico's. Het nadeel van deze werkwijze is dat men in het algemeen niet tot een duidelijke prioritering van de veiligheidsrisico's komt, maar dat het blijft bij een opsomming van alle mogelijke veiligheidsrisico's die voor het project gelden.

Een andere reden om af te wijken van de handleiding is dat bestuurders wel willen weten welke risico's en problemen men kan verwachten, maar er tegelijkertijd beducht voor zijn dat dit het planproces vertraagt (de

Abstract

is a laborious process to link spatial planning with safety, which means that the police and fire brigade are often faced with unnecessary problems following completion of a building project. A tool for preventing this is the safety impact report (SIR). Now that the pilot phase is over, it has been tried and tested in various projects and, in terms of the systematics, it has been translated to a European standard, the SIR offers emergency services a means of anchoring safety in the common planning procedures.

The SIR is a processing tool that focuses on inventorying and solving safety-related problems within development processes. The SIR can be used at various planning levels and is applicable to the entire planning process. Here, experience shows that no two planning or building processes are the same and that the application of an SIR therefore always calls for customisation.

As the SIR is not only a processing tool, but also a management tool, it is usually a local authority that makes the decision to apply an SIR. This is based on municipal responsibilities in the area of safety policy. However, the police and fire brigade are increasingly taking the initiative for a SIR. After all, it gives them an opportunity to join in the discussion and share their opinions, experience and knowledge on safety at a very early stage.

Which other actors are involved in an SIR process depends on the type of project. All parties directly involved have a seat on a multidisciplinary working group implemented by the SIR.

Practice shows that the SIR system has resulted, in every case, in modification of the design. At the same time, the SIR procedure, which consists of five modules and compulsory reporting points, is a reason for users to employ the tool as they see fit. This is possible because the SIR is a voluntary tool to which one can give one's own content and whose level of ambition one can determine oneself. The consequence of this, however, is that the value of the tool is subject to erosion.

The SIR system has proved its value and has now also been translated into the recently published European standard ENV 14383-2 'Prevention of crime - Urban planning and design Part 2: Urban planning'. The SIR procedure would have to be amended to such a degree, however, that it could be integrated into a random planning procedure more simply than is currently the case. Here, the procedure of the European standard ENV 14383-2 could be used as basis. This is more flexible than the SIR procedure and would therefore be able to accommodate the limitations of the SIR procedure.

VER als hindermacht). Zeker wanneer een proces al wat stroperig verloopt, is men bang dat een 'extra' instrument vertraging in de hand werkt. De VER sneuvelt dan vaak in het krachtenveld tussen bestuur, hulpdiensten en private partijen.

Verder loopt het feitelijke proces tijdens de uitvoering van een VER in de meeste gevallen minder lineair dan de opbouw van het instrument doet vermoeden. Doordat de VER een vrijblijvend instrument is waaraan men zelf inhoud kan geven en waarvan men zelf het ambitieniveau kan bepalen, bestaan er allerlei VER-achtige trajecten. Dat de term 'VER' niet beschermd is, vermindert de 'waarde' van het instrument aanzienlijk. Ook is niet vastgelegd waar een traject aan moet voldoen.

geef
ject,
die e
sanc
op e
niet
zorg
term
over
Omd
heeft
ken t
ren. I
gaan
ding
geme
voort
den v

Euro

Voor
belan
norm
and d
aange
onder
Aange
gema
lijkt d
VER. E

de procedure is vormgegeven.

De Europese norm stelt om te beginnen drie vragen centraal: over welk gebied hebben we het (waar), over welke problemen praten we (wat) en welke actoren zijn daarbij betrokken (wie). Onder de betrokken actoren bevindt zich in elk geval het bestuur dat verantwoordelijk is voor een project ('responsible body'). Een centrale rol in de procedure vormt de uitvoerende werkgroep ('working group'): het platform waar de veiligheidsaspecten van een project worden besproken.

Vervolgens wordt een aantal stappen doorlopen:

- 1 vastleggen van de verantwoordelijkheden;
- 2 analyse van de risico's en problemen (bestaande en/of te verwachten);
- 3 bepalen van de doelen;
- 4 bepalen van de maatregelen om de risico's en problemen te verminderen;
- 5 beslissing door het bestuur;
- 6 implementatie van de maatregelen;
- 7 monitoring, auditing en evaluatie.

De norm bevat verder per stap voorbeelden, tips e.d.,

maar die zijn 'informatief' en dus niet verplicht. Hoewel de Europese norm geen wetgeving is, biedt hij wel een werkbare procedure aan waarmee men tot een veiliger ontwerp kan komen. Anders dan in de VER zijn er in de Europese norm minder verplichte rapportagemomenten, zodat hij eenvoudiger in een willekeurige planprocedure is te integreren.

Tot slot

De VER is langzaam maar zeker een bekend instrument aan het worden. De gemeenten die er reeds mee hebben gewerkt, zijn redelijk enthousiast en voor hulpdiensten vormt de VER een prima middel om veiligheid te verankeren in bouwplannen van welke aard ook. De flexibiliteit van het instrument zorgt er daarbij wel voor dat er veel VER-achtige trajecten worden uitgevoerd die niet voldoen aan de beschrijving in de handleiding. Niettemin heeft ook dat laatste zin: in alle gevallen dat de VER of onderdelen daarvan zijn toegepast, heeft dit geleid tot verbetering van het ontwerp of plan.

Het grootste struikelblok van de VER blijkt de formele procedure uit de handleiding van Binnenlandse Zaken, met name de voorgeschreven wijze van verantwoording. In de ogen van bestuurders en ontwikkelaars is dit een vorm van (mogelijke) hindermacht, die tot planvertraging kan leiden. Het is de oorzaak van het groeiende aantal VER-achtige trajecten.

En oplossingen zou kunnen liggen in het zodanig aanpassen van de VER-procedure dat ze eenvoudig in een willekeurige planprocedure kan worden verwerkt. Hiervoor zou men gebruik kunnen maken van de procedure die in de Europese norm staat.

De vestiging van de VER-systeematiek en verbetering van de VER-procedure zouden hand in hand moeten gaan met het aanpassen van de handleiding, het landelijk bekendmaken van de vernieuwde VER en het bieden van een ondersteuningsstructuur.

Hiervoor kan het ogenblik dichterbij komen dat de VER alom wordt gezien als hét instrument op het gebied van integrale veiligheid. ♦

In dit artikel zal verder gesproken worden over 'genoemde Europese norm' of 'de Europese norm'. Daarmee wordt steeds de Europese norm ENV 14383-2 bedoeld.

- 2 Gaat het in een project om infrastructuur of strategische keuzes, dan zal vooral externe veiligheid een rol spelen. Is er sprake van een project dat met name is bedoeld is voor bezoekers (bijvoorbeeld winkelcentra en stations) of bewoners (bijvoorbeeld een woonwijk of wooncomplex), dan komen vooral sociale veiligheidsaspecten om de hoek kijken.
- 3 Eind jaren 90 werd op initiatief van Denemarken, Nederland en het VK gestart met het maken van een serie Europese normen op het terrein van criminaliteitspreventie via (steden)bouwkundig ontwerp en beheer: ENV 14383 *prevention of crime by urban planning and building design*. De eerste norm over urban planning werd begin 2003 door de 22 landen die aangesloten zijn bij CEN (Comitee Europeen de Normalisation) in een *formal vote* officieel goedgekeurd. Deze norm - ENV 14383-2 - zal binnenkort verschijnen en lijkt sterk op de VER. Normen waar nog aan gewerkt wordt, gaan in op terminologie en gebouwontwerp: woongebouwen (ENV 14383-3), winkels en kantoren (ENV 14383-4) en eventueel daarna nog 'commercial centres', 'hospitals', 'parking areas and parking buildings', 'public transport facilities' en 'schools'.

Criminaliteitsanalyse in de praktijk

Op 26 juni 2003 verscheen ons boek *De praktijk van de criminaliteitsanalyse*.¹ Hierin wordt verslag gedaan van een onderzoek dat is uitgevoerd in het kader van het project *Criminaliteitsanalyse in Nederland*. Anders dan het gelijknamige naslagwerk waarin dit project enkele jaren geleden resulteerde², betreft deze studie niet de best practices van de criminaliteitsanalyse, maar de dagelijkse praktijk.



mr.dr. H. Moerland

Hans Moerland is werkzaam bij de sectie Criminologie van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Erasmus Universiteit Rotterdam



dr. F. Boerman

Frank Boerman is werkzaam bij de Dienst Nationale Recherche Informatie van het Korps Landelijke Politiediensten

Wat voor organisaties en personen zijn zoal betrokken bij de praktijk van criminaliteitsanalyse? Hoe gaan criminaliteitsanalisten en -onderzoekers te werk? Met wat voor knelpunten worden ze in de uitoefening van hun beroep geconfronteerd? Wat voor producten vervaardigen ze? Zijn ze naar tevredenheid, die producten? En, niet het minst belangrijk, gebeurt er wat mee?

Antwoord op deze en andere vragen hebben we proberen te krijgen door middel van landelijke enquêtes onder medewerkers die binnen handhavingsinstanties en ondernemingen zijn aangesteld om criminaliteitsanalyse te bedrijven, en onder de opdrachtgevers, begeleiders en klanten van dergelijke medewerkers. Door middel van twee bijdragen aan dit tijdschrift willen we nu een aantal van die antwoorden onder de aandacht van een breder publiek brengen. Zo gaat het in dit eerste artikel erom hoe uitvoerenden en anderszins betrokkenen allerhande facetten van de analysepraktijk beoordelen. Aan de orde daarbij komen onderwerpen in de sfeer van de randvoorwaarden van het vak (wat handhavingsinstanties aan capaciteit en deskundigheid in huis hebben om analyses te verrichten; wat uitvoerenden 'vaktechnisch' in huis hebben; wat uitvoerenden nodig hebben om criminaliteitsanalyse te bedrijven), maar ook de tevredenheid van analisten en onderzoekers over hun werkgever (wat handhavingsinstanties hun als werknemer te bieden hebben) en de tevredenheid van opdrachtgevers, begeleiders en klanten over hetgeen uitvoerenden rapporteren, over het schriftelijk analyseproduct.

In het tweede artikel, dat in een volgende aflevering van dit tijdschrift zal worden gepubliceerd, zijn het niet zozeer meer de opvattingen van de 'producenten' en de 'consumenten' van criminaliteitsanalyse die centraal staan, als wel enkele punten van (opbouwende!) kritiek en aanbevelingen die zich op basis van deze en verdere resultaten van onze enquêtes laten formuleren.

Wat handhavingsinstanties te bieden hebben

Wat hebben de handhavingsinstanties waar analisten en onderzoekers zijn aangesteld deze werknemers te bieden? Aan uitvoerenden zowel als anderszins betrokkenen is gevraagd hun oordeel uit te spreken over een aantal stellingen. De stellingen gaan over onderwerpen als de bestaande mogelijkheden tot bijscholing en het carrièreperspectief dat men heeft. De meningen zijn weergegeven in overzicht 1, dat zich als volgt laat 'lezen'. Ten aanzien van elk onderwerp is voor beide soorten respondenten, uitvoerenden respectievelijk anderszins betrokkenen, een 'balkje' getekend. Die balkjes hebben allemaal dezelfde lengte, van honderd procent. Op enige afstand links van de verticale as, van nul procent, staat het percentage respondenten weergegeven dat de stelling in kwestie verwerpt, op enige afstand rechts het percentage respondenten dat de stelling onderschrijft. Het middelste deel van het balkje, dat voor de ene helft links van de nul-as staat en voor de andere helft rechts daarvan, weerspiegelt de opvattingen van de respondentengroep die het eens noch oneens is met de stelling.

Het plaatje maakt meteen duidelijk dat de oordelen van uitvoerenden respectievelijk anderszins betrokkenen in het algemeen veel gelijkenis vertonen. Op punten van de mogelijkheden tot bijscholing en het volgen van cursussen, van de uitdaging die het werk met zich brengt en van de waardering die ze krijgen voor hetgeen ze vakmatig presteren tonen de uitvoerenden zich door de bank genomen best tevreden, analisten overigens wat meer dan onderzoekers, en het oordeel van hun opdrachtgevers, begeleiders en klanten sluit daar zonder meer op aan. Duidelijk negatieve opvattingen, uit beide 'kampen', vallen slechts te noteren met betrekking tot het *carrièreperspectief*. Veelzeggend zijn ook de zinsneden waarmee sommige respondenten het desbetreffende, niet zelden: vernietigende, oordeel hebben toegelicht.

Een goed carrièreperspectief?

'Totaal niet; werken bij (dienst X) is stilstand.'

'Geen toekomstperspectief.'

'Er zit helemaal geen carrièreperspectief in.'

'Geen perspectieven.'

'Geen doorgroeimogelijkheden.'

'Schaal 8, en geen toekomstperspectief op gebied van functie en beloning.'

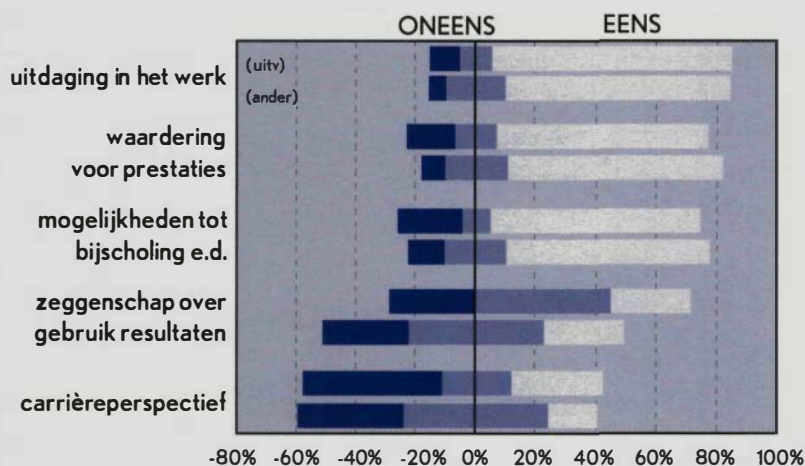
'Loopbaan biedt weinig uitzicht voor jongeren.'

'Aantrekkelijke plek om ervaring op te doen; carrière moet echter buiten organisatie.'

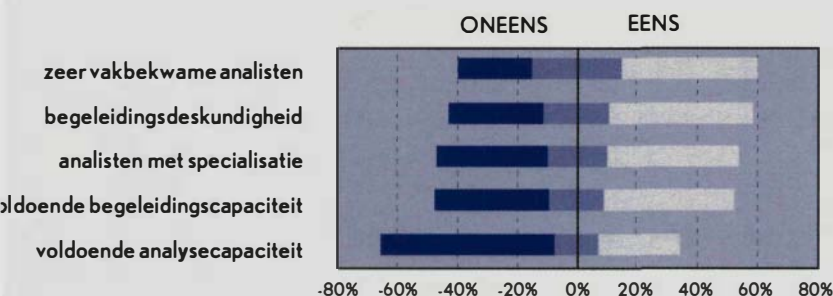
'Vandaar de snelle uitstroom naar andere diensten, organisaties etc.'

'Persoonlijke ontwikkeling: oké, hoger op qua schaal etc.: nee.'

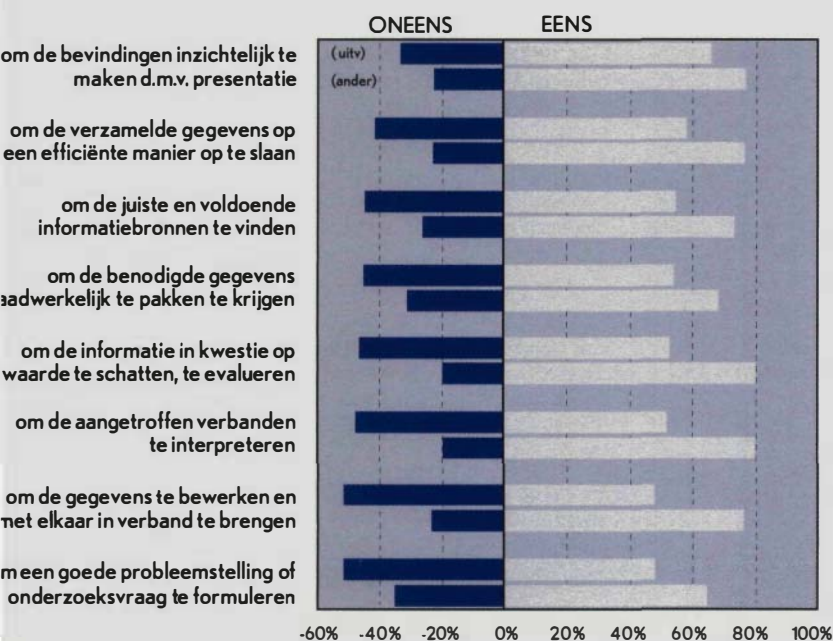
Overzicht 1. De handhavingsinstantie als werkgever



Overzicht 2. Capaciteit en deskundigheid binnen de organisatie



Overzicht 3. De aanwezigheid van vaardigheden bij analisten



Ook bij medewerkers die zich binnen grote ondernemingen met de criminaliteitsanalyse bezighouden, blijkt het carrièreperspectief tot minder tevredenheid te stemmen dan de andere punten die in de enquête aan de orde zijn gesteld. Dit doet echter niet af aan het feit dat bedoelde medewerkers op alle fronten beduidend meer waardering aan de dag leggen voor hetgeen hun werkgever te bieden heeft dan analisten en onderzoekers bij reguliere en bijzondere opsporingsdiensten. Onder de huidige omstandigheden zal dan ook moeilijk tegen te houden zijn, dat het bedrijfsleven de onderhavige beroepspraktijk bij de politie verder 'afroemt'.

Wat handhavingsinstanties in huis hebben

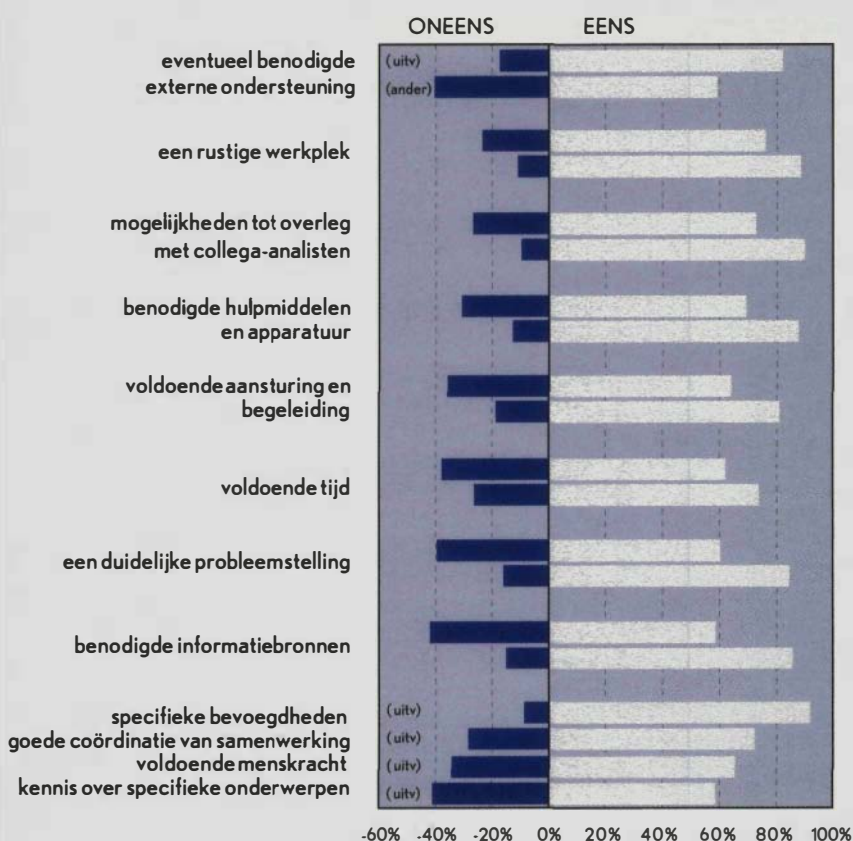
In de enquête onder uitvoerenden is respondenten gevraagd zich uit te spreken over de stelling dat de organisatie waarin ze werken voldoende capaciteit bezit om analyseactiviteiten te verrichten. Hun uitspraken daarover houden elkaar aardig in evenwicht: bijna 45 procent verklaart zich met die uitspraak eens of volledig eens, bijna 47 procent oneens dan wel volledig oneens; bijna één op de tien respondenten kiest voor een neutraal standpunt.

Aanmerkelijk negatiever over die capaciteit laten de respondenten zich uit die op een andere, niet-uitvoerende manier bij het vak zijn betrokken. Zoals valt op te maken uit overzicht 2, is naar het oordeel van opdrachtgevers, begeleiders en afnemers van analyseproducten van evenwicht geen sprake. De stelling 'Het organisatieonderdeel waarbinnen ik de afgelopen jaren met criminaliteitsanalyse te maken heb gehad, beschikt over voldoende capaciteit om in de behoefte aan analyse te voorzien' wordt in veel mindere mate onderschreven dan overeenkomstige stellingen met betrekking tot 'voldoende capaciteit om analisten aan te sturen en te begeleiden' en de inzetbaarheid van 'analisten die over gespecialiseerde kennis en deskundigheid beschikken'. Neigen de uitspraken over deze laatste stellingen nog naar een zeker evenwicht, over de aanwezigheid van voldoende deskundigheid om analisten aan te sturen en te begeleiden is het oordeel zelfs overwegend positief. Hetzelfde geldt voor het globale oordeel van opdrachtgevers en anderen over de vakbekwaamheid van de analisten.

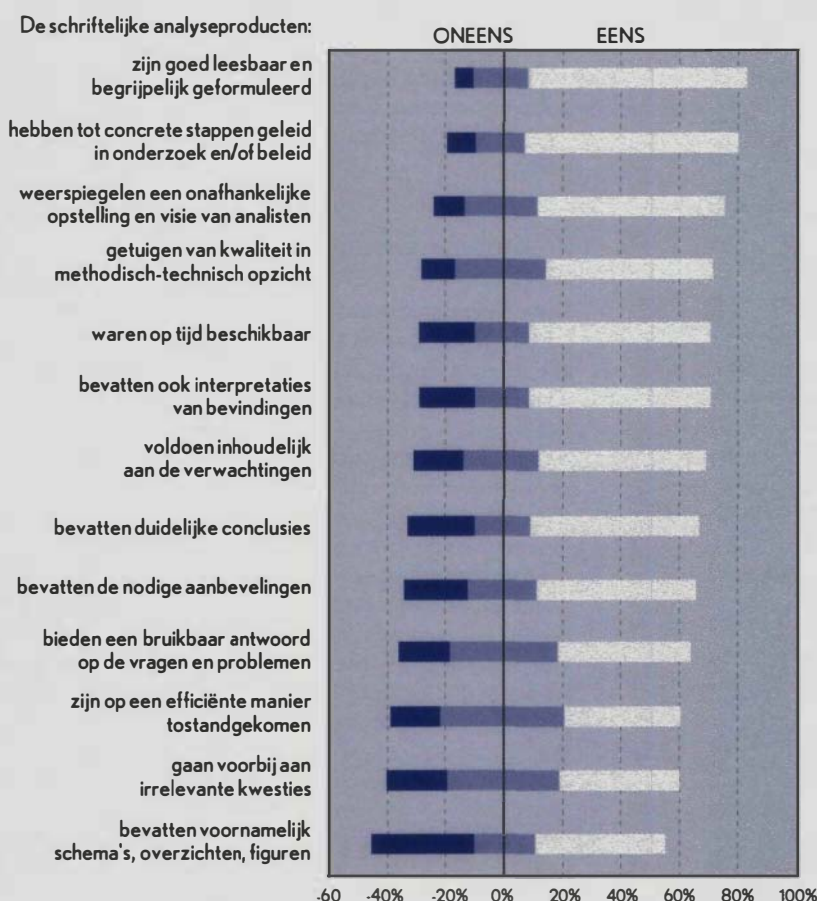
Wat uitvoerenden vaktechnisch in huis hebben

Door de bank genomen tonen de opdrachtgevers, begeleiders en klanten zich dus niet ontevreden over de vakbekwaamheid van de analisten en onderzoekers waarover handhavingsinstanties beschikken. Maar wat hebben die uitvoerenden in huis als het aankomt op de specifieke kennis, inzichten en vaardigheden die nodig zijn om criminaliteitsanalyse te bedrijven? Ook over dit onderwerp zijn beide 'kampen' onderzocht. Aan de uitvoerenden is met betrekking tot acht items, variërend van de formulering van een goede probleemstelling tot het inzichtelijk maken van de bevindingen door middel van presentatie, de vraag gesteld in hoeverre men bij het verrichten van de analyses van een bepaald soort profijt zou hebben gehad van meer kennis, inzichten of vaardigheden dan waarover men feitelijk beschikte. Hierbij zijn telkens vier antwoordmogelijkheden aangeboden, oplopend van 'geen enkel profijt', via 'wel enig profijt' en 'tamelijk veel profijt', tot 'zeer veel profijt'. De niet-uitvoerenden hebben, met betrekking tot dezelfde items, stellingen voorgelegd gekregen van het type 'De analisten met

Overzicht 4. De aanwezigheid van voorzieningen en faciliteiten



Overzicht 5. Schriftelijke producten van criminaliteitsanalyse



wie ik de afgelopen jaren te maken heb gehad, hebben er over het algemeen moeite mee ...', '... om een goede probleemstelling of onderzoeksvraag te formuleren', '... om de juiste en voldoende informatiebronnen te vinden', '... om de benodigde gegevens daadwerkelijk te pakken te krijgen', enzovoort. In hoeverre men de respectieve stellingen onderschrijft, kon worden aangegeven door middel van een keuze op de vijfpuntschaal van 'volledig eens' tot 'volledig oneens'. De bevindingen die we met betrekking tot de onderhavige vaktechnische, vakinhoudelijke knelpunten hebben opgedaan, zijn weergegeven in overzicht 3.

Door de uiteenlopende wijze van vraagstelling laten de uitspraken van beide respondentengroepen zich moeilijk met elkaar vergelijken, maar duidelijk is dat in ieder geval de uitvoerenden zelf van mening zijn dat er aan hun vaardigheden nog wel het een en ander te verbeteren valt – het minst waar het erom gaat hun bevindingen inzichtelijk te maken door middel van presentatie respectievelijk de vergaarde informatie op een efficiënte manier op te slaan, het meest waar het erom gaat een goede probleemstelling of vraag te formuleren en de verzamelde gegevens te bewerken en met elkaar in verband te brengen. Wel schrijven de afzonderlijke beroepsgroepen die analisten en onderzoekers tot op zekere hoogte vormen zich elk zo hun eigen sterke en zwakke punten toe. Met name onderzoekers hebben er problemen mee de juiste gegevensbronnen te vinden, terwijl analisten verhoudingsgewijs veel behoefte ervaren aan vaardigheden om een goede probleemstelling of onderzoeksvraag te formuleren. In de formulering van zo'n probleemstelling zien overigens niet alleen de uitvoerenden het belangrijkste knelpunt op 'ambachtelijk' vlak, ook de opdrachtgevers, begeleiders en afnemers van analyseproducten doen dat. Deze laatsten hebben er voorts, relatief gezien tenminste, niet zo veel vertrouwen in dat analisten er altijd in slagen de benodigde gegevens daadwerkelijk te pakken te krijgen. De minste problemen percipiëren ze op het stuk van de vaardigheden die uitvoerenden bezitten om de verzamelde gegevens op waarde te schatten respectievelijk te bewerken en met elkaar in verband te brengen.

Wat uitvoerenden nodig hebben

In hoeverre beschikken analisten en onderzoekers over de voorzieningen en faciliteiten waarvan zij in de uitvoering van hun vak afhankelijk zijn? Zowel uitvoerenden als anderszins betrokkenen zijn hierover ondervraagd, zij het niet op precies dezelfde manier. Aan de uitvoerenden is gevraagd naar de mogelijke behoefte aan meer of andere faciliteiten of voorzieningen dan waarover men feitelijk beschikte. Een dergelijke behoefte blijkt te zijn ervaren in twee op de drie gevallen. Vervolgens is, in de desbetreffende gevallen, doorgevraagd waaraan het de analist of onderzoeker dan heeft ontbroken. Met betrekking tot twaalf items, variërend van een duidelijke opdracht of probleemstelling tot bepaalde bevoegdheden, dienden de logistieke condities te worden beoordeeld, en wel op een vierpuntsschaal. Deze loopt, van het uiterste waarbij dienaangaande helemaal geen knelpunt aanwezig wordt geacht ('ontbrak geenszins, niet aan de orde, niks mis mee'), via de alternatieven 'had wel beter gekund' en 'had veel beter gekund', op naar het uiterste waarbij de voorziening in kwestie volgens de respondent 'volledig ontbrak' of 'schromelijk tekort-

In this article, the results of a study into the practice of analysts are presented. It focuses on the views of operational staff and those otherwise involved regarding what enforcement agencies can offer their analysts and researchers, on preconditions for conducting crime analyses and on the reporting of what are the findings?

Those appointed to conduct crime analyses are not at all dissatisfied with their employer. They usually find that the work presents enough challenges, that they are valued for their achievements and that they have sufficient opportunities to undergo further training in their profession. One issue, however, does cause for serious dissatisfaction: miserable career prospects.

Clients and supervisors, as a group, appear to have a fairly neutral opinion of the capacity and expertise available for supervising operational staff, of the presence of analysts and researchers with specialised knowledge and expertise, and of the professional competency of the operational staff. They are more dissatisfied than the operational staff themselves regarding the analytical capacity.

A considerable number of analysts and researchers are convinced that their professional competence is still in need of improvement. They mainly have difficulty, as operational staff and others agree, in formulating a problem or research question. Furthermore, clients are too often vague about what they actually want to know. Other problems involving the facilities upon which the operational staff depend primarily occur, according to them, in the area of guidance and supervision, the amount of time they have, the availability, accessibility and quality of information sources and, finally, knowledge of specific topics. Unlike the operational staff, their clients and supervisors do not consider the (lack of) clarity of the assignment or problem and the lack of available information to be one of the major bottlenecks of the profession. They do see the operational staff's concern about the time available, however. In turn, clients and supervisors are alone in their negative views on the possibility of external support.

Clients, supervisors and customers seem quite satisfied with written reports. They are most impressed by their readability and comprehensiveness and least by the efficiency with which analytical products are created, the relevance of everything that is reported and the usefulness of the answer the analysis provides to relevant questions and problems. This latter point also raises doubt about the judiciousness of the reporting points and the purpose of many crime analyses.

schoot'. Acht van deze twaalf items zijn eveneens voorgelegd aan de opdrachtgevers, begeleiders en klanten, en wel in de vorm van stellingen van het type: 'De analisten waarmee ik de afgelopen jaren te maken heb gehad...', '... krijgen bij iedere opdracht een duidelijke probleemstelling mee', '... krijgen voldoende aansturing en begeleiding vanuit de organisatie', enzovoort. In hoeverre men de respectieve stellingen onderschrijft, kon worden aangegeven door middel van een keuze op de vijf puntsschaal van 'volledig eens' tot 'volledig oneens'.

De uitspraken van uitvoerenden en anderszins betrokkenen over condities als een duidelijke opdracht of probleemstelling, aansturing en begeleiding binnen de organisatie, externe ondersteuning en dergelijke zijn, zo goed en zo kwaad als dat gezien de uiteenlopende wijze van vraagstelling mogelijk is, weergegeven in overzicht 4. Hierin is volstaan met de presentatie van negatieve respectievelijk positieve meningen: omdat de uitvoerenden geen neutrale antwoordmogelijkheid als 'niet eens, niet oneens' is geboden, hebben we voorzover de anderszins betrokkenen voor die mogelijkheid kozen hun oordeel buiten beschouwing gelaten. Volledigheidshalve zij nog opgemerkt dat in het overzicht ook de uitspraken zijn weergegeven met betrekking tot condities die in de enquête onder niet-uitvoerenden ontbreken.

Het overzicht nodigt ertoe uit een aantal conclusies te trekken. De eerste kan zijn dat het met de knelpunten in de logistieke voorwaarden voor de criminaliteitsanalyse in zoverre meevalt, dat ten aanzien van geen enkel punt de negatieve uitspraken de positieve in aantal overtreffen. Voor wat betreft de uitvoerenden scoren het slechtst, met om en nabij veertig procent antwoorden die erop neerkomen dat er aan de condities toch wel het een en ander mankeerde, de aansturing en begeleiding die men ontving, de tijd die men voor het uitvoeren van de analyses beschikbaar had, de duidelijkheid van de opdracht of probleemstelling die men kreeg, de beschikbaarheid van bronnen om de benodigde gegevens uit te putten en kennis over specifieke onderwerpen. Knelpunten op het stuk van eventueel benodigde externe ondersteuning en van bepaalde bevoegdheden worden slechts ervaren door een bescheiden minderheid van analisten en onderzoekers.

Of, zoals de afbeelding suggereert, het oordeel van de uitvoerenden over het algemeen wat minder positief uitvalt dan dat van de opdrachtgevers, begeleiders en afnemers van analyseproducten, is door het verschil in vraagstelling moeilijk hard te maken. Wel kunnen we constateren dat deze laatste de (on)duidelijkheid van de opdracht of probleemstelling en (een gebrek aan) de benodigde informatie niet tot de belangrijkste knelpunten rekenen. Relatief hoog scoort bij hen in problematisch opzicht, net als bij de analisten en onderzoekers, de tijd die beschikbaar is om een analyse uit te voeren en, anders dan bij de uitvoerenden het geval is, de (beperkte) beschikbaarheid van externe ondersteuning.

Wat uitvoerenden rapporteren

Anders dan geregeld valt te beluisteren, bevatten de schriftelijke producten van criminaliteitsanalyses meestal wel degelijk enige interpretatie van bevindingen en conclusies. In twee op de drie verslagen of rapporten zijn bovendien aanbevelingen opgenomen. Dat men blijft steken in een 'kale' presentatie van cijfers,

overzichten of schema's is dus meer uitzondering dan regel – althans volgens de uitvoerenden zelf. Maar hoe laten de opdrachtgevers, begeleiders en afnemers van analyseproducten zich uit over hetgeen uitvoerenden rapporteren? Aan deze respondenten zijn stellingen voorgelegd over 'de schriftelijke analyseproducten waarvan ik de laatste jaren kennis heb genomen'. In hoeverre men die stellingen onderschrijft, door zich daarmee (volledig) eens, eens noch oneens, dan wel (volledig) oneens te verklaren, is weergegeven in overzicht 5.

Het beeld dat uit dit overzicht naar voren komt, weerspiegelt over het algemeen eerder tevredenheid dan ontevredenheid. Het minst onderschreven wordt de uitspraak dat de analyseverslagen voornamelijk schema's, overzichten en figuren bevatten, het enige item dat niet onomwonden in positieve bewoordingen is geformuleerd. Integendeel, hier komen wellicht weer de 'kale cijfers' om de hoek kijken waar menig rapport of verslag niet bovenuit zou stijgen. Hoe dan ook: er blijkt een redelijke mate van tevredenheid te bestaan over de aanwezigheid van wat een analyseverslag nog méér zou kunnen of moeten behelzen: interpretaties, conclusies, aanbevelingen. Het minst tevreden toont men zich over de aspecten van doelmatigheid en relevantie, punten waarover bovendien een groot deel van de respondenten een neutraal oordeel geeft. Hetzelfde geldt merkwaardig genoeg voor de bruikbaarheid van het antwoord dat de analyse biedt op de vragen en problemen die aan de orde waren.

Weerspiegelt deze laatste uitkomst inderdaad slechts een zekere gereserveerdheid over de bruikbaarheid van analyseresultaten of is er meer aan de hand? Het zijn immers niet de opdrachtgevers, begeleiders en klanten die gebrek aan duidelijkheid (of een duidelijke afbakening) van een opdracht of probleemstelling zien als de belangrijkste knelpunten van de analysepraktijk, het zijn de uitvoerenden die zich op dat punt niet zelden in de kou voelen staan. Wellicht blijft inderdaad al te vaak in het ongewisse welke problemen aan een analyse ten grondslag liggen, welke vragen beantwoording behoeven, welke keuzen moeten worden vergemakkelijkt. De twijfel die uit bedoelde uitkomst spreekt, zou heel goed dergelijke kwesties kunnen betreffen, kwesties die te maken hebben met de vraag waartoe de desbetreffende activiteiten nou eigenlijk dienen.

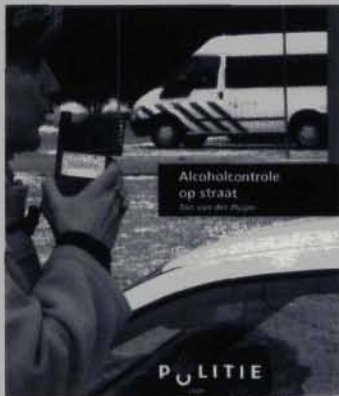
Denkbaar is dat opdrachtgevers, begeleiders en klanten zich te weinig kritisch tonen, niet in de laatste plaats ook tegenover de eigen betrokkenheid, dat ze te snel tevreden zijn, tevredener dan ze zouden moeten zijn. Kritische beschouwingen over fundamentele kwesties als de zojuist genoemde (doelen, vragen, keuzes) zullen wij dan maar geven – in een volgende aflevering van dit tijdschrift. ♦

1 H. Moerland en F. Boerman. *De praktijk van de criminaliteitsanalyse*. 's-Gravenhage, Elsevier Overheid, 2003.

2 H. Moerland en B. Rovers (red.). *Criminaliteitsanalyse in Nederland*. 's-Gravenhage, Elsevier bedrijfsinformatie bv, 2000.

Gelezen en ontvangen

Alcoholcontrole op straat



Ton van der Pluijm
2003, eerste druk
LSOP, Politie Instituut Verkeer en Milieu
Reed Business Information bv
ISBN 90 5901 85 08

De stad van alle leeftijden

Een intergenerationele kijk op lokaal sociaal beleid
Kees Penninx
NIZW Uitgeverij, Utrecht
2003
ISBN 90 5957 034 0

Dit boekwerk is geschreven voor beleidsmakers van gemeente, bewoners- en belangenorganisaties en instellingen op het gebied van wonen, zorg, welzijn, onderwijs en veiligheid. Gewone bewoners van wijken zijn nauwelijks betrokken bij landelijke nota's en debatten waarin sociale integratie binnen wijken aan de orde komen. Dit boek gaat uit van het standpunt dat het erbij horen en samenwerken van alle generaties op lokaal niveau mogelijk moet worden gemaakt. Het boek hanteert behoorlijk veel sociaal beleidsjargon. Voor de doelgroep moet dat geen probleem zijn, maar of het een oplossing naderbij brengt, waag ik te betwijfelen.

Burgerjaarverslag 2002

Cor de Vos
Burgemeester van gemeente
Nieuwegein

Sinds kort bestaat de verplichting dat op basis van artikel 170 van de Gemeentewet de burgemeester een burgerjaarverslag uitbrengt. Dat handhaving en veiligheid tot de belangrijkste portefeuilles van de burgemeester behoren, mag blijken uit de prominente plaats ervan: 2e en 3e onderwerp van algemeen beleid. Het boekwerkje geeft een goed beeld van wat de burgemeester van een middelgrote gemeente bezighoudt.

Schimmige werelden

Nieuwe etnische groepen en jeugdcriminaliteit
M. Kromhout en M. van San
WODV, Onderzoek en beleid 206
2003
Boom juridische uitgevers
ISBN 90 5454 319 1

Nog niet eens zo lang geleden zou een dergelijk rapport uiterst kritisch zijn ontvangen. Het rapport zoomt in op de vraag in welke mate jongeren van 'nieuwe etnische groepen' in aanraking komen met politie en justitie. Eerder onderzoek leverde als resultaat op dat jongeren uit grote migrantengroepen relatief veel met justitie en politie in aanraking komen. Het onderzoek is gestart met het oog op preventie.

Rotary

Voor, tijdens en na de Tweede Wereldoorlog
Dr. D.M. de Jaeger
Stichting Rotary Administratie
Nederland
2003

Wat doet een boek over de Rotary in het tijdschrift? Het is niet zozeer het vermoeden dat er onder de lezers ongetwijfeld ook Rotary-leden bevinden. Eerder de omstandigheid dat een gerespecteerd oud-politieman en oud-redacteur van dit tijdschrift de auteur is en het feit dat de politie een kleine en bescheiden

rol speelt in de beschreven geschiedenis. De politie speelde een rol bij het handhaven van het verbod op de bijeenkomsten van de Rotarians. De Rotary Utrecht bemiddelde bij de zuivering van de vroegere HC van Utrecht. Kortom voor de geïnteresseerde lezer biedt het een ruim overzicht over de periode. Het boekje is te bestellen door het overmaken van € 12,50 op girorekening 288124 t.n.v. bij Stichting Rotary Administratie Nederland (RAN), Amstel 266, 1017 AM Amsterdam.

Handleiding documentenonderzoek



M. Naber en J. Schuurmans
Elsevier Overheid
Derde herziene druk, 2003
ISBN 5901 840 0

Welzijn versterkt veiligheid

Betrokken burgers in leefbare wijken
Redactie: Lodewijk Gunther Moor, Don van Lin en Kees Neeffes
Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie i.s.m. Landelijk expertisecentrum Buurtbemiddeling en Verdiwel
Dordrecht/Utrecht 2003
ISBN 907265 226 6

In deze bundel staan de inleiding gehouden tijdens een congres van genoemde stichtingen. Voorts enkele verslagen van de workshops en projectbeschrijvingen.

Bestrijding voetbalgeweld:

Onnodig hoge kosten voor nette fans



Dr. E.J. van der Torre

Edward van der Torre werkt bij het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement.

Het voetbalseizoen is inmiddels ruim twee weken aan de gang. Het valt bij het schrijven van deze column niet te zeggen of zich al weer ongeregelheden hebben voorgedaan. Het is echter honderd procent zeker dat het beleid om voetbalgeweld te bestrijden al weer aanzienlijk veel onnodige kosten heeft opgelegd aan duizenden nette voetbalfans.

Gedurende jarenlang onderzoek naar voetbalgeweld en bij privé-bezoeken aan Sparta-wedstrijden ben ik op een merkwaardig patroon gestuit. Veel beperkende maatregelen leggen kosten op aan nette fans. Grote kostenposten zijn het verplicht plaatsnemen in een krap uitvak met slecht zicht, miscommunicatie door clubs, en eindeloos wachten: op de bus; in de file; in een stilstaande trein; bij het stadion; bij de catering; na afloop in het uitvak, et cetera. Tel daarbij nog een categorie stewards op die onnodig ongerief voor nette supporters verkiest boven het afwijken van (huis)regels. Diezelfde stewards durven vaak geen 'boe of bah' te zeggen tegen asociale supporters. Tegelijkertijd zijn (collectieve) routinemaatregelen vaak een spelletje voor echte hooligans; zij omzeilen een verplichte combiregeling; zij (ver)kopen uitkaartjes; zij dringen voor bij de toegangspoort; zij verlaten vijf minuten voor het einde het stadion; zij omzeilen stadionverboden; zij intimideren stewards. Als ze gebruikmaken van een combiregeling verpesten ze onderweg en in het uitvak grondig de sfeer. Dit wangedrag legt nette supporters vervolgens weer het regime van risicowedstrijden op. Kortom: hooligans omzeilen beperkende maatregelen, maar houden met wangedrag collectieve beperkingen in stand.

Toen ik in de ArenA ooit hoog en achter een net werd weggestopt in het uitvak besloot ik nooit meer georganiseerd naar uitwedstrijden te reizen. Het ArenA-probleem heeft zich helaas vanzelf opgelost, want Ajax-Sparta staat niet meer op het competitieprogramma. Wie denkt dat dit soort problemen niet zou bestaan bij risicoloze wedstrijden in de eerste divisie vergist zich. Een voorbeeld: Dordrecht - Sparta. Website en stewards dirigeerden me naar de verkeerde parkeerplaats (een paar honderd meter omlopen). Stewards stuurden me tot twee keer toe naar een verkeerd loket. Spartanen werden verbannen naar een uitvak, achter een doel. Het telde circa vijf rijen met halfverrotte houten banken: 'een uitvak voor uitschot.' Staand op de bovenste rij kon je het spel op de andere helft nauwelijks volgen. Na afloop wilde ik naar mijn verkeerd geparkeerde auto, maar ik moest om veiligheidsredenen met een handvol spartanen wachten voor een gesloten hek. Toen het hek uiteindelijk opening, waren we zo koud geworden dat we even koffie wilden drinken in een kantine, maar dat werd te gevaarlijk gevonden. Er waren die avond aan de lange

zijden vier keer zoveel lege stoelen als uitsupporters: die hadden daar probleemloos en comfortabel kunnen zitten.

Ik begrijp dat het deels onvermijdelijk is dat goeden onder kwaden lijden om voetbalgeweld te voorkomen. Beleidsaanscherpingen hebben voetbalstadions onmiskenbaar veiliger gemaakt. Toch is er alle reden werk te maken van het motto *Pak de vandalen, niet de fans!* van het Comité Echte Fans. Om dit veilig te doen, stel ik op hoofdlijnen het volgende voor:

Pak met ambachtelijk politiewerk hooligans aan: contact leggen; inlichtingen inwinnen; kwade voorname 'stuk maken'; netwerken in kaart brengen (ook buiten het voetbal om); 'leiders' eruit pakken; waar nodig arrestanten maken en stadionverboden opleggen (wat mij betreft pas met meldplicht na overtreding van een stadionverbod). Dit is dus doelgroep- en dadergericht;

Heb daarnaast oog voor gelegenheidsstructuren: bij woedeopwekkende gebeurtenissen en beladen wedstrijden schiet de dadergerichte aanpak nu eenmaal geregeld tekort. Maak periodieke risicoanalyses van supportersgroepen en van wedstrijden. Op grond daarvan kunnen veiligheidsregimes sterker worden gevarieerd al naar gelang de risico's van wedstrijden en van supportersgroepen van een bepaalde club. Heerenveen-supporters mogen wat mij betreft plaatsnemen in uitvakken met net zoveel kwaliteit als hun eigen gedrag van oudsher heeft;

Breng systematisch de effecten van het voetbalbeleid op supporters in beeld, met bijzondere aandacht voor uitsupporters. Beredeneer daarbij welke beperkingen nodig en onnodig; bedoeld en onbedoeld zijn. Zo wordt eens verder gekeken dan hooligans en geijkte hooliganclubs.

Ook voor diegenen die het veiligheidsbeleid verabsoluteren, is het zinnig onnodige beperkingen op te heffen. Het zet namelijk veel kwaad bloed onder (uit)supporters. Dat kan leiden tot kleinschalig geweld of intimidatie van stewards, en het kan eraan bijdragen dat woedeopwekkende gebeurtenissen uitlopen op een incidentele voetbalrel.

‘Onze grootste uitdaging ligt in het definiëren van producten en markten’

Vijf ontwikkelingsfasen onderscheidt het INK-managementmodel.

De Nederlandse politie bevindt zich in fase 2, zo blijkt uit veel zelfevaluaties. Maar in plaats van alle energie te steken in het verbeteren van de processen, verdient de vraag ‘waartoe de politie op aarde is’ prioriteit. Dat stelt adviseur van de politie Jos van Oosten.

J. Vissers

Jeroen Vissers is journalist bij Vissers Tekst&Advies.

‘Ik zeg niet dat de 26 korpsen moeten stoppen met het verbeteren van de processen. Integendeel. De verdienste van het huidige procesdenken is dat we als politie in hoofdlijnen inmiddels weten wat we doen en hoe we dat doen. Een tweede verdienste van het nieuwe procesdenken is het besef bij de korpsen dat zij veel van elkaar kunnen leren, omdat hun primaire processen veel overeenkomsten blijken te vertonen. De weg die we zijn ingeslagen en die binnen de organisatie veel enthousiasme heeft losgemaakt, moeten we dan ook voortzetten.

Het verbeteren van de processen mag echter nog geen prioriteit hebben. Want is het niet veel belangrijker om eerst vast te stellen of het wel relevant is wat je doet? Hoe kan de politie anders op resultaten worden afgerekend? Neem het beheer van verloren en gevonden voorwerpen. Hoort dit proces nog bij de politie of zou je het bij een instantie als de gemeente onder moeten brengen? En wat te denken van het voetbalvandalisme; in hoeverre is het de taak van de politie dit te bestrijden en wie is überhaupt de “klant” in dezen? Jezelf als organisatie dit soort vragen stellen, is terugkeren naar de kernvraag wat het bestaansrecht van je organisatie is. Dat is focussen op de outputs, op de resultaten van processen, en is inderdaad een discussie uit fase één. Deze discussie aangaan betekent echter niet dat we in het denken in fasen een stap terugzetten. Dat zou zonde zijn van de winst die we reeds hebben geboekt.’

Blauwdruk

Een afspraak met een delegatie van hoofden bedrijfsvoering vormde voor Jos van Oosten in maart 1998 de eerste beroepsmatige kennismaking met de politie. De adviseur van het Leidse consultancybureau Q-Tips had zich gespecialiseerd in procesmanagement en was

hoofdzakelijk om die reden gevraagd een adviserende rol te vervullen bij de vraag wat te doen met de logge handboeken die de voorbije jaren waren opgesteld en die niets anders deden dan stof vangen.

Van Oosten constateerde dat de politie te ver was doorgeschoten in het beschrijven van processen en introduceerde daarom het begrip ‘vakvolwassen medewerker’. ‘Je kunt niet elke werkzaamheid tot in detail beschrijven. Om de eenvoudige reden dat er altijd tig uitzonderingen op iedere handeling zullen blijven bestaan. Bovendien frustreer je daarmee de medewerkers, die niet op basis van letterlijke voorschriften in een boek willen werken, maar op basis van opleiding en ervaring. Op basis dus van hun vakvolwassenheid.’

De adviseur kwam met de bestuurders van het politieapparaat overeen een ‘blauwdruk’ op te stellen voor de politieorganisatie, een soort bouwtekening. Hierin zouden louter de hoofdprocessen per korps worden omschreven, in een uniforme taal, die later Orderingsmethodiek Politie (OMP) genoemd zou gaan worden. Voor deze taak werd de werkgroep Referentiekader Bedrijfsprocessen Politiewerk (RBP) opgericht.

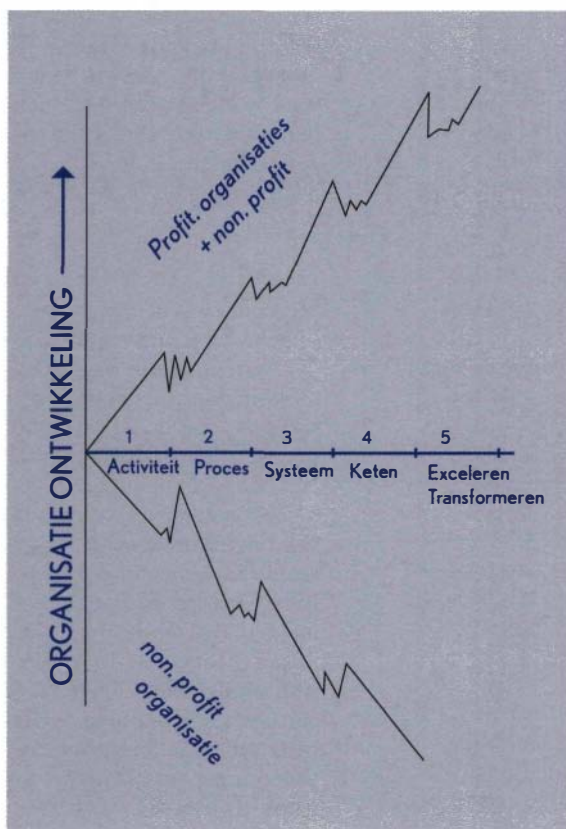
‘Tot voor kort was het onmogelijk processen tussen korpsen onderling te vergelijken, omdat deze niet in dezelfde taal waren gedocumenteerd. Nu dat wel zo is, vormen deze beschrijvingen juist het handvat om het continue verbeteren als proces in de organisatie te incorporeren. Korpsen beseffen nu dat ze in hoofdlijnen van elkaar kunnen leren, zonder dat ze daarbij concessies hoeven doen aan de invulling van die processen binnen hun eigen korps’, vertelt Van Oosten, die bijzonder positief is over wat het politieapparaat in slechts enkele jaren tijd al heeft weten te bewerkstelligen.

Definiëren van product-marktcombinaties

Een van de belangrijkste verworvenheden van het managen van processen nieuwe stijl is volgens Van Oosten – naast de notie om processen te benchmarken – het fasedenken geweest, geïnspireerd op het INK-managementmodel, dat richtinggevend werd voor het nieuwe kwaliteitsdenken binnen de politie. ‘De vijf fasen zijn als vijf levels van een computerspel. Hoe vaker je het spel speelt, des te gemakkelijker worden aanvankelijk complexe vraagstukken.’

Dit impliceert dat eerdere opvattingen niet per definitie fout zijn, maar eerder ingegeven door de context. ‘Wil je een hoger level bereiken, dan zal iedereen de kennis en kunde die nodig zijn om op het huidige level te spelen, volledig onder de knie moeten hebben. Anders gezegd, procesmanagers hebben geen kans van

slagen als de rest van het korps niet eenzelfde begrip heeft van wat hun processen zijn en welke toegevoegde waarde een procesmanager kan hebben.' De werkgroep RBP werkt momenteel de contouren van het procesmodel van de politie uit en speelt volgens



Van Oosten op een hoog level. Maar het daadwerkelijke spel speelt zich op het moment binnen de managementteams van de verschillende korpsen af. Binnen hun begrippenkader van de primaire en ondersteunende processen zijn de managementteams in praktische zin bezig met het benoemen van proceseigenaren. Wie krijgt de bevoegdheden om, naast het behoud van de eigen lijnverantwoordelijkheid, welk proces aan te sturen?

Hier zou de politie in de ogen van Van Oosten tijdelijk pas op de plaats moeten maken om prioriteiten opnieuw te rangschikken. De politie is aan het bouwen. Zij wil groeien in fase 2, waarin het zich blijkens de uitgevoerde zelfevaluatie bevindt. De bouwstenen – de globale processen – zijn voorhanden. Het ontbreekt echter nog aan het inzicht welke bouwstenen nu werkelijk relevant zijn. Dat is een stap die nu eerst moet worden gezet.

In de veiligheidsketen is de politie grotendeels op zichzelf aangewezen

'Kortom, de ontwikkeling moet voor het moment ondergeschikt worden gemaakt aan de vraag waartoe de politie op aarde is. Het definiëren van producten en markten, het vaststellen van product/marktcombinaties en het bepalen van de outputs, daar ligt de komende tijd de grootste uitdaging.'

Nuanceren

Anders dan een maatschappelijk georiënteerde organisatie als de politie heeft een commerciële organisatie volgens Van Oosten niet te kampen met deze relevantieproblematiek. 'Als ik koekjes fabriceer, weet ik precies wat me te wachten staat: koekjes verkopen. Ik ken mijn markt en kan heel gemakkelijk vaststellen of ik het goed of slecht heb gedaan. De politie kan dat niet, die weet niet waar zij op afgerekend mag worden. Op veiligheid of op dienstverlening om die veiligheid te waarborgen? Als dit tweede het geval is, wie registreert dat dan? Aan wie levert zij eigenlijk die diensten? En dus ook, naar wie gaat de factuur?'

Van Oosten duidt in dezen op een wezenlijk verschil tussen een commerciële organisatie en een maatschappelijk georiënteerde organisatie. 'De eerste doorloopt de vijf fasen slechts één keer, de tweede twee keer. Het nuanceren van het besef dat we er zijn tot het weten wat we doen en voor wie is een stap die een commerciële organisatie niet hoeft te maken, maar die voor een organisatie als de politie van essentieel belang is om de volgende stap te kunnen zetten, vaststellen of het ook logisch is wat we doen. De eerste stap is gezet. Nu is het zaak de relevante processen te onderscheiden. En dan gericht op de urgente kwesties de betreffende proceseigenaren een opdracht mee te geven en het andere traject, het vijffasentraject dat ook commerciële organisaties afleggen, weer prioriteit te geven.'

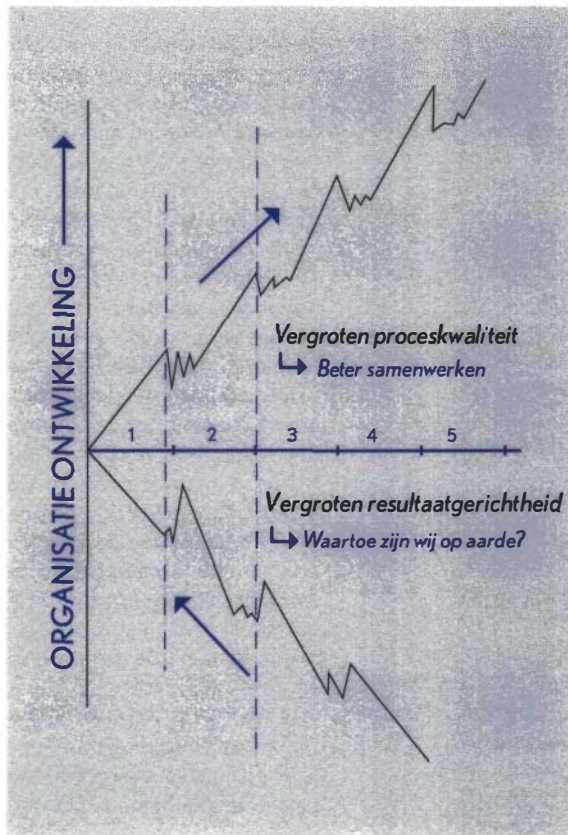
Nieuwe opzet zelfevaluatie

De politie wordt volgens Van Oosten in het zetten van deze essentiële stap geremd door haar positie in de keten. 'In een keten is het doorgaans de opdrachtgever die de rol van trekker op zich neemt. In de veiligheidsketen is de politie voor een groot gedeelte op zichzelf aangewezen. Geen van de ketenpartners, evenmin als de politie zelf, kan met concrete aanwijzingen en opdrachten het voortouw nemen in het registreren van de veiligheid. Daar is een heel plausible verklaring voor. Veiligheid is een onderwerp van ons allemaal, het is niet op één instituut af te wentelen. Gevolg is wel dat de politie, in haar streven naar resultaatgerichtheid, als laatste "wagon" de keten vooruit wil duwen. Met het gevaar dat, als zij dit te voortvarend doet, de keten "ontspoor".'

De beslissing om het INK-managementmodel als sturend kader bij wet op te leggen, is daarom in de ogen van Van Oosten een heel belangrijke geweest. 'De ketenpartners hebben voor het moment hun handen vol aan hun eigen ontwikkelingspad. Zij zijn nog niet toe aan de moeilijke uitdaging op het gebied van het managen van de gehele keten. De politie zal zichzelf als voorloper dus uit het spreekwoordelijke moeras omhoog moeten trekken. De INK-zelfevaluatie zijn daarbij het houvast.'

Die zelfevaluatie zullen, als het aan hem ligt, van opzet veranderen. De vorige twee cycli waren intern georiënteerd, dus uitsluitend geconcentreerd op de eigen lijn. In de volgende cyclus zal de procesoriëntatie domineren, de processen waarvan de districtschef de toegewezen eigenaar is. Deze heeft dus naast een interne ook een externe focus, is lijnoverschrijdend. 'De grote winst die we hieruit kunnen halen is een beter zicht op de sturing van de primaire processen en een betere aansluiting tussen de processen onderling. In hun hoedanigheid als proceseigenaar nemen districtschefs het functioneren van collega's, hun wijze

van werken en presteren onder de loep. Dat is een ontdekkingstocht die een stroom aan ideeën gaat opleveren om de eigen lijn beter te laten functioneren. Het evalueren van de eigen processen betekent een uitbreiding van activiteiten voor de districtschefs. Een uitbreiding met een hoge complexiteit, op een hoger level



dan waarop nu wordt gefunctioneerd. Maar ook een uitbreiding die haar wortels heeft in procesmanagement en dus noodzakelijk is om je als organisatie te kunnen blijven ontwikkelen.'

Landelijk bedrijfsbureau

Een uitdaging van een hele andere orde voor de Nederlandse politie ligt in het centraal verzorgen van faciliteiten om op lokaal niveau maximale aandacht aan het politiewerk zelf te kunnen blijven besteden. 'Let wel, daarmee veronderstel ik niet de invoering van

is ook de CIP die momenteel het hardst roept om een dergelijk landelijk orgaan dat zich louter focust op de kwaliteit van de bedrijfsprocessen binnen de Nederlandse politie.'

Ook ABRIO (Aanpak bedrijfsvoering recherche-informatiehuishouding en -opleidingen) verricht volgens Van Oosten goed werk. 'Al moeten we niet gaan denken dat dit alwetende organen zijn. *Best practices* ontstaan in de praktijk, nooit in de top. De enige autoriteit waarop organen als deze zich kunnen beroepen, blijft het monitoren. Onderzoeken waar de best practices plaatsvinden, en de kennis die hiermee wordt opgedaan, "uitrollen" over andere korpsen.'

De politie als franchiseorganisatie

Al pratende over best practices legt Van Oosten een link naar franchiseorganisaties, waarbij hij zich er terdege van bewust is dat deze vergelijking hem niet altijd in dank afgenomen wordt. 'Een franchiseorganisatie als MacDonald's of C1000 en de Nederlandse politie zijn organisaties die totaal van elkaar verschillen, laat daar geen twijfel over bestaan. Toch is het niet helemaal appels met peren vergelijken.'

Van Oosten doelt op de franchiseformule als coördinatiemechanisme. 'In een franchiseorganisatie neemt de franchisegever de franchisenemer tal van klusjes uit handen. De franchisegever faciliteert de franchisenemer, zonder dat dit diens verantwoordelijkheid als zelfstandig ondernemer aantast. Voordeel voor de franchisenemer is dat deze dankzij deze constructie maximale aandacht kan schenken aan zijn of haar klanten. Ook een korpschef zou dat moeten kunnen doen. Helaas vreten de "rotklusjes" nu nog te veel tijd. Dat is zonde.'

Volgens Van Oosten hoeft dit de dynamiek van een organisatie beslist niet in gevaar te brengen: 'Dan kom ik weer terug op de bevoegdheden van de franchisegever, wat in het geval van de politie een landelijk bedrijfsbureau zou kunnen zijn. Een orgaan als dit kan niet zelf best practices gaan ontwikkelen. Constateert het orgaan bijvoorbeeld dat een korps een goede opzet heeft ontwikkeld voor het verhoor in een zedenzaak, dan moet het dit proces toegankelijk maken voor de andere korpsen. De taak van een faciliterend centrum op zich nemen dus, een databank zijn van beproefde methodieken.' ♦

J.N.A. (Jos) van Oosten is adviseur bij het consultancybureau Q-Tips te Leiden.

Korpsen beseffen dat ze in hoofdlijnen van elkaar kunnen leren

een landelijke politie. Dat zou juist een fase 1-oplossing zijn, een oplossing die een hiërarchische infrastructuur van een organisatie veronderstelt. Nee, met een centraal orgaan bedoel ik een soort landelijk bedrijfsbureau dat kennis ontwikkelt en kennis deelt. Een faciliterend centrum dus, geen machtscentrum.' Van Oosten refereert in dit kader aan CIP (Coöperatie informatiemanagement politie). 'De CIP faciliteert CIO's. Dat verloopt nog niet altijd vlekkeloos, maar dat heeft in hoofdzaak te maken met het verschil in beleavingswereld tussen deze CIO's en de korpsleiding. Het

Welzijn versterkt veiligheid

Welke bijdrage kunnen burgers leveren aan leefbaarheid en veiligheid in buurten en wijken? En welke rol kunnen professionals daarbij spelen? Deze vragen stonden centraal tijdens de conferentie 'Welzijn versterkt veiligheid' die 29 november 2002 in Amersfoort werd gehouden. Dit artikel probeert aan de hand van ervaringen van de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie een antwoord op deze vragen te formuleren.



Lodewijk Gunther Moor
Directeur Stichting Maatschappij,
Veiligheid en Politie (SMVP)

'In veel buurten en wijken zijn bewoners gigantisch uitgekeken op de overheid', zei mr. Pieter van Vollenhoven (voorzitter van de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (SMVP) tijdens zijn openingswoord op de conferentie 'Welzijn versterkt Veiligheid' die de SMVP, de Vereniging van Directeuren van lokale Welzijnsorganisaties (Verdiwel) en het Landelijk Expertisecentrum Buurtbemiddeling op 29 november 2002 in Amersfoort organiseerden.¹ Duidelijker dan ooit tevoren manifesteerde zich de onvrede van burgers rond de verkiezingsoverwinning van de Lijst Pim Fortuyn. Gemis aan vertrouwen van burgers in de overheid, een te grote afstand tussen burgers en politici, angst en bezorgdheid voor criminaliteit en voor een tekortschietende integratie van allochtonen in de Nederlandse samenleving zijn belangrijke drijfveren van veel kiezers geweest bij hun stemgedrag tijdens de Tweede-Kamerverkiezingen in mei 2002. Spanningen tussen allochtonen en autochtonen zijn thans bespreekbaar en thema's als 'veiligheid' en 'normen en waarden' staan met stip bovenaan de landelijke en lokale politieke agenda's. Inmiddels zijn op lokaal niveau de laatste jaren veel methodieken en projecten ontwikkeld die het vertrouwen van burgers in de overheid en maatschappelijke instellingen herstellen, leefbaarheid en veiligheid in buurten en wijken verbeteren en de omgang tussen allochtonen en autochtonen bevorderen. Op de conferentie passeerden vele van deze methodieken en projecten de revue. Steeds ging het om de vraag welke bijdrage actieve burgers kunnen leveren aan leefbaarheid en veiligheid in buurten en wijken. En even zo vaak kwam daarbij de vraag aan de orde welke rol van in buurten en wijken werkzame praktijkprofessionals daarbij past. Dit artikel doet een poging deze vragen te beantwoorden aan de hand van ervaringen van de SMVP met het bevorderen van actief burgerschap in de zin van sociale zelfredzaamheid van burgers.²

Actief burgerschap

Problemen rond gezag zijn voor de SMVP reeds een aantal jaren geleden aanleiding geweest om activiteiten te ontplooiën op het terrein van de verhoudingen tussen de bevolking en de overheid. Hoe staat het met het gezag van de overheid en meer in het bijzonder met dat van de politie als het gaat om leefbaarheid en veiligheid in buurten en wijken? De SMVP en het Landelijk Centrum Opbouwwerk (LCO) werken samen in het bevorderen van actief burgerschap. In verschillende buurten en wijken van Nederlandse steden waar het gezag van de overheid tot ver onder het nulpunt is gezakt, hebben politie en opbouwwerk de handen ineengeslagen. De samenwerking van politie en opbouwwerk, soms politie en jongerenwerk, of politie, opbouwwerk en woningbouwcorporatie vindt plaats in koppels of trio's. Steeds inclusief een wijkagent. De missie van deze koppels of trio's is om – met het oog op sociale veiligheid – actief burgerschap in de zin van sociale zelfredzaamheid van bewoners in de buurt te stimuleren. Met het vormen van kleine teams omzeilt men verkokering. Steeds blijkt weer dat door de persoonlijke benadering van deze professionals het gezag in positieve zin wordt beïnvloed. De argwaan van bewoners tegen bureaucratische instanties verandert in vertrouwen. Uit onderzoek blijkt dat achter de problemen van leefbaarheid en veiligheid vaak een veel fundamenteeler probleem verscholen zit. Bewoners voelen zich aan de kant gezet, in een hoekje gedrukt. Zij zijn slachtoffer van bureaucratische onverschilligheid.³ In deze buurten en wijken verwerven politie en andere praktijkprofessionals gezag door het serieus nemen van bewoners, interactie als basis voor handelen te nemen, een personalistische rechtsbenadering te hanteren, externe normen niet te willen opleggen, discussies over verschillende werkelijkheidsbelevingen aan te gaan, kortom benaderingen te kiezen waardoor de sociale cohesie opnieuw groeit, vertrouwen ontstaat en verhoudingen normaliseren. Er is wel degelijk sprake van nieuwe gezagsverhoudingen. Maar niet tussen burgers en instituties, maar tussen mensen als tegenwoordigers van instituties en bewoners. De geschetste aanpak is niet soft. De praktijkprofessionals stellen wel degelijk grenzen en indien nodig treedt de politie repressief op.

Gezamenlijke verantwoordelijkheid

Activiteiten rond actief burgerschap vinden steeds plaats vanuit het besef dat sociale veiligheid een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van overheid en burgers. De leidende gedachte hierbij is dat bewoners eigen krachten hebben om leefbaarheid en veiligheid

positief te beïnvloeden. Praktijkprofessionals kunnen als geen ander deze krachten stimuleren. Door een persoonlijke benadering van de praktijkprofessionals bij bewoners ontstaat weer vertrouwen in de overheid. Op basis van dit vertrouwen nemen bewoners verantwoordelijkheid voor de sociale veiligheid van hun wijk of buurt. In het verleden hadden deze bewoners vooral te maken met anoniem optredende instellingen en instanties die hun leefwereld niet of nauwelijks serieus namen. Wanneer je deze ervaring doortrekt naar andere buurten en wijken in het land, leidt dit tot de volgende diagnose. In veel buurten en wijken zijn bewoners voor hun bestaan al te zeer afhankelijk (geworden) van tal van grootschalige instanties en instellingen, die op afstand en anoniem opereren. In hun werkwijzen en dienstverlening laten deze instanties en instellingen vaak interne standaardisatie prevaleren boven de erkenning en waardering van de eigenheid en waarden van de kleinschalige leefwereld van bewoners. Op kleine schaal zijn bewoners zeer wel in staat hun directe leefomgeving positief te beïnvloeden. En juist in de combinatie van flexibele instanties en instellingen met sociaal actieve, zelfredzame burgers is voor sociale veiligheid van buurten en wijken de grootste winst te boeken. Betekent dit dat er voor de professionals geen rol meer is? Integendeel, actief burgerschap werkt alleen als de professionals nabij, bereikbaar en beschikbaar zijn, als zij ook bekend zijn met kleine problemen in de buurt en persoonlijk gekend zijn in de buurt. Actief burgerschap vergt dus eerder meer dan minder inzet van de professionals. Zij zijn nodig als katalysator – breng mensen op ideeën – en als achterwacht. Die achterwachtpositie is voor de politie bijzonder. Als het burgers zelf niet lukt, beschikt de politie niet voor niets over het geweldsmonopolie.

In de werkwijze van praktijkprofessionals staan dus wijk- en buurtbewoners centraal. En dan gaat het over al degenen die in wijk en buurten werken: zoals opbouwwerkers, jeugd- en jongerenwerkers, wijk-agenten, medewerkers van woningbouwcorporaties en wijkwerkers van de gemeente. Zij staan centraal niet in gedachte, maar in contact, gesprek, confrontatie en alle andere vormen van communicatie. Dit professionele omgaan met veiligheidsvraagstukken vergt een grote en specialistische kennis. Dan zijn andere manieren van optreden nodig dan de meeste van die professionals gewend zijn. Andere vaardigheden ook.

Andere aanpak van onveiligheid

Vele jaren heeft de overheid, en dat geldt zeker de politie, geclaimd verantwoordelijk te zijn voor de handhaving van de veiligheid in ons land. De bevolking moest zich beperken tot het nemen van preventieve maatregelen, zoals een behoorlijk slot op de deur, en tot ondersteuning van de overheid, bijvoorbeeld door te bellen bij onraad en het doen van aangifte als men slachtoffer was geworden. Maar verder moesten mensen vooral zelf niets doen.

De laatste jaren is dat beeld veranderd. De overheid realiseert zich dat zij niet in staat is om in haar eentje veiligheid te garanderen. Dat is een verantwoordelijkheid die ons allen aangaat. Bestrijding van overlast, onveiligheid en zelfs van veel criminaliteit is niet alleen een zaak van politie en justitie; iedereen speelt daarbij een rol. Heel veel problemen die leiden tot misdaad en onveiligheid spelen zich af in wijken en buurten en worden veroorzaakt door medebewoners. Door

enerzijds deze medebewoners aan te spreken op hun gedrag, en door anderzijds samen met hen te werken aan de oplossing van problemen ontstaat een veel effectievere aanpak van de onveiligheidsproblematiek. Doordat de overheid de verantwoordelijkheid zo lang heeft geclaimd, zijn veel mensen het normaal gaan vinden dat zij zelf niets hoeven te doen, dat zij rustig kunnen wachten tot de problemen door anderen worden opgelost. Daar betalen zij immers belasting voor?

Sociale zelfredzaamheid

Het uitgangspunt is dus dat de veiligheid in ons land alleen kan verbeteren door samenwerking. De politie kan niet aan alle verwachtingen voldoen, hulpverleners kunnen niet alle problemen oplossen en het beleid van de overheid heeft onontkoombaar een slechts beperkte invloed. Uit die gedachte is sociale zelfredzaamheid in de zin van actief burgerschap ontstaan. Doel is het vermogen van mensen te vergroten bij het vinden van een antwoord op wat zij als onveilig ervaren. Dat betekent onder meer het leren omgaan met potentieel bedreigende situaties, een ruzie beslechten voordat de zaak escaleert, graffiti verminderen door de dadertjes op hun gedrag aan te spreken, een ontmoetingsplaats voor jongeren regelen, conflictbeheersing tussen verschillende groepen wijkbewoners, gezamenlijk werken aan het afsluiten van achterpaden en brandgangen, waardoor de veiligheidsgevoelens worden verbeterd, voorkomen van vervuiling en verloering en ga zo maar door. Veel zaken die als bedreigend worden ervaren, blijken door mensen zelf te kunnen worden aangepakt, mits zij beschikken over voldoende zelfvertrouwen en voldoende sociale vaardigheden. Uiteraard zijn er altijd mensen geweest die zelf de daad bij het woord voegden, maar (te) velen zijn het ook verlerd. Het gaat bij sociale zelfredzaamheid in de zin van actief burgerschap veelal in de eerste plaats om zelfbescherming. Maar het begrip is in ruimere zin van belang. Het gaat ook om het bevorderen van gemeenschapszin, om het gevoel van saamhorigheid en om het overbruggen van tegenstellingen. Kortom, mensen bewust maken van het feit dat zij hun eigen leefsituatie in positieve zin kunnen beïnvloeden. Als zij hun eigen veiligheid in gunstige zin kunnen beïnvloeden zal hen dat een positief gevoel geven. Eigen oplossingen werken nu eenmaal altijd beter dan oplossingen die door anderen worden aangedragen. Sociale zelfredzaamheid van actieve burgers betekent niet een oproep om burgerwachten of knokploegen samen te stellen, honkbalknuppels te kopen of wat dan ook. Het gaat om een sociale aanpak van problemen, waarbij het uitgangspunt blijft: veiligheid begint niet met grote woorden in de richting van de overheid, maar met kleine daden van ons allen.

Uitgangspunten

Geen blauwdruk

Bij het aanpakken van onveiligheidsproblemen gelden een paar vaste uitgangspunten. In de eerste plaats, en dan hebben we gelijk het belangrijkste uitgangspunt te pakken: *elke aanpak is specifiek; er bestaat geen blauwdruk*. De nadruk ligt op het *samen-doen*. En dat begint ermee dat iedereen die bij de aanpak van problemen is betrokken, meehelpt bij het bespreken van de problemen, bij het nadenken over de aanpak en bij de feitelijke aanpak. Die benadering staat haaks op de gebruikelijke plannenmakerij in de top van de

ow do things stand with the government's authority and more particularly with that of the police when it comes to safety and security in districts and neighbourhoods? The SMVP and the LCO (National Centre for Community Work) are partners when it comes to improving active citizenship. In various districts and neighbourhoods of Dutch cities, where the government's authority has dropped below zero, the police and community workers have joined hands. The co-operation between the police and community workers, sometimes the police, community workers and housing corporations, takes place in pairs or trios. A community police officer is always involved. The mission of these pairs or trios – with a view to social safety – is to actively stimulate citizenship in the sense of social self-reliance of local citizens. Activities relating to active citizenship are based on an awareness that social safety is a responsibility shared by the government and the public. The guiding principle is that residents have their own strengths to positively influence liveability and safety. Professional practitioners are unequalled in their ability to foster these strengths. By adopting a personal approach to the public, professional practitioners can re-establish confidence in the government. On the basis of this confidence, citizens will take responsibility for the social safety of their district or neighbourhood.

organisatie, waarbij de rest van de organisatie en zelfs de bevolking worden geacht mee te werken aan de uitvoering van die plannen. In de praktijk blijkt die laatste benadering niet altijd even goed te werken, en niet zonder reden. De wereld van de plannenmakers verschilt hemelsbreed van de wereld waarin de gewone burger leeft. In veel overheidsplannen is de burger gewoonlijk niet meer dan *lijdend voorwerp*. Een stap verder is nodig: de burger dient weer *onderwerp* te worden; de persoon die centraal staat, om wie het draait. Om zijn of haar problemen moet het gaan in de discussies, oplossingen moeten serieus worden genomen en zo mogelijk de basis voor de aanpak vormen. Daarbij moet hij of zij op ondersteuning kunnen rekenen. En ook dient men te voorkomen dat de overheid succesvolle initiatieven van burgers overneemt. De kans dat deze initiatieven vervolgens doodbloeden, is dan niet denkbeeldig.

Communicatie

In de tweede plaats moeten wijkwerkers *snappen wat er leeft*. Te vaak is er sprake van misverstanden.

Overheidsfunctionarissen en hulpverleners hebben vaak wel het gevoel te weten wat er leeft, maar als zij daarover met de bevolking spreken, blijkt de beleving van problemen van de wijkbewoners toch vaak anders te zijn dan de ideeën van de professionals. Echt inzicht verkrijgt men alleen in rechtstreekse communicatie. Die communicatie is ook belangrijk als men over mogelijke oplossingen wil discussiëren. Hoe sceptisch er vaak ook wordt gedacht over de bereidheid van wijkbewoners om mee te denken en te praten over de problemen en de oplossingen, in de praktijk blijkt dat vaak uitstekend te lukken. Maar het vergt wel specifieke vaardigheden van hulpverleners en overheidsfunctionarissen om zover te komen. Hulpverleners moeten achtergronden van gevoelens en meningen kennen om ermee te kunnen omgaan, politiemensen moeten precies weten waardoor onveiligheid wordt veroorzaakt om de juiste ondersteuning te kunnen bieden en te weten wanneer zij problemen weer moeten overnemen van burgers. En burgers moeten weten dat zij serieus worden genomen; dat het niet gaat om 'inspraak om de inspraak'.

Contextgebonden oplossingen

In de derde plaats, overigens in nauwe samenhang met het voorgaande, zal de nadruk moeten worden gelegd op het vinden van *oplossingen die specifiek zijn voor die betreffende wijk of die betreffende personen*. Contextgebonden oplossingen, zoals dat met een mooi woord heet. Daarmee wordt bedoeld dat wat in de ene wijk werkt, niet automatisch ook hoeft te werken in andere wijken. Elke wijk is anders. De samenstelling van de bevolking, de manier waarop men samenleeft, de problemen die men ervaart, de ervaringen met de aanpak van onveiligheid, de mate waarin men bereid is de handen uit de mouwen te steken, het zijn allemaal factoren die spelen.

Resultaten sociale zelfredzaamheid

Sociale zelfredzaamheid van actieve burgers leidt ertoe dat mensen eerder herkennen dat hun leefomgeving beïnvloedbaar en beheersbaar is, en dat heeft tot gevolg dat *gevoelens van onveiligheid verminderen*; deze worden immers vooral veroorzaakt door het gevoel dat problemen onbeheersbaar zijn. Daarnaast zijn oplossingen die mensen zelf bedenken en in praktijk brengen duurzamer dan de oplossingen die de overheid

aandragt. Bovendien geeft het meewerken aan oplossingen voldoening. Niets stimuleert meer dan succes.

Als mensen merken dat hun activiteiten tot gunstige resultaten leiden, heeft dat tot gevolg dat zij zich in de toekomst met steeds meer problemen gaan bezighouden; het is een *groeiproces naar meer veiligheid*. In de projecten formuleren de koppels de volgende opgaven:

- bewoners kennen elkaar en willen gekend worden;
- bewoners werken samen aan het oplossen van problemen;
- bewoners leren nieuw gedrag en laten oud (afhanke-lijkheids)gedrag los;
- bewoners geven elkaar ruimte en tonen grenzen;
- bewoners tonen wij-gevoel en zorgen voor elkaar;
- bewoners kunnen elkaar op gedrag aanspreken;
- bewoners tonen zorg voor de fysieke woonomgeving.

Deze zeven doelen zijn evenzoveel checkpoints voor de organisatie om na te gaan welke inspanningen er zijn verricht door de praktijkprofessionals. Toegegeven, zij zijn moeilijker te meten dan bijvoorbeeld het aantal geregistreerde meldingen van incidenten in buurten. Maar het zijn wel belangrijke indicatoren voor de vraag hoe bewoners leefbaarheid en veiligheid in wijken en buurten beoordelen. En zij geven ook aan welke belangrijke rol bewoners spelen in het integrale veiligheidsbeleid, juist door het nemen van verantwoordelijkheden. Juist door het tonen van actief burgerschap.

Conclusies

De ervaringen met het stimuleren van actief burgerschap geven aanleiding tot de volgende conclusies. Actieve burgers laten zich niet in de hoek zetten en waken ervoor slachtoffer te worden van allerlei vormen van bureaucratische onverschilligheid. Het bevorderen van actief burgerschap vergt kleine teams van praktijkprofessionals, zoals koppels van wijkagenten en opbouwwerkers. Structurele samenwerking tussen politie en welzijnswerk (hier in het bijzonder opbouw-werk) is van belang. In die samenwerking mag de gemeente niet ontbreken en dienen de lijnen met andere maatschappelijke organisaties, vooral woningbouwcorporaties en jeugdzorg, kort te zijn. Een geslaagde aanpak moet niet het tijdelijke karakter van een project houden, maar behoeft zo snel mogelijk een reguliere status met een structurele organisatorische inbedding. Het stimuleren van actief burgerschap met kleine teams heeft consequenties voor de sturing van de betrokken organisaties. Praktijkprofessionals beschikken bij uitstek over de benodigde deskundigheid die veelal aan de top van de organisatie ontbreekt. Daarom is het verstandig op het kompas van praktijkprofessionals te varen. Dit vergt een andere rol van leidinggevers. Zij dienen niet hiërarchisch, maar faciliterend en bemoedigend aan te sturen. ♦

Noten

- 1 Zie Lodewijk Gunther Moor, Don van Lin en Kees Neeffjes (red.), *Welzijn versterkt veiligheid*. Betrokken burgers in leefbare wijken, Dordrecht, Utrecht: Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie, Verdiwel en Landelijk Expertisecentrum Buurtbemiddeling, 2003.
- 2 Dit artikel is vooral gebaseerd op *Veilig in de wijk*. Sociale zelfredzaamheid in de praktijk, Dordrecht: SMVP, 2002 (tweede druk).
- 3 Joyce Hes, *Recht doen aan de buurt*, Dordrecht: SMVP, 2002 (derde druk).



Cursussen en congressen

Door Max Rozenboom

Kwaliteit

Het werken met prestatieindicatoren is speerpunt tijdens dit jaarcongres over kwaliteit in de veiligheidsketen 2003. Criminaliteit moet effectiever worden aangepakt. En dat kan ook, maar dan moeten partners in de keten wel willen en kunnen samenwerken. Wat zijn de knelpunten en in hoeverre kunnen die opgelost worden?

In parallelsessies gaat het onder meer over: INK voor de veiligheidsketen; veiligheidsscan beleidsevaluatie; fusie en reorganisatie en prestatiemeting en sturing in de veiligheidsketen.

NB Abonnees van het Tijdschrift voor de Politie krijgen een korting van € 75 op de deelnameprijs.

Datum: 30 oktober

Plaats: Hotel Oud London, Zeist

Inlichtingen: Elsevier Congressen, tel. 070-441 57 24, e-mail:

Barbara.Dekker@reedbusiness.nl

Doeltreffend oefenen

Rampen en crises komen altijd onverwachts en zijn nooit hetzelfde. Wel zijn er in het algemeen een aantal vaste organisaties betrokken bij de bestrijding van dergelijke situaties (brandweer, politie, geneeskundige hulpdienst). Voor deze organisaties is het van belang een goed oefenbeleid te hebben. Deze Vlaamse studiedag wil een overzicht geven van de diverse oefenmogelijkheden die er zijn, zodat deelnemers kunnen komen tot een oefenschema dat voor hun specifieke situatie van belang is.

's Middags worden de nieuwe methoden van virtueel/computergestuurd oefenen gedemonstreerd.

Datum: 13 november

Plaats: Provinciehuis Vlaams Brabant, Leuven

Inlichtingen: PIVO, Frieda Fastenakels, tel 02-456 89 24,

e-mail: ffastena@vl-brabant.be

Aanpak van maatschappelijk geweld

De Stichting Maatschappij, Veiligheid en Polite (SMVP) reikt eenmaal per twee jaar een prijs uit voor een bijzondere publicatie op het gebied van de veiligheidszorg. Traditiegetrouw wordt er een conferentie gekoppeld aan de prijsuit-

reiking. Dit keer is het thema aanpak van maatschappelijk geweld door de politie. Dient de politie vooral repressief te reageren of zijn ook preventieve strategieën van belang? Bestaat er een optimale mix tussen die twee? Kan de politie samen met actieve burgers trachten geweld te voorkomen?

Hoe bevordert je actief burgerschap? Hoe doorbreek je de cultuur van afzijdigheid? Het zijn slechts enkele vragen die tijdens de conferentie naar boven zullen komen.

Datum: 6 november

Plaats: ING House, Amsterdam

Inlichtingen: SMVP, tel. 078-614 43 62, e-mail: smvp@smvp.nl

Samenhang in jeugdbeleid

Hoe kan er meer samenwerking en samenhang in het jeugdbeleid worden bereikt. Welke sturingsvisie is nodig en wie neemt welke rol op zich bij de ontwikkeling van dit proces?

Datum: 18 september

Plaats: Hotel Oud London, Zeist

Inlichtingen: Elsevier Congressen, tel. 070-441 57 55.

Mediation

De afgelopen tijd is binnen de juridische infrastructuur met verschillende projecten ervaring opgedaan met mediation. Het verloop en de uitkomsten van deze projecten zijn nauwkeurig gevolgd; de resultaten van het evaluatieonderzoek zullen tijdens deze WODC-bijeenkomst worden gepresenteerd.

Datum: 30 oktober

Plaats: NH Leeuwenhorst,

Noordwijkerhout

Inlichtingen: Vermande Studiedagen, tel. 070-378 98 96,

e-mail: vermande.studiedagen@sdu.nl

Proces non-verbaal

Tijdens de praktijkdag Proces non-verbaal in strafzaken wordt informatie geboden over waarneming en interpretatie van lichaamstaal bij een verdachte. Ook wordt gekeken naar de bewijskracht van non-verbale communicatie.

Datum: 8 oktober

Plaats: Polman's Huis/Ottone, Utrecht

Informatie: tel. 030-698 42 22,

e-mail: studiecetrum@kerckebosch.nl

NIK-themadag

Het moet veiliger en leefbaarder worden in Nederland. Dat doen we door de nadruk te leggen op prestaties en op een kwalitatief betere gebiedsgebonden politiezorg. Tijdens deze 30e NIK-themadag 'Focus op gebiedsgebonden politiezorg' komen beide aspecten aan de orde in de inleiding en de verschillende workshops. Deelname aan deze dag is gratis.

Datum: 8 oktober

Plaats: De Reehorst, Ede

Informatie: LSOP-Congresbureau, tel.

055-539 23 00, e-mail: congres@lsop.nl.

Zie ook: Politie Kennis Net \ Congressen

Bestuursrecht

Een reeks van vier colleges over de actuele ontwikkelingen op bestuursrechtelijk gebied. In het eerste college worden inhoud en systematiek van de Awb behandeld, hierbij komt ook de relatie van Awb met bijzondere wetgeving aan de orde.

Vervolgens komen voorbereidingsprocedures en rechtsbescherming (2); handhaving (3) en overheid en privaatrecht (4) voor het voetlicht.

Datum: 5, 12, 20 en 26 november 2003

Plaats: Descartes vergader- en congrescentrum, Utrecht

Informatie: tel. 070-441 57 07,

e-mail: sylvie.witte@reedbusiness.nl

NB Voor de CD Awb, die alle relevante informatie over de Awb aan elkaar koppelt, kunt u bellen met 070-441 51 53 (Elsevier Juridisch).

Integraal personeelsmanagement bij de overheid

De overheid neemt als werkgever een specifieke plaats in. Aan het personeelsbeleid bij overheidslichamen worden specifieke eisen gesteld. Het handboek **Integraal personeelsmanagement bij de overheid** kent een brede opzet en onderscheidt zich daardoor van andere specialistische uitgaven op dit terrein.

De uitgave geeft de mogelijkheid om een goed evenwicht te vinden tussen de verschillende sturingsniveaus als strategie, context en het operationele aspect. U krijgt informatie over:

- conceptuele vraagstukken m.b.t. personeelsmanagement;
- de toepassing en uitvoering van instrumenten;
- de randvoorwaarden en juridische kaders;
- praktische voorbeelden, modellen, tips en verwijzingen.

Het handboek is bedoeld voor P&O-functionarissen bij het rijk, provincies, gemeenten, waterschappen, nutsbedrijven, politie, de rechterlijke macht en de non-profitsector.

Tot 1-10-2003 betaalt u als nieuwe abonnee slechts € 49,- voor het hoofdwerk!

14 dagen vrijblijvend op zicht:

tel.: (0314) 358 358

fax: (070) 441 59 16

e-mail: overheid@reedbusiness.nl

internet: www.elsevieroverheid.nl

ELSEVIER Overheid

6016

De sectoren zorg en welzijn groeien meer en meer naar elkaar toe. Zorg wordt steeds vaker geleverd in de samenleving in plaats van in instituten. Dat betekent dat de sectoren zorg en welzijn moeten samenwerken. Het journalistieke tijdschrift **Zorg + Welzijn** is het enige blad dat over die samenwerking van die twee sectoren schrijft. Neem daarom nu een abonnement!

Zorg + Welzijn



Hét 14-daags opiniemagazine voor de sociale sector

Zorg + Welzijn is het veertiendaags opiniemagazine voor de sociale sector.

De deskundige redactie volgt het landelijk beleid en de ontwikkelingen op lokaal en regionaal niveau voor u op de voet. De onderwerpen die in **Zorg + Welzijn** aan bod komen zijn onder meer: welzijn, maatschappelijke opvang, verslavingszorg, multiculturele samenleving, jeugdzorg, geestelijke gezondheidszorg, gehandicaptenzorg, ouderenzorg en thuiszorg. Naast nieuws en achtergronden biedt **Zorg + Welzijn** ruimte aan opinies en discussies. Daarnaast is er een servicerubriek met boekbesprekingen, vermeldingen van nieuwe onderzoeken, bijeenkomsten, websites en personalia.

Eenvoudig bestellen via:

tel.: 0314 - 358 358

fax: 070 - 441 59 16

e-mail: overheid@reedbusiness.nl

internet: www.zorgwelzijn.nl of

www.elsevierwelzijn.nl

ISSN 1381-4664

Verschijnt 21x per jaar.

Prijs jaarabonnement:

instellingen € 161,50

particulieren € 74,-

studenten € 52,50

meeleesabonnement € 74,-

(tarief geldt vanaf het 2^e

abonnement op hetzelfde

adres als het hoofd-

abonnement).

Proefabonnement:

5 nummers voor € 19,-

(zonder schriftelijke opzeg-

ging loopt uw abonnement

automatisch over in een

jaarabonnement voor instel-

lingen of particulieren).

Prijzen inclusief btw en

verzendkosten.

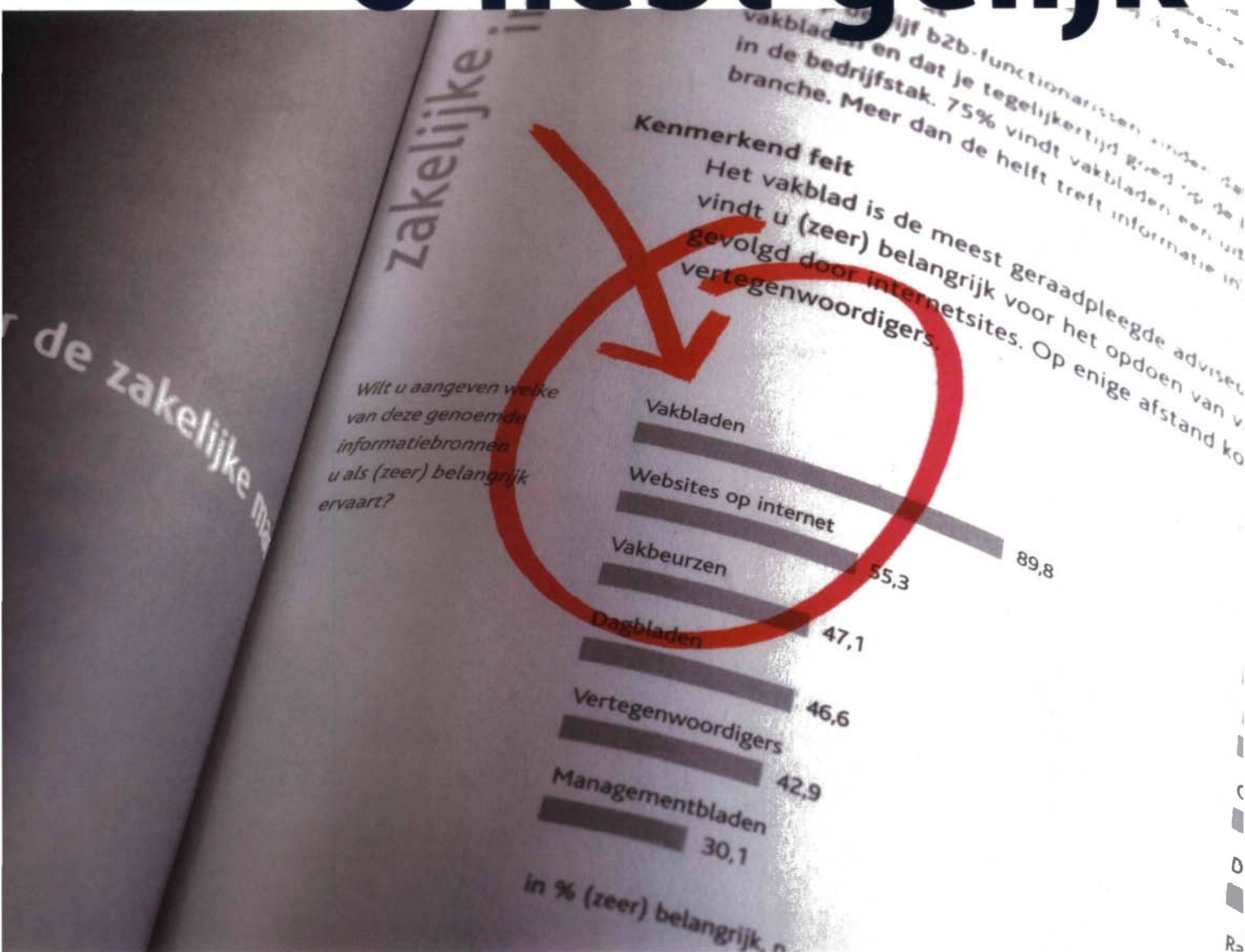
De aanbieding is geldig tot

1 januari 2004.



Speciale aanbieding
Maak nu voordelig kennis met
Zorg + Welzijn. Voor een proef-
abonnement van 5 nummers
betaalt u slechts € 19,-!

U hebt gelijk



...als u in dit tijdschrift adverteert. Want het vakblad is dé informatiebron voor de zakelijke markt. En vakbladreclame zorgt voor uw reputatie en naamsbekendheid. En laat andere communicatiemiddelen beter werken.

Dat zijn feiten en cijfers uit het onderzoek in de business to business sector in Nederland.

Lees het in 'Vakbladreclame. De kracht achter uw zakelijke communicatie'.

Kijk op internet: www.reedbusiness.nl

Bellen kan ook: (0314) 349330

