

# Tussen zorg en hoop

## De ontwikkeling van de nationale politieorganisatie

*W. Landman\**

Na de regionalisatie van de politieorganisatie aan het begin van de jaren negentig is met de inwerkingtreding van de Politiewet 2012 een volgende stap gezet in de schaalvergroting binnen de politieorganisatie in ons land. De samenvoeging van de 25 regionale politiekorpsen en het Korps Landelijke Politiediensten tot één nationaal politiekorps kan worden gezien als een revolutionaire ontwikkeling in de Nederlandse politiegeschiedenis (Fijnaut 2012). Met de vorming van de Nationale Politie is er één politiekorps ontstaan dat functioneert onder een eenhoofdige leiding en dat verantwoordelijk is voor de uitvoering van de politietaken op het gehele grondgebied.

De organisatorische eenwording van de politieorganisatie en de centralisering van het beheer zijn weliswaar de centrale kenmerken van de nationalisatie van de politieorganisatie, maar de vorming van de nationale politieorganisatie is veel meer gaan omvatten dan dat (zie ook Verbeek 2012). De politieorganisatie is in volle omvang opnieuw ingericht. Schaalvergroting is bij de herinrichting de rode draad: de nationale politieorganisatie bestaat uit 10 regionale eenheden met in totaal 43 districten en 168 basisteams, een Landelijke Eenheid, een Politiedienstencentrum (PDC) voor de uitvoering van de bedrijfsvoeringstaken en een staf korpsleiding voor de ondersteuning van de korpsleiding op het gebied van beleid voor zowel de operatie als de bedrijfsvoering.<sup>1</sup>

Naast de wijziging van de besturing en de inrichting omvat de vorming van de nationale politieorganisatie een flink aantal inhoudelijke veranderingen (zie ook Inspectie VenJ 2013). Deze inhoudelijke veran-

\* Dr. Wouter Landman is als onderzoeker en adviseur werkzaam bij Twynstra Gudde. De auteur schreef dit artikel op persoonlijke titel.

1 In 2017 is tevens de Politieacademie een beheersmatig onderdeel van de Nationale Politie geworden. Dit met uitzondering van de directie van de Politieacademie (zelfstandig bestuursorgaan).

deropgaven hebben betrekking op zowel de operatie als de bedrijfsvoering en hebben een zeer divers karakter: dienstverlening aan burgers, operationele werkwijzen, leiderschap, sturing van politiewerk, bureaucratie, informatievoorziening, interne dienstverlening (bedrijfsvoering) en ga zo maar door. Een deel van de inhoudelijke veranderopgaven is in de startplannen van de politie opgenomen (Politie 2012a; 2012b). Daarnaast zijn er in de afgelopen periode de nodige inhoudelijke veranderopgaven aan het toch al omvangrijke veranderproces toegevoegd.<sup>2</sup>

Het voorgaande maakt duidelijk dat de vorming van de nationale politieorganisatie veel meer is dan een zeer omvangrijke reorganisatie. Mede om die reden gaf de huidige korpschef in een interview aan dat de politie ‘af moet’ van het woord ‘reorganisatie’ (Verhagen & Hogendoorn 2016). ‘We zijn een grote organisatie in ontwikkeling, laten we dat dan ook zo beschouwen’, aldus de korpschef. In dit artikel verken ik hoe het, ruim vierenhalf jaar na de inwerkingtreding van de Politiewet 2012, staat met de ontwikkeling van de nationale politieorganisatie. Omdat dit een forse ambitie is, beperk ik me hierbij tot de effecten van de vorming van de nationale politieorganisatie op politiemensen en hun onderlinge relaties.<sup>3</sup>

Dit artikel komt voort uit zorg over de ontwikkeling van de nationale politieorganisatie, maar is ook gevoed door hoop. Zorg en hoop zijn dan ook de twee centrale onderwerpen die in dit artikel aan bod komen. Eerst komen de zorgen met betrekking tot de ontwikkeling van de nationale politieorganisatie aan bod, gevolgd door een paragraaf gewijd aan hoopvolle ontwikkelingen. Vervolgens maak ik de balans op en geef ik enkele suggesties voor de verdere ontwikkeling van de nationale politieorganisatie.

Opgemerkt zij dat de inhoud van dit artikel vooral is gebaseerd op de ervaringen die ik in de afgelopen jaren in de politieorganisatie heb opgedaan met het verrichten van onderzoek, het begeleiden van ver-

2 De herijking van het realisatieplan kan als voorbeeld dienen (Politie 2015). De herijking was bedoeld om meer focus in de vorming van de nationale politieorganisatie aan te brengen, maar leidt eveneens tot een nieuw en omvangrijk veranderthema: de herijking van de opsporing. De opgave is om de opsporing meer adaptief, lerend en actiegericht te maken.

3 Ik ga dus niet in op de werking van de Politiewet 2012 en ook nauwelijks op het operationele functioneren van de nationale politieorganisatie. De werking van de Politiewet 2012 wordt geëvalueerd door de Commissie Evaluatie Politiewet 2012 die naar verwachting dit najaar haar eindrapportage publiceert. De voortgang van de vorming van de Nationale Politie wordt daarnaast periodiek onderzocht door de Inspectie VenJ (2013, 2014a, 2014b, 2015, 2016), die eveneens dit najaar het afrondende onderzoek publiceert.

andering en het faciliteren van uiteenlopende gesprekken. Het zijn mijn waarnemingen, aangevuld met bevindingen uit uiteenlopend onderzoek dat naar de vorming van de nationale politieorganisatie is uitgevoerd,<sup>4</sup> en die zijn ongetwijfeld voor discussie vatbaar. De tweede opmerking is dat ik in dit artikel een aantal hoofdlijnen schets en hiermee onvoldoende recht doe aan de (grote) verschillen die er tussen onderdelen van de politieorganisatie bestaan.

## Zorgen over de ontwikkeling van de nationale politieorganisatie

### *Anonimisering: een toenemende afstand naar de ander*

De politie heeft een familiere cultuur waarin men het van belang vindt om de ander goed te kennen (Çankaya 2011; Landman e.a. 2015; Princen 2015). Het gaat hierbij in het bijzonder om degenen van wie je afhankelijk bent in de uitvoering van het werk. In het politiestraatwerk is deze behoefte naar mijn idee het sterkst aanwezig. Politie mensen willen weten wat de kwaliteiten en valkuilen zijn van de collega's met wie zij de straat opgaan (Landman 2015). Op straat ben je immers op elkaar aangewezen en als je in lastige situaties terechtkomt, dan moet je weten wat je aan elkaar hebt. De behoefte om de ander te kennen beperkt zich tegelijkertijd niet tot het operationele politiewerk. Ook in de relatie tussen de operatie en de bedrijfsvoering merk ik dat deze behoefte sterk aanwezig is.

De schaalvergroting en concentratie van activiteiten die binnen de politieorganisatie hebben plaatsgevonden, leiden tot een proces van *anonimisering* in onderlinge relaties: politiemensen kennen de ander, waarmee wordt samengewerkt, minder goed dan voorheen.<sup>5</sup> Dit proces van anonimisering komt onder andere naar voren uit onderzoek binnen de basisteams, die met de vorming van de nationale politieorganisatie veelal fors in omvang zijn toegenomen (zie bijvoorbeeld Terpstra e.a. 2016; Van der Torre & Valkenhoef 2017). Veel politieagenten ervaren dat zij in een anonieme 'grote hoop' terecht zijn gekomen (Terpstra e.a. 2016). Zij hebben de indruk dat zij de kwaliteiten van

4 Bij het bestuderen van het bestaande onderzoek valt overigens op dat vooral veel onderzoek is verricht naar het functioneren van de basisteams.

5 Er lijkt daarnaast ook sprake van een ontwikkeling van anonimisering ten opzichte van de externe omgeving: men kent door de schaalvergroting het werkgebied minder goed (zie Terpstra e.a. 2016; Van der Torre & Valkenhoef 2017).

hun collega's minder goed kennen dan voorheen (Van der Torre & Valkenhoef 2017) en hebben het gevoel dat de afstand naar de leiding (teamchefs) is toegenomen (Terpstra e.a. 2016). Maar de ontwikkeling doet zich breder voor, zoals tussen de recherche en de informatieorganisatie en tussen de bedrijfsvoering en de operatie. Met betrekking tot de laatstgenoemde samenwerkingsrelatie ligt de anonimisering al min of meer besloten in het model van 'click-call-face' dat centraal is gesteld: face-to-face contact is de laatste in de rij. De bedrijfsvoering heeft geen gezicht meer. 'We hebben het niet meer over mensen!', zo gaf een teamchef te kennen tijdens een groepsgesprek. Vooralsnog is de verbinding tussen de operatie en de bedrijfsvoering eerder verzwakt dan versterkt: binnen de operatie heeft men de ervaring dat de beschikbaarheid en de kwaliteit van de ondersteuning zijn afgenomen (Inspectie VenJ 2015; Groen 2017).

### *Ontkoppeling: werksystemen die moeizamer tot stand komen*

Bij de inrichting van de nationale politieorganisatie zijn er diverse 'knippen' gemaakt in activiteiten die inhoudelijk nauw met elkaar verbonden zijn. Een voorbeeld hiervan is de knip tussen beleid en uitvoering op het gebied van de bedrijfsvoering. De beleidsontwikkeling is belegd bij de directies en de uitvoering bij het Politiedienstencentrum. Een andere illustratie is de knip tussen de recherche- en informatieorganisatie. Er is zowel op regionaal niveau als bij de Landelijke Eenheid een aparte en omvangrijke kolom ontstaan voor allerlei taken op het gebied van informatie.<sup>6</sup> Beide 'knippen' zorgen voor problemen. Binnen de bedrijfsvoering wordt beleid bedacht dat ver afstaat van de werkelijkheid in de uitvoering, terwijl men in de uitvoering tegelijkertijd behoefte heeft aan inhoudelijke richting op onderwerpen waarvoor geen beleid beschikbaar is. Voor de recherche- en informatieorganisatie geldt dat de onderlinge afstand veelal groter is geworden: het kost meer moeite om tot effectieve samenwerking te komen.

6 Het 'strakke' onderscheid tussen de recherchefunctie en de informatiefunctie is überhaupt opmerkelijk, aangezien vrijwel alle activiteiten bij het opsporen van criminaliteit op de een of andere manier het karakter hebben van informatieverzameling en -verwerking (Fijnaut 2012; Princen 2015). Natuurlijk is de aard van de activiteiten verschillend – en is bijvoorbeeld een fenomeenanalyse maken iets anders dan een verhoor afnemen – maar in veel gevallen moeten de activiteiten met elkaar worden gecombineerd om tot een effectieve aanpak te komen.

Bij het vorenstaande moet worden opgemerkt dat iedere organisatiestructuur leidt tot het ‘knippen’ in activiteiten die onderling afhankelijk zijn (Mintzberg 1978). Om resultaten in het werk te bereiken, moet vrijwel altijd worden samengewerkt over de muren van organisatieonderdelen (en organisaties) heen. Dit gebeurt in zogenaamde werksystemen, die naast de organisatiestructuur (stabiliteitsstelsel) bestaan (Checkland & Scholes 1990). De samenwerking in werksystemen wordt binnen de nationale politieorganisatie echter belemmerd door de enorme schaal waarop het ‘knippen’ van activiteiten heeft plaatsgevonden in combinatie met de kolomgerichte manier van aansturen. Hierdoor gaan mensen zich vooral op het eigen organisatieonderdeel richten. Het lukt vooralsnog niet of nauwelijks om activiteiten over grenzen van organisatieonderdelen heen weer goed aan elkaar te ‘plakken’ door middel van compenserende maatregelen als afstemming en overleg. *Ontkoppeling* is dominant. Ik constateer dat er in de omvangrijke nationale politieorganisatie complexe onderlinge afhankelijkheden zijn ontstaan die vooralsnog moeizaam kunnen worden gehanteerd door degenen die er een onderdeel van zijn. Dit blijkt onder andere uit de vele ‘escalaties’ die binnen de nationale politieorganisatie plaatsvinden. Het escaleren van samenwerkingsproblemen naar een plek hoger in de hiërarchie is echter een ‘armoedige’ manier om met onderlinge afhankelijkheden om te gaan.

*Formalisering: procedures die de onderlinge samenwerking regelen*

Wie in een organisatie zaken voor elkaar wil krijgen, kan hierbij zowel de formele als de informele organisatie benutten. De formele organisatie bestaat onder andere uit een geheel van regels en procedures, terwijl er in de informele organisaties allerlei ‘olifantenpaadjes’ bestaan (Kramer 2017): slimme, alternatieve weggetjes. Politie mensen zijn veelal bedreven in het maken en benutten van ‘olifantenpaadjes’. Hierbij doen zij een beroep op hun improvisatievermogen en connecties (zie ook Commissie Evaluatie Politiewet 2012; 2015). In de periode van het regionale politiebesteding konden politie mensen op deze wijze veel regelen. Als je in een wijkteam werkzaam was en collega’s van de ondersteunende diensten goed kende, dan kon je vaak op korte termijn wel een en ander voor elkaar krijgen. Ook in de operatie waren informele werkwijzen dominant: wijkagenten gaven in het gebiedsge-

bonden werken bijvoorbeeld vooral informeel ‘opdrachten’ aan hun collega’s.

Als gevolg van de schaalvergroting binnen de politieorganisatie is er een proces van *formalisering* ingetreden. Deze formalisering is op allerlei gebieden zichtbaar. Er zijn bijvoorbeeld binnen de bedrijfsvoering allerlei nieuwe, formele wegen geïntroduceerd om verschillende vormen van ondersteuning aan te vragen. Dit is (wellicht) logisch gezien de schaal waarop de bedrijfsvoering nu is georganiseerd, maar het heeft consequenties voor de mate waarin politiemensen het gevoel hebben invloed uit te kunnen oefenen op hun werkomstandigheden. Mijn indruk is dat men in de operatie vooralsnog veel minder voor elkaar krijgt met betrekking tot de ondersteuning dan in de regionale politieorganisatie, mede omdat men de nieuwe, formele wegen niet altijd kent. De formalisering heeft echter een breder bereik dan de bedrijfsvoering. Ook binnen bijvoorbeeld basisteams is er een proces van formalisering gaande. De informele werkwijze van wijkagenten is (deels) vervangen door een systeem van werkopdrachten met tussenkomst van een coördinatiepunt (zie Van der Torre & Valkenhoef 2017). De gebruikelijke informele strategieën zijn moeilijker te realiseren (Terpstra e.a. 2016).

*Verwarring: nieuwe functies, rollen en verhoudingen die onzekerheid geven*

De vorming van de nationale politieorganisatie gaat, in combinatie met de invoering van het Landelijk Functiegebouw Nederlandse Politie (LFNP), gepaard met de introductie van nieuwe functies en rollen.<sup>7</sup> De invoering van deze nieuwe functies en rollen gaat veelal verder dan uitsluitend een nieuwe naamgeving. Er is ook een verandering van functie- of rolhoud aan de orde.<sup>8</sup> Er zijn talloze voorbeelden te geven, zoals het sectorhoofd, de operationeel expert en de operationeel specialist. De nieuwe functies en rollen zijn meer of minder uitgebreid beschreven in allerlei documenten, maar de teksten in deze

7 Het besluit om binnen de politie één functiegebouw in te voeren, was al in 2005 genomen en vloeide voort uit de (bij elkaar) duizenden functies die in de politieregio's waren ontstaan. Het LFNP werd ingevoerd om enerzijds hetzelfde werk op dezelfde wijze te beschrijven en te waarderen en anderzijds een andere werking en sturing van de politieorganisatie mogelijk te maken (Van Hoorn & Jansen 2017).

8 Een voorbeeld van een rol is Operationeel Coördinator in een basisteam. Deze rol vervult een functionaris op bepaalde momenten (in dit geval: tijdens bepaalde diensten).

documenten sturen het gedrag van politiemensen in de praktijk niet. In de praktijk is er onder politiemensen vooral verwarring: wat wordt er van mij verwacht en hoe verhoud ik me tot de ander? Een voorbeeld is de operationeel expert wijkagent. Er is in de basisteams een zoektocht gaande naar hoe deze functie moet worden ingevuld, zeker ook ten opzichte van andere functies (zie Meurs & Kreulen 2017). Het gaat dus niet alleen om het individu, maar zeker ook over het vormgeven van de onderlinge verhoudingen: het samenspel.

In de *verwarring* en daarmee gepaarde onzekerheid grijpen politiemensen terug naar wat zij kennen uit hun verleden. De functies mogen dan nieuw zijn, de mensen zijn dat veelal niet. Iemand die in het regionale politiestel districtschef is geweest en nu als sectorhoofd is geplaatst, gaat zich gedragen als een districtschef. Een operationeel expert E gaat zich gedragen als een plaatsvervangend districtschef. Een operationeel expert binnen een basisteam wordt (weer) een operationele chef. Een operationeel specialist C binnen de recherche stelt zich op als een teamleider. Het teruggrijpen naar het oude is geregeld te horen wanneer politiemensen zich voorstellen en is te lezen in de ondertekening van e-mails: er worden oude functiebenamingen gehanteerd. Het teruggrijpen naar het oude wordt versterkt doordat men binnen de politieorganisatie heen en weer (terug) is gaan schuiven met taken en verantwoordelijkheden. Dit speelt vooral rondom het leidinggevende niveau in de teams. Van de voormalig operationele chefs werden in hun beleving eerst taken ‘afgepakt’ (personeelszorg), omdat de teamchefs de enige leidinggevers in de teams moesten zijn. De ‘span of attention’ bleek voor teamchefs echter niet haalbaar en dus kregen operationeel experts en operationeel specialisten een deel van de taken weer terug. Zo werd de verwarring compleet – ‘je hebt leidinggevende taken, maar bent geen leidinggevende’ – en de transformatie naar een andere functievervulling bemoeilijkt.

*Onteigening: afnemende betrokkenheid om onmacht te verdragen*

De vorming van de nationale politieorganisatie is gepaard gegaan met concentratie van bevoegdheden in de top van de organisatie. Een uiting hiervan kwam aan de orde in de media naar aanleiding van de uitgaven van de ondernemingsraad. De voormalig korpschef Bouman

gaf aan dat hij een ‘handtekeningenmachine’ was.<sup>9</sup> De concentratie van bevoegdheden in de top heeft een keerzijde: op de onderliggende hiërarchische niveaus beschikt men over relatief weinig bevoegdheden. In vergelijking met de regionale politieorganisatie is de cirkel van invloed op verschillende hiërarchische niveaus kleiner geworden. Vooral op het niveau van teamchefs is dit problematisch. Teamchefs hebben veel verantwoordelijkheden, maar deze verantwoordelijkheden verhouden zich niet altijd goed tot hun bevoegdheden (zie ook AEF 2015).<sup>10</sup> ‘Je bent ervan, maar je gaat er niet over’ (Groen 2017).<sup>11</sup> Een voorbeeld: teamchefs van de basisteams moeten er voor zorgen dat hun team ‘in werking wordt gebracht’, maar er zijn teamchefs die de herinrichting van het politiebureau zelf voorfinancieren, omdat het formele traject traag loopt (zie Van der Torre & Valkenhoef 2017). De verkleining van de cirkel van invloed op allerlei niveaus binnen de nationale politieorganisatie zorgt voor gevoelens van onmacht onder (sommige) leidinggevend en medewerkers. Zij zijn wel betrokken bij het werk, maar hebben onvoldoende invloed op de werkomgeving. Dat gevoel van onmacht is echter niet voortdurend te verdragen en leidt in sommige gevallen tot *onteigening*: de betrokkenheid bij het werk en de organisatie wordt dan minder. Terpstra e.a. (2016) wijzen in dit verband op fatalisme en desinteresse op de werkvloer van de basisteams. Dit is naar mijn indruk op meer plekken aan de orde. Het zijn naar mijn idee manieren om jezelf te beschermen en te overleven in een politieorganisatie die minder grip biedt. Een begrijpelijke reactie met onwenselijke effecten, want onteigening is een dure prijs voor de veronderstelde voordelen van centralisering.

*De zorg samengevat: vervreemding en het risico van verwaarlozing*

De rode draad in de zorgelijke ontwikkelingen is *vervreemding*: een deel van de politiemensen voelt zich (nog) niet thuis in (hun onderdeel binnen) de nationale politieorganisatie. Dit geldt in het bijzonder voor politiemensen op uitvoerend niveau, mede doordat zij het minst betrokken worden bij – en op de hoogte zijn van – (de bedoeling van)

9 <http://politiek.tpo.nl/2017/03/08/gerard-bouman-er-is-zoveel-onzin-geschreven-hoe-krijg-je-het-verzonnen>.

10 Mede als gevolg van de vele taken en verantwoordelijkheden hebben teamchefs in de regel een hoge werkdruk (zie o.a. Inspectie VenJ 2015; Terpstra e.a. 2016; Groen 2017; Van der Torre & Valkenhoef 2017).

11 Dit wordt ook wel ‘valse decentralisatie’ genoemd (zie Peters & Weggeman 2017).



alle veranderingen. Zij worden ‘gematcht’ op een functie (LFNP), ‘geplaatst’ in een organisatieonderdeel (reorganisatie) en krijgen vervolgens te maken met allerlei veranderingen in de manier van werken waarom zij niet hebben gevraagd. Zoals Ringeling stelde tijdens een debat over de Nationale Politie: ‘Dienders worden er dagelijks aan herinnerd dat zij in een andere organisatie terecht zijn gekomen, een over-gecentraliseerde en vanuit de bedrijfsvoering aangestuurde organisatie.’<sup>12</sup> In deze ‘andere organisatie’ en het omvangrijke en soms chaotische veranderproces waarin deze in verzeild is geraakt, dreigt de aandacht voor het welzijn en de ontwikkeling van (uitvoerende) politiemensen ondergesneeuwd te raken.<sup>13</sup> Uit literatuur blijkt dat dit risicovol is, omdat een dergelijke situatie kan bijdragen aan *verwaarlozing* en ertoe kan leiden dat mensen in die omstandigheden weinig verantwoordelijkheid nemen voor de ontwikkeling van de organisatie (Kampen 2014). Op deze wijze zal de vorming van de Nationale Politie maar moeilijk voorbij oppervlakkige veranderingen komen. De ambitieuze veranderdoelen – zoals betere politieprestaties (zie Politie 2012b) – worden dan in ieder geval niet gerealiseerd, zo is mijn inschatting.

### **Hoop ten aanzien van de ontwikkeling van de nationale politieorganisatie**

*Kanteling: er waait een nieuwe wind door de nationale politieorganisatie*

De ontwikkelingen die in de vorige paragraaf zijn beschreven, zijn in ieder geval deels een uitvloeisel van de manier van (be)sturen en veranderen die vanaf de inwerkingtreding van de Politiewet 2012 is ingezet. Deze manier van (be)sturen kan worden gedefinieerd als top-down en directief met concentratie van zeggenschap in ‘Den Haag’ (zie ook Inspectie VenJ 2015). Deze manier van (be)sturen lijkt op dit moment te kantelen naar meer bottom-up sturing en decentralisatie (zie ook Straver & Van Os 2017). Dit heeft naar mijn indruk te maken met enerzijds de fase waarin de ontwikkeling van de nationale politie-

12 Arthur Ringeling, Bestel in balans? Bijeenkomst van Stichting Maatschappij en Veiligheid, 12 februari 2017.

13 Dit – een gebrek aan aandacht voor het welzijn van politieagenten – is ook bij de nationalisatie van de politie in Schotland aan de orde (zie MacQueen & Bradford 2016).

organisatie zich bevindt – bij de start in 2012 moest de omslag van 26 autonome organisaties naar één organisatie worden gemaakt en directe sturing was hiervoor volgens sommigen noodzakelijk – en anderszijds de stijl van de nieuwe korpschef. Het laatste is naar mijn idee de voornaamste factor: de huidige korpschef spreekt een andere taal dan zijn voorganger en pleit voor modernere manieren van organiseren met meer lokale ruimte. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat goede bedoelingen nog niet zomaar werkelijkheid worden, zo heeft ook de ervaring van de afgelopen jaren geleerd. Vooral nog wordt de concentratie van zeggenschap op centraal niveau vooral gecompenseerd met tijdelijke reparaties (zoals investeringsgeld voor de basisteams) en niet met meer fundamentele wijzigingen. Maar dit neemt niet weg: het begin is er.

*Vernieuwing: er vinden ook veel betekenisvolle ontwikkelingen plaats*

Ondanks de kleiner geworden cirkel van invloed op het niveau van sectoren (districten, diensten) en teams vindt er binnen de nationale politieorganisatie op allerlei plekken betekenisvolle vernieuwing in en ten behoeve van het politiewerk plaats. Voor een deel zijn deze vernieuwingen centraal gestuurd. Een voorbeeld is het project Mobiel Effectiever Op Straat (MEOS), waardoor politieagenten op straat nu zijn uitgerust met uiteenlopende applicaties die het politiewerk ondersteunen. Het overgrote deel van de vernieuwingen wordt echter lokaal geïnitieerd, al dan niet ondersteund door landelijke programma's en budgetten. Centralisering en lokale initiatieven gaan dus hand in hand (zie ook Terpstra & Fyfe 2015). Er zijn vele voorbeelden te geven van lokale vernieuwing. Vernieuwend werken, duurzaam verbeteren, bouw je eigen baan juist nu, blauw vakmanschap, de proeftuin Raffinaderij (big data), Q-teams binnen de opsporing, leerpraktijken ondermijning, 'agile' in het ICT-domein (en breder), broedplaatsen, een webcare team in district Twente en ga zo maar door. De lokale vernieuwing binnen de nationale politieorganisatie wordt naar mijn indruk gestimuleerd door het punt dat hiervoor is behandeld: de kanteling in de manier van (be)sturen. De huidige korpsleiding moedigt lokale vernieuwing aan. Op de plekken waar men bezig is met vernieuwing spelen ontwikkelingen als *anonimisering* en *ontegening* ogenschijnlijk een minder grote rol. Degenen die bezig zijn met vernieuwing in en rondom het politiewerk hebben vermoedelijk meer het

gevoel dat zij invloed op hun eigen werkomstandigheden kunnen uitoefenen. Zij lijken zich meer thuis te voelen in de nationale politieorganisatie. De vernieuwing die plaatsvindt, is daarmee deels een antwoord op de zorgelijke ontwikkelingen die zijn beschreven.<sup>14</sup>

### **Moderniseren van de inrichting en het veranderen**

*Concluderend: een gemengd beeld dat niet vanzelf beter wordt*

In dit artikel heb ik verkend welke effecten de vorming van de nationale politieorganisatie op politiemensen en hun onderlinge relaties heeft. Er zijn vijf ontwikkelingen beschreven die aanleiding zijn tot zorg over de politiemens in de nationale politieorganisatie. De essentie van deze zorg is dat de vorming van de nationale politieorganisatie vooralsnog lijkt te leiden tot vervreemding tussen de politiemens en de politieorganisatie. Deze vervreemding remt de ontwikkeling van de nationale politieorganisatie doordat politiemensen, zeker op uitvoerend niveau, veelal niet geneigd zijn om bij te dragen aan organisatieontwikkeling. De nuancering hierbij is dat er ook op allerlei plekken binnen de nationale politieorganisatie vernieuwingen plaatsvinden die mede mogelijk worden gemaakt door veel inzet en betrokkenheid van (uitvoerende) politiemensen. Deze vernieuwing wordt mede gestimuleerd door een langzame verandering in de manier van (be)sturen door de politietop. Een relevante vraag is of de geconstateerde vervreemding van tijdelijke aard is en verband houdt met de fase waarin de ontwikkeling van de nationale politieorganisatie zich bevindt.<sup>15</sup> Deze vraag wordt vaker gesteld rondom knelpunten die zich binnen de politieorganisatie manifesteren (zie bijvoorbeeld AEF 2015; Terpstra e.a. 2016; Wiegant 2017). Mijn vermoeden is dat het weliswaar tijd kost om je als politiemens thuis te voelen in een andere organisatorische context, maar dat die tijd tegelijkertijd onvoldoende is om de zorgelijke ontwikkelingen te keren. Er is meer nodig om de ontwikkeling van de nationale politieorganisatie positief te beïnvloeden: de inrich-

14 Het illustreert ook de eerder gemaakte opmerking dat er tussen organisatieonderdelen van de politieorganisatie (grote) verschillen in ontwikkeling bestaan.

15 Wederom geldt de eerder gemaakte opmerking dat hierbij (soms forse) verschillen tussen organisatieonderdelen aan de orde zijn.

ting van de nationale politieorganisatie moet worden gemoderniseerd en de veranderaanpak moet worden aangepast.

*Inrichting moderniseren: naar een meer Rijnlandse manier van organiseren*

Fijnaut (2012) heeft nog voor de daadwerkelijke inrichting van het nationale politiekorps benadrukt dat de toenmalige ‘kwartiermakers’ de opbouw van het nationale politiekorps niet hebben aangegrepen om het in operationeel opzicht op een vernieuwende manier in te richten. Hoewel er in die periode al allerlei inzichten beschikbaar waren over nieuwe manieren van organiseren, heeft men de nationale politieorganisatie traditioneel en Angelsaksisch ingericht: verticaal en met silo’s (zie ook Straver & Van Os 2017). Dat is niet fout, maar het heeft wel consequenties (zie paragraaf 2). Als de politieleiding die consequenties niet wenst en ernaar streeft om professionele ruimte, georganiseerd vertrouwen en andere geformuleerde principes werkelijkheid te laten worden, dan zal er meer congruentie moeten worden aangebracht tussen deze principes en de inrichting van de nationale politieorganisatie. Dit houdt in dat de inrichting van de nationale politieorganisatie moeten worden gemoderniseerd en op meer Rijnlandse leest moeten worden geschoeid (zie o.a. Peters & Weggeman 2009). Dit heeft onder andere tot gevolg dat de operationele kern van de organisatie veel centraler moet komen te staan en er daadwerkelijke decentralisatie moet plaatsvinden. De huidige inrichting van de bedrijfsvoering moet worden heroverwogen (zodat de gewenste verbinding tussen operatie en bedrijfsvoering mogelijk wordt) en de huidige staf van de korpsleiding flink uitgedund (zie ook Nap 2016).<sup>16</sup> Het goede nieuws is dat de Politie niet stilzit. Men is bezig met een strategietraject om de politieorganisatie voor te bereiden op ‘overmorgen’ (± 2025) en dit zal mogelijk consequenties hebben voor de inrichting van de politieorganisatie. Een dergelijk strategietraject is nuttig, maar het leidt voorlopig vooral tot meer verkenningen en plannen met goede bedoelingen. En daar heeft de Politie geen gebrek aan. Aan verandervermogen wel. Dat brengt me op het volgende punt: het veranderen van het veranderen.

<sup>16</sup> Zie ook <http://spelenmetweerbaarheid.twynstragudde.nl/een-zittend-gat-verzint-altijd-wel-wat>.

*Veranderaanpak aanpassen: serieus nemen van een leerstrategie*

De wijze waarop de veranderaanpak van de vorming van de nationale politieorganisatie is vormgegeven, heeft (veelal) een net zo klassiek en traditioneel karakter als de hiervoor behandelde inrichting van de nationale politieorganisatie. Het is top-down, directief en planmatig (zie ook Inspectie VenJ 2015). Enigszins gesimplificeerd: er is een kleine groep mensen die bedenkt hoe de organisatie moet functioneren en via de hiërarchie wordt dit ontwerp – bestaande uit allerlei documenten – ‘naar beneden’ gecommuniceerd met het verzoek om het te realiseren. In de praktijk blijkt dit allemaal nog niet zo gemakkelijk. Zeker niet omdat de veranderambities het verander*vermogen* van het nationale politiekorps ruimschoots overstijgen.<sup>17</sup> Het nationale politiekorps heeft namelijk te veel architecten en te weinig bouwvakkers. Dat leidt tot indrukwekkende tekeningen die moeizaam werkelijkheid worden. Een ‘tekentafelfiasco’ ligt op de loer.<sup>18</sup> De inhoudelijke veranderopgaven zijn voorsnog het kind van de rekening, omdat een nieuwe organisatiestructuur zich nu eenmaal gemakkelijker laat realiseren dan andere manieren van werken (zie ook Vlek & Van Reenen 2012). Om dit tij te keren, is het van belang om enerzijds de veranderagenda uit te kleden en anderzijds meer te investeren in het verandervermogen van de nationale politieorganisatie. Het versterken van het verandervermogen vraagt naar mijn idee in de eerste plaats om het toevoegen van andere manieren van veranderen aan de veranderstrategie van de politieleiding. Naast een ontwerpstrategie zou er naar mijn idee meer ruimte moeten worden gemaakt voor een leerstrategie. Een leerstrategie gaat ervan uit dat er iets verandert als mensen (samen) leren (zie ook Vermaak 2009). Het versterken van het verandervermogen heeft daarnaast baat bij meer aandacht voor kennis en kunde op het gebied van veranderen bij leidinggevendenden, medewerkers en ondersteuners.<sup>19</sup> Deze aandacht moet zich niet vertalen in nieuwe tekeningen vanaf de ‘hoge gronden’, maar in het bein-

17 Vlak na de start van het veranderproces werd duidelijk dat het realiteitsgehalte van alle ambities – zeker in het licht van de geformuleerde mijlpalen – niet erg hoog was (zie bijvoorbeeld Inspectie VenJ 2013). De Commissie Evaluatie Politiewet 2012 (2015) concludeerde in haar tussenrapportage dat een verstandig plan in een moeizame implementatie was beland.

18 Zie ook [www.volkskrant.nl/ opinie/wat-er-goed-uitzag-op-de-tekentafel-dreigt-uit-te-lopen-op-een-fiasco~a4049864](http://www.volkskrant.nl/ opinie/wat-er-goed-uitzag-op-de-tekentafel-dreigt-uit-te-lopen-op-een-fiasco~a4049864).

19 Zie ook [www.nrc.nl/nieuws/2015/09/02/om-te-veranderen-heeft-de-politie-een-serieuze-cas-1528293-a725697](http://www.nrc.nl/nieuws/2015/09/02/om-te-veranderen-heeft-de-politie-een-serieuze-cas-1528293-a725697).

vloeden van de dagelijkse praktijk in de ‘moerassige laaglanden’ (zie ook Schön 1983). En vanuit daar moeten betekenisvolle veranderingen komen in de manier van (samen)werken verspreiden naar andere plekken binnen de politieorganisatie.<sup>20</sup> Ook hier is het goede nieuws dat de Politie niet stilzit. De korpschef lijkt ‘in woorden’ naar een andere veranderstrategie toe te bewegen met meer ruimte voor lokale vernieuwing. Nu de ‘daden’ nog. Voor het moderniseren van het politiekorps – op het gebied van besturing, inrichting, manier van werken, manier van veranderen – moet naar mijn idee een nieuwe generatie leidinggevend in stelling worden gebracht, die in combinatie met een deel van de huidige strategische leiding de handschoen oppakt.<sup>21</sup>

## Literatuur

### **AEF 2015**

Andersson Elffers Felix, *Ruimte voor een professionele politieorganisatie. Een inventarisatie naar kaders voor de uitvoering van het politiewerk*, Utrecht: AEF 2015.

### **Çankaya 2011**

S. Çankaya, *Buiten veiliger dan binnen. In- en uitsluiting van etnische minderheden binnen de politieorganisatie*, Delft: Eburon 2011.

### **Checkland & Scholes 1990**

P. Checkland & J. Scholes, *Soft Systems Methodology in action*, Chichester: John Wiley 1990.

### **Commissie Evaluatie Politiewet 2012**

Commissie Evaluatie Politiewet 2012, *Evaluatie Politiewet 2012 in de Eenheid Oost-Nederland en landelijke thema's*, Den Haag 2015.

### **Fijnaut 2012**

C.J.C.F. Fijnaut, *Het nationale politiekorps. Achtergronden, controverses en toekomstplannen*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker 2012.

### **French & Bell 1995**

W.L. French & C.H. Bell, *Organizational development. Behavioral science interventions for organization improvement*, Englewood Cliffs: Prentice Hall 1995 (5de editie).

20 Zie ook <http://spelenmetweerbaarheid.twynstragudde.nl/kippenvel-het-vernieuwingsvirus-binnen-de-politieorganisatie>.

21 Zie ook [www.nrc.nl/nieuws/2015/07/23/de-politiecolum-laten-we-ophouden-met-toneelspelen-a1480988](http://www.nrc.nl/nieuws/2015/07/23/de-politiecolum-laten-we-ophouden-met-toneelspelen-a1480988).

**Groen 2017**

A. Groen, *De teamchef. Over de wijze waarop teamchefs in de nationale politieorganisatie invulling geven aan hun functie*, Amsterdam: Vrije Universiteit 2017.

**Hoorn, van & Jansen 2017**

J. van Hoorn & T. Jansen, 'Minder rechtspositie en meer beroepstrots. Dominantie LFNP moet weg', *het Tijdschrift voor de Politie* (79) 2017, nr. 4, p. 6-11.

**Inspectie VenJ 2013**

Inspectie Veiligheid en Justitie, *Nationale Politie op koers? Eerste onderzoek naar de mijlpalen en resultaten van acht operationele doelen in de periode 1 januari – 1 juli 2013*, Den Haag: Inspectie Veiligheid en Justitie 2013.

**Inspectie VenJ 2014a**

Inspectie Veiligheid en Justitie, *Tweede onderzoek vorming nationale politie. Operationele doelen periode 1 juli 2013 – 1 januari 2014*, Den Haag: Inspectie Veiligheid en Justitie 2014a.

**Inspectie VenJ 2014b**

Inspectie Veiligheid en Justitie, *Derde onderzoek vorming nationale politie. Onderzoek naar het in werking brengen van basisteams en districtsrecherche per 1 januari 2015*, Den Haag: Inspectie Veiligheid en Justitie 2014b.

**Inspectie VenJ 2015**

Inspectie Veiligheid en Justitie, *Vierde onderzoek vorming nationale politie. Het verder in werking brengen van de basisteams*, Den Haag: Inspectie Veiligheid en Justitie 2015.

**Inspectie VenJ 2016**

Inspectie Veiligheid en Justitie, *Vijfde onderzoek vorming nationale politie. Het opsporingsproces in de basisteams en de districtsrecherche*, Den Haag: Inspectie Veiligheid en Justitie 2016.

**Kampen 2014**

J. Kampen, *Verwaarloosde organisaties. Introductie van een nieuw concept voor organisatieprofessionals*, Deventer: Vakmedianet 2014.

**Kramer 2017**

A. Kramer, *Olifantenpaadjes. Organisatieverandering binnendoor en buitenom*, Amsterdam/Antwerpen: Uitgeverij Business Contact 2017.

**Landman 2015**

W. Landman, *Blauwe patronen. Betekenisgeving in politiewerk*, Den Haag: Boom Lemma 2015.

**Landman e.a. 2015**

W. Landman, R.M. Kouwenhoven & M. Brussen, *Spelen met weerbarstigheid. Belemmerende patronen en doorbrekende handelingsperspectieven bij het ontwikkelen van basisteams*, Apeldoorn/Amsterdam: Politie en Wetenschap/Reed Business.

**MacQueen & Bradford 2016**

S. MacQueen & B. Bradford, 'Where did it all go wrong? Implementation failure – and more – in a field experiment of procedural justice', *Journal of experimental criminology*, 15.12.2016, DOI 10.1007/s11292-016-9278-7.

**Meurs & Kreulen 2017**

T. Meurs & B. Kreulen, 'Het hoe van de WOE. Over de wijkagent en operationeel expert', *het Tijdschrift voor de Politie* (79) 2017, nr. 4, p. 26-30.

**Mintzberg 1978**

H. Mintzberg, *The structuring of organizations*, Englewood Cliffs: Prentice Hall 1979.

**Nap 2016**

J., Nap, 'Praktijkontwikkeling als strategie: het veranderen veranderen. De moerassigheid van organisatie en vak', *het Tijdschrift voor de Politie* (78) 2016, nr. 6, p. 6-11.

**Peters & Weggeman 2009**

J. Peters & M. Weggeman, *Het Rijnlandboekje. Principes en inzichten van het Rijnland-model*, Amsterdam: Business Contact 2009.

**Peters & Weggeman 2017**

J. Peters & M. Weggeman, *Het Rijnland veranderboekje. Het gebeurt als je het loslaat*, Amsterdam: Business Contact 2017.

**Politie 2012a**

Politie, *Inrichtingsplan Nationale Politie*, Den Haag: Politie 2012a.

**Politie 2012b**

Politie, *Realisatieplan Nationale Politie*, Den Haag: Politie 2012b.

**Politie 2015**

Politie, *Plan voor de herijking van de realisatie van de Nationale Politie*, Den Haag: Politie 2015.

**Princen 2015**

M. Princen, *De gekooide recherche. Het ware verhaal achter de matige prestaties van de Nederlandse opsporing*, Amsterdam: Prometheus/Bert Bakker 2015.

**Schön 1983**

D.A. Schön, *The reflective practitioner. How professionals think in action*, New York: Basic Books 1983.

**Straver & Van Os 2017**

R. Straver & P. van Os, 'De keerzijde van IGP: IGP en de metamorfose van politiebureaucratie', in: M. den Hengst, T. ten Brink & J. ter Mors (red.), *Informatiegestuurd politiewerk in de praktijk*, Deventer: Vakmedianet 2017, p. 49-62.

**Terpstra & Fyfe 2015**

J. Terpstra & N.R. Fyfe, 'Mind the implementation gap? Police reform and local policing in the Netherlands and Schotland', in: *Criminology & Criminal Justice* (15) 2015, nr. 5, p. 527-544.



**Terpstra e.a. 2016**

J. Terpstra, I. van Duijneveldt, T. Eikenaar, T. Havinga & B. van Stokkom, *Basisteams in de Nationale Politie. Organisatie, taakuitvoering en gebiedsgebonden werk*, Apeldoorn/Amsterdam: Politie en Wetenschap/Reed Business 2016.

**Torre, van der & Valkenhoef 2017**

E.J. van der Torre & J.M. van Valkenhoef, *De lokale betekenis van basisteams. Over het werk van geüniformeerde agenten en het gebrek aan rechercheurs*, Apeldoorn: Politieacademie 2017.

**Verhagen & Hoogendoorn 2016**

C. Verhagen & M. Hoogendoorn, 'Het is tijd voor een volwassen discussie met het gezag'. Interview Erik Akerboom', *het Tijdschrift voor de Politie* (78) 2016, nr. 6, p. 12-17.

**Verbeek 2012**

L. Verbeek, 'Vraagstukken bij de vorming van de Nationale Politie', in: F. Vlek & P. van Reenen (red.), *Voer voor kwartiermakers. Wetenschappelijke kennis voor de inrichting van de Nationale Politie*, Apeldoorn/Amsterdam: Politie en Wetenschap/Reed Business 2012, p. 33-40.

**Vermaak 2009**

H. Vermaak, *Plezier beleven aan taaie vraagstukken. Werkingsmechanismen van vernieuwing en weerbaarheid*, Deventer: Kluwer 2009.

**Vlek & Van Reenen 2012**

F. Vlek & P. van Reenen, 'Slotbeschouwing', in: F. Vlek & P. van Reenen (red.), *Voer voor kwartiermakers. Wetenschappelijke kennis voor de inrichting van de Nationale Politie*, Apeldoorn/Amsterdam: Politie en Wetenschap/Reed Business 2012, p. 253-284.

**Wiegant 2017**

A. Wiegant, *Vanaf de zijlijn bekeken. Commissarissen van de Koning over de Politiewet 2012*, Lelystad: Provincie Flevoland 2017.