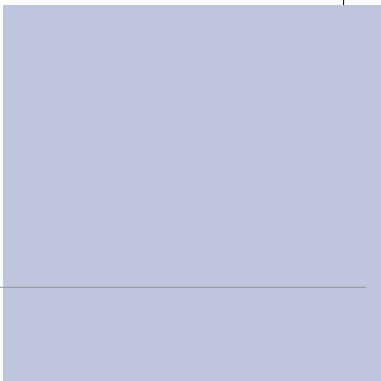




## De mythe ontrafeld?







# De mythe ontrafeld?

Wat we weten over goed politieleiderschap

W. Landman  
M. Brussen  
F. van der Laan



Twynstra Gudde  
ADVISEURS EN MANAGERS





In opdracht van:  
Programma Politie & Wetenschap

Omslag: Martien Frijns

Ontwerp + omslag:  
Vantilt-producties & Martien Frijns

ISBN: 978 90 3524 560 0

NUR: 600, 824

Realisatie:  
Reed Business, Amsterdam

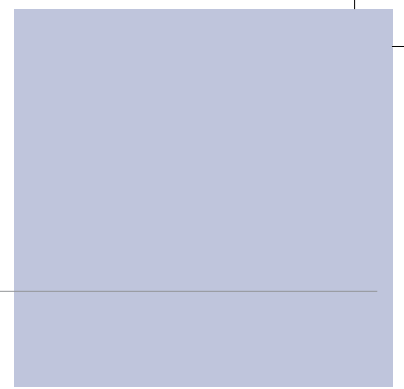
©2011 Politie & Wetenschap, Apeldoorn; Twynstra Gudde, Amersfoort

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

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

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





# Inhoud

	<b>Voorwoord</b>	<b>9</b>
<b>1</b>	<b>Een literatuurstudie naar politieleiderschap</b>	<b>11</b>
1.1	Het ontembare verlangen naar 'goed' politieleiderschap	11
1.2	Op zoek naar beschikbare kennis over 'goed' politieleiderschap	13
1.3	Het ordenen van bestaande empirische kennis	14
1.4	De opbouw van het boek	14
<b>2</b>	<b>Het denken over leiderschap</b>	<b>17</b>
2.1	Leiderschap als aangeboren eigenschappen	18
2.2	Leiderschap als te ontwikkelen vaardigheden	19
2.3	Leiderschap als verschillende gedragsstijlen	19
2.4	Leiderschap als 'fit' tussen kenmerken van de leider en de situatie	20
2.5	Leiderschap als gedeelde opgave	21
2.6	Leiderschap door het stimuleren, motiveren en transformeren	22
2.7	Leiderschap als persoonlijke opgave	23
2.8	Een holistische benadering van leiderschap	24
2.9	Tot slot: het ontbreekt aan een gedeeld referentiekader	24
<b>3</b>	<b>Schrijven over politieleiderschap</b>	<b>27</b>
3.1	Een korte historische schets van publicaties over politieleiderschap	27
3.2	Vier categorieën van publicaties over politieleiderschap	31
3.3	De empirische basis als ons vertrekpunt	34





4	<b>Perspectief op politieleiderschap</b>	<b>35</b>
4.1	Beïnvloeding van omgeving en organisatie als kern van de definitie	35
4.2	De theoretische uitgangspunten	36
4.3	Het model voor politieleiderschap weergegeven	39
4.4	Het model voor politieleiderschap nader toegelicht	42
4.5	De opbouw van de kernhoofdstukken	44
5	<b>Politieleider en de omgeving</b>	<b>47</b>
5.1	Bevoegd gezag	48
5.2	Partners	57
5.3	Media	60
5.4	Burgers	65
6	<b>Politieleider en de organisatie</b>	<b>69</b>
6.1	Visie & beleid	70
6.2	Inrichting & beheersing	74
6.3	Politiemensen	82
6.4	Politiecultuur	88
7	<b>Politieleider als individu</b>	<b>93</b>
7.1	Kennis	94
7.2	Vaardigheden	97
7.3	Capaciteiten	102
7.4	Ervaring	103
8	<b>Conclusies en discussie</b>	<b>107</b>
8.1	Waar we (ongeveer) staan met onze kennis over politieleiderschap	107
8.2	Het ontbreken van de maatschappelijke opdracht	111
8.3	Het belang van 'klein' politieleiderschap	114





9	<i>Hoe nu verder?</i>	117
9.1	Het gebruik van het model voor politieleiderschap	117
9.2	Een onderzoeksagenda	118
	<i>Literatuur</i>	121
	<i>Bijlage</i>	136







## Voorwoord

In ons werk ondersteunen wij politieleiders bij hun pogingen het functioneren van de politieorganisatie te verbeteren. Daarnaast dragen wij via uiteenlopende programma's bij aan de persoonlijke ontwikkeling van de politieleiders van nu en van morgen. Het zal niet verbazen dat politieleiderschap daardoor een onderwerp is dat onze bijzondere interesse heeft. De kans om, in opdracht van Politie & Wetenschap, in de onderzoeksliteratuur op zoek te gaan naar 'goed' politieleiderschap hebben wij daarom met beide handen aangegrepen.

De zoektocht is gepaard gegaan met de nodige beperkingen – zoveel weten we eigenlijk niet over wat 'goed' politieleiderschap inhoudt –, maar heeft niettemin in waardevolle opbrengsten geresulteerd. De grootste meerwaarde is dat de beschikbare, onderbouwde, kennis over 'goed' politieleiderschap op een overzichtelijke wijze is geordend en ons inzicht verschaft in waar de grootste kennisleemtes zitten. Dit biedt aanknopingspunten voor de politiepraktijk en de politiewetenschap. Wij hopen dan ook dat zowel de politieleider als de politiewetenschapper in dit boek aanknopingspunten vindt om richting te geven aan het eigen werk. Dan heeft ons werk het gewenste effect gehad.

Wouter Landman  
Mirjam Brussen  
Freek van der Laan





# 1

## Een literatuurstudie naar politieleiderschap

Goed politieleiderschap wordt geregeld gezien als een (deel van de) oplossing voor allerlei 'problemen' in de politieorganisatie en in het politiewerk. In de voorliggende studie wordt het begrip 'politleiderschap' uitgediept door het te ontdeken van zijn mytische karakter en de aandacht te richten op wat we uit empirische studies weten over goed politieleiderschap. In dit hoofdstuk wordt de studie ingeleid.

### 1.1 Het ontembare verlangen naar 'goed' politieleiderschap

Politleiderschap is 'in'. Er is een verlangen naar krachtige sturing gericht op het 'goede' (Noordegraaf & Buijnink, 2010). Het gaat dan onder andere over richting, zingeving en inspiratie. Leiderschap wordt gezien als de sleutel om dit verlangen te realiseren.<sup>1</sup> Sterker nog: leiderschap is voor de politie belangrijker dan ooit, zo wordt benadrukt in een notitie die ten behoeve van de leiderschapsontwikkeling binnen de politie is opgesteld. Er worden steeds hogere eisen gesteld aan politieleiders, het afbreukrisico lijkt toe te nemen en het leiderschap wisselt bovendien voortdurend, zo valt te lezen (Buijnink e.a., 2009). De verhandelingen over politieleiderschap maken duidelijk dat er nogal wat wordt verwacht van politieleiders. Er is veel dat binnen de politie beter kan of moet en politieleiders worden niet zelden gezien als degenen die hieraan een belangrijke bijdrage moeten leveren.

De toegenomen verwachtingen ten opzichte van politieleiders gaan ook gepaard met een toenemend aantal publicaties over politieleiderschap. Politieleiderschap heeft als 'begrip' een ware opmars gemaakt. Wie door de eerste editie van de bundel *Politie: studies over haar werking en organisatie* bladert, komt het woord 'leiderschap' op de bijna 700 pagina's welgeteld één keer tegen,<sup>2</sup> terwijl in de

1 De roep om krachtig leiderschap betekent overigens een opmerkelijke breuk met de naoorlogse traditie in de benadering van publiek leiderschap. Toen bestonden er in brede kring diepe reserves tegen het denken over politiek, bestuur en ambtenarij in termen van leiders en leiderschap. Van leiders hadden we onze buik vol ('t Hart & Ten Hooven, 2004).

2 Zie ook Cachet (2006).



tweede editie hele hoofdstukken aan het onderwerp zijn gewijd. Er is een zoektocht gaande naar wat politieleiderschap in de praktijk inhoudt, maar ook naar wat het zou moeten zijn. Door de beroepsgroep zelf is deze zoektocht in 2006 opgepakt door te werken aan een visie op politieleiderschap. In 2008 heeft dit geleid tot het document *Politieleiderschap; de herontdekking van een waardevol ambt* (SPL, 2008b). In dit visiedocument geeft de politie haar antwoord op de vraag welk leiderschap in de toekomst gewenst is en wordt getracht samenhang aan te brengen in de ontwikkelingen op het gebied van politieleiderschap.

Het belang dat door de politie aan politieleiderschap wordt toegekend, kan daarnaast worden afgeleid uit de investeringen die in de ontwikkeling van politieleiders worden gedaan. In ons land wordt – zeker in vergelijking met andere beroepsgroepen – veel gedaan om te werken aan de professionalisering van politieleiders (zie o.a. Van der Lans, 2008; Van der Meulen, 2009). Er zijn veel verschillende ontwikkelprogramma's die tot doel hebben politieleiders voor te bereiden en/of beter toe te rusten op hun taken als leidinggevende in de politietheorieorganisatie. Politieleiders hebben op dat punt geen reden tot klagen.

Een goede vraag is waar al dit 'leiderschapsgedoe' ons brengt. Is onze 'body of knowledge' over politieleiderschap dusdanig verstevigd dat we met enige onderbouwing uitspraken kunnen doen over wat goed politieleiderschap is en wat hiervoor nodig is? Volgens sommigen is het begrip 'politleiderschap' nog steeds abstract en inhoudelijk relatief ongedefinieerd (Hoogenboom, 2009; Van Dijk e.a., 2010). Dit zou betekenen dat de toenemende aandacht voor politieleiderschap niet heeft geleid tot (veel) meer inzicht in het fenomeen zelf. Dit is een veronderstelling die overigens ook buiten de politie weerklank vindt. Er is over leiderschap heel veel gepubliceerd, maar tot een stabiele 'body of knowledge' heeft dit niet geleid (Foppen, 2005). Hoe zit dit nu eigenlijk voor de politie? Wat weten we over 'goed' politieleiderschap? Door het onderzoeksprogramma Politie & Wetenschap is deze vraag gesteld. De argumentatie om deze vraag te stellen, komt overeen met wat in deze paragraaf eerder is geconstateerd. Politieleiderschap is meer dan ooit nodig, zo wordt verondersteld, maar het krijgt al snel een ongrijpbaar en mythisch karakter. Aan ons de opdracht om 'goed' politieleiderschap te concretiseren op basis van empirische inzichten; een opdracht waar wij met veel plezier onze tanden in hebben gezet.

## 1.2 Op zoek naar beschikbare kennis over ‘goed’ politieleiderschap

De centrale doelstelling van de studie is het ordenen en integreren van de beschikbare kennis over ‘goed’ politieleiderschap. Dit maakt het mogelijk om meer inzicht te krijgen in:

- de kenmerken van ‘goed’ politieleiderschap: de manier van handelen die uit wetenschappelijk onderzoek als effectief naar voren komt;
- de mate waarin (‘goed’) politieleiderschap zich onderscheidt van leiderschap in andere organisaties;
- de mate waarin ‘goed’ politieleiderschap verschilt tussen niveaus waarop wordt leidinggegeven (strategisch, tactisch, operationeel);
- de leemtes die zich voordoen in de beschikbare kennis over ‘goed’ politieleiderschap (en de onderzoeksagenda die op basis hiervan kan worden geformuleerd).

De doelstelling is vertaald in de volgende centrale vraag en deelvragen.

### Wat is in de wetenschappelijke (onderzoeks)literatuur bekend over ‘goed’ politieleiderschap?

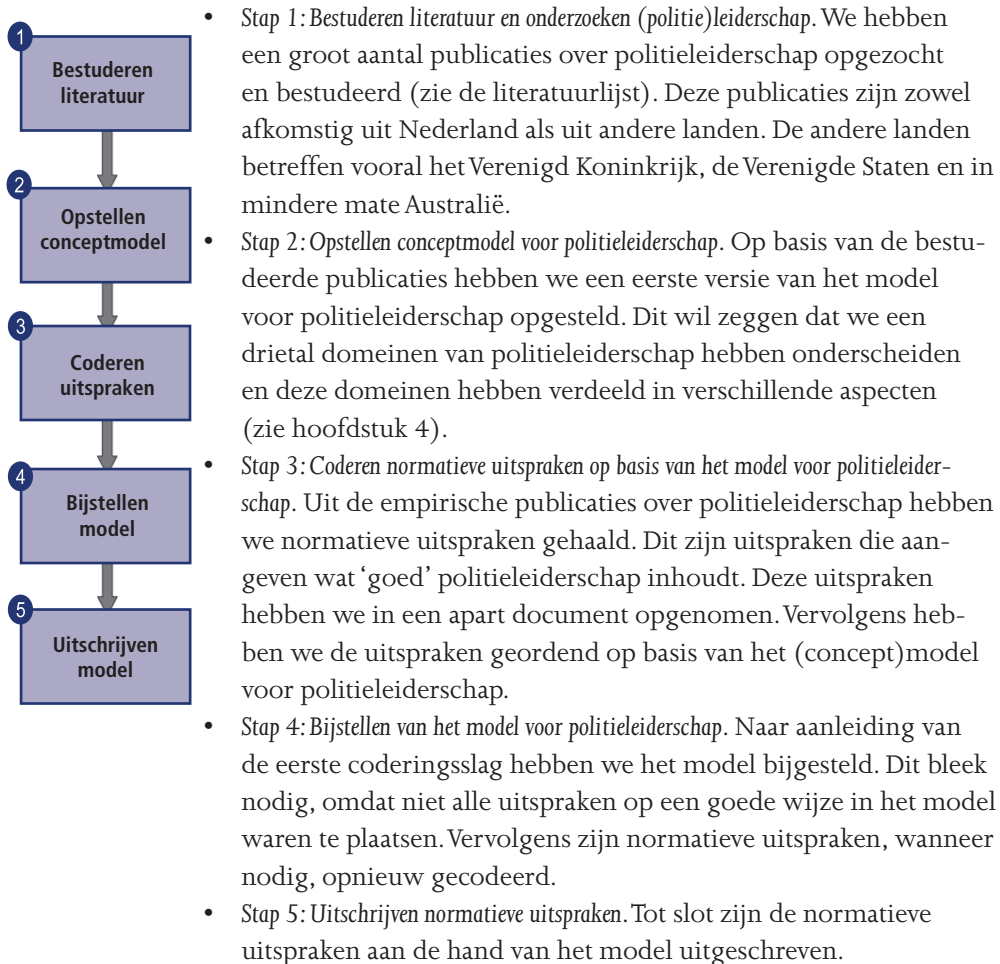
- Welke ontwikkelingen hebben zich (globaal) voorgedaan in het denken over leiderschap en politieleiderschap?
- Welke categorieën (wetenschappelijke) publicaties zijn over politieleiderschap beschikbaar en hoe is de verhouding tussen deze categorieën?
- Wat weten we over hoe politieleiders moeten handelen om in hun werk ‘goed’ te zijn en in welke mate is dit handelen politiespecifiek?
- In welke mate verschillen de inzichten over ‘goed’ politieleiderschap tussen de verschillende niveaus waarop wordt leidinggegeven?
- Welke leemtes doen zich voor in de beschikbare kennis over ‘goed’ politieleiderschap en welke onderzoeksagenda kan op basis hiervan worden geformuleerd?

Om de centrale vraag te beantwoorden, is een model voor politieleiderschap ontwikkeld. Dit model maakt het mogelijk om de beschikbare kennis rondom politieleiderschap te ordenen en de leemtes bloot te leggen. Dit model staat daarmee centraal in de uitwerking van ‘goed’ politieleiderschap.



### 1.3 Het ordenen van bestaande empirische kennis

Het kernresultaat van voorliggende studie – de (geordende en geïntegreerde) kennis over goed politieleiderschap – is tot stand gekomen op basis van de volgende stappen.



### 1.4 De opbouw van het boek

Het boek is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 start met een inleiding op het denken over leiderschap binnen de wetenschappelijke literatuur. Het is een weerspiegeling van de dominante stromingen en reflecties hierop.



In hoofdstuk 3 wordt een globale schets gegeven van de opkomst van aandacht voor politieleiders in de politieliteratuur. Dit hoofdstuk resulteert in een categorisering van typen publicaties die over politieleiderschap voorhanden zijn.

In hoofdstuk 4 wordt ons perspectief op politieleiderschap beschreven. Dit houdt in dat we politieleiderschap definiëren, de theoretische vertrekpunten beschrijven en het model voor politieleiderschap – dat we hebben gebruikt om de bestaande kennis te ordenen – toelichten.

In de hoofdstukken 5 tot en met 7 volgt de kern van de studie. In ieder hoofdstuk staat een domein van het model centraal. In hoofdstuk 5 is dit het domein van de omgeving, in hoofdstuk 6 het domein van de organisatie en in hoofdstuk 7 het domein van het individu. De opbouw van ieder hoofdstuk volgt uit de aspecten van het model voor politieleiderschap.

In hoofdstuk 8 formuleren we de conclusies die we op basis van de drie voorgaande hoofdstukken kunnen trekken. We focussen daarbij op het opmaken van de balans: wat weten we over ‘goed’ politieleiderschap? Daarnaast verdiepen we de conclusies aan de hand van een discussie. We sluiten het boek af met hoofdstuk 9, waarin we beschrijven waarvoor het model bruikbaar is en welke onderzoeksagenda wij voor politieleiderschap zien.

Tot slot: waar in de tekst (soms) ‘hij’ staat, kan ook ‘zij’ worden gelezen.





## Het denken over leiderschap

Er wordt veel geschreven over leiderschap. In 1998 telt Starren al meer dan 300 serieuze definities van leiderschap. In 2002 maakt Aitken melding van meer dan 8000 boeken over leiderschap. Het aanbod van inzichten, modellen en dergelijke is gigantisch. In dit hoofdstuk geven wij daarom een kort overzicht van de meest dominante stromingen in theorieën over leiderschap en reflecteren wij op de opbrengsten hiervan. In tabel 1 wordt een samenvattend overzicht gegeven.

**Tabel 1:** Overzicht van diverse benaderingen over leiderschap

Stroming	Kern van het denken over leiderschap
Trekbenadering	Leiderschap is te leren en te ontwikkelen. Je wordt geboren met eigenschappen om leiding te geven of niet.
Skillbenadering	In potentie kan iedereen een leider zijn. Leiderschap is te leren en te ontwikkelen. De nadruk ligt op kennis en vaardigheden die je nodig hebt om een leider te worden.
Stijlbenadering	Leiderschap gaat over gedragsstijlen. Wat doen leiders en hoe gedragen zij zich in verschillende situaties? De stijlen (zoals mens- of taakgericht) maken het mogelijk in gesprek te gaan met leiders.
Contingentiebenadering	Leiderschap is situatieafhankelijk. Een leider moet van gedrag kunnen wisselen als de situatie dat verlangt. Een leider is effectief als hij 'matcht' met de situatie, flexibel is en varieert in leiderschapsstijl.
Relatiebenadering (LMX)	Leiderschap gaat over de relatie tussen de leider en de medewerker. Effectief leiderschap gaat over het wederzijds beïnvloeden van elkaar.
Transformationeel leiderschap	Leiderschap concentreert zich op het proces waarin een leider inspeelt op de behoeften en motieven van medewerkers. Effectief leiderschap gaat over inspireren en motiveren, zodat medewerkers hogere doelen nastreven.
Authentiek leiderschap	Leiderschap begint bij jezelf en het tonen van persoonlijk leiderschap over je eigen leven. Effectief leiderschap betekent zelfinzicht en zelfmanagement om te handelen zoals je 'echt' bent.
Holistische benadering	Leiderschap wordt bekeken vanuit een holistische (systemische) benadering. Diverse elementen uit voorgaande benaderingen worden samengevoegd. Effectief leiderschap betekent oog hebben voor al deze kenmerken.

## 2.1 Leiderschap als aangeboren eigenschappen

De aandacht voor leiderschap in de literatuur begint in het midden van de vorige eeuw langzaam toe te nemen. In deze periode worden de kenmerken van leiders bestudeerd met het doel vast te stellen wat sommige mensen grote leiders maakt. De theorieën die op basis hiervan ontstaan, worden ook wel ‘great man theories’ genoemd. De reden hiervoor is dat ze van oorsprong het gedrag van grote, invloedrijke leiders, zoals Lincoln en Napoleon, onderzoeken. Deze ‘great man theories’ gaan ervan uit dat leiderschap aangeboren is. Een bepaalde set van persoonlijke eigenschappen is nodig om effectief leiding te kunnen geven. Effectief wil dan zeggen dat de organisatie betere prestaties levert. De eigenschappen die worden geformuleerd, hebben een divers karakter. Bass (1990) komt bijvoorbeeld tot de conclusie dat fysiologische kenmerken als atletische bouw, energiekheid en uiterlijk positief geassocieerd worden met leiderschap. In een studie van Stogdill (1974) worden prestatiedrang, volharding, zelfvertrouwen, initiatief nemen en vriendelijkheid genoemd als eigenschappen voor effectief leiderschap. Uit een meta-analyse van Lord e.a. (1986) blijkt dat analytische intelligentie, masculiniteit en dominantie significant worden geassocieerd met leiderschap. Het meest overtuigende bewijs wordt geleverd door Judge, Bono, Ilies & Gerhardt (2002). In een meta-analyse tonen zij een verband aan tussen de Big Five van persoonlijkheid (neuroticisme, extravertie, openheid, vriendelijkheid en consciëntieusheid) en leiderschapseffectiviteit.

De ‘great man theories’ hebben weliswaar enig inzicht in noodzakelijke eigenschappen opgeleverd, maar het is de aanhangers niet gelukt om een samenhangende en onderbouwde lijst van gewenste eigenschappen te formuleren (‘het’ profiel). Daarnaast zijn er leiders die niet hoog scoren op de (veronderstelde) belangrijke eigenschappen, zoals intelligentie, terwijl zij toch als succesvol worden gezien. Tot slot is er sprake van verwaarlozing van de context: bepaalde eigenschappen zijn in de ene situatie wel effectief, maar zijn dit in andere situaties niet. Stogdill (1948, 1974) benadrukt dan ook dat het niet alleen gaat om de relatie tussen de persoonlijkheid van een individu en het leiderschap, maar ook om de context waarin het leiderschap in praktijk moet worden gebracht (zie ook §2.4).



## 2.2 Leiderschap als te ontwikkelen vaardigheden

De benadering van ‘aangeboren leiderschap’ wordt opgevolgd door de ‘skill’-benadering. In deze stroming verschuift het denken over persoonlijkheidskenmerken als aangeboren en verinnerlijkte eigenschappen naar de nadruk op kennis en vaardigheden die te leren en te ontwikkelen zijn. In veel personen schuilt in potentie een leider, zo is de gedachte. Katz (1955) concludeert dat leiderschap afhangt van drie persoonlijke vaardigheden:

- de technische vaardigheid;
- de menselijke vaardigheid;
- de conceptuele vaardigheid.

Deze drie vaardigheden zijn allemaal belangrijk, maar de mate waarin een leider over een bepaalde vaardigheid moet beschikken, hangt af van het niveau waarop wordt leidinggegeven. Zo is voor het strategische management het conceptuele aspect belangrijker dan voor het operationele management, terwijl voor het technische aspect het omgekeerde het geval is. Het werk van Katz is pas in het midden van de jaren negentig verder onderzocht door Mumford e.a. (2000). Hierbij staat de vraag centraal welk vermogen (kennis en vaardigheden) effectief leiderschap mogelijk maakt. Het ‘capability model’ gaat uit van vijf verschillende onderdelen: competenties, individuele eigenschappen, resultaten van de leider, werkervaring en omgevingsinvloeden. Vandaag de dag wordt het model nog toegepast in trainingen voor leidinggevendenden. Kritiek op deze benadering is dat het veel verder gaat dan leiderschap alleen. Het model is te omvangrijk. Ook wordt onvoldoende verklaard op welke manier vaardigheden leiden tot effectieve leiderschapsprestaties: wat is de relatie tussen beide?

## 2.3 Leiderschap als verschillende gedragsstijlen

In de jaren vijftig en zestig wordt veel onderzoek gedaan naar het gedrag van personen met een bepaalde machtspositie. Dit is in die tijd een nieuwe invalshoek, die het denken over leiderschap verbreedt van vaststaande persoonlijke eigenschappen en capaciteiten naar wat leiders doen en hoe ze zich gedragen in verschillende situaties. De belangrijkste bijdrage van deze behavioristische onderzoeksschool is het onderscheid tussen mensgerichte en taakgerichte gedragsstijlen (Bales, 1954; Stogdill & Coons, 1957). Leiders die hoog scoren op mens- én taakgericht gedrag boeken betere resultaten en hebben meer tevreden



medewerkers (Stogdill & Coons, 1957). Er worden diverse praktische modellen opgesteld. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het ‘managerial grid’ van Blake & Mounon (1964). Het doel van de onderzoekers is niet om te kijken naar goede en minder goede leiderschapsgedragingen, maar om verschillende gedragingen in kaart te brengen en samen te voegen tot stijlen in een model. Deze stijlen voorzien in de behoefte om met leidinggevenden te praten over hun gedrag en de impact daarvan op medewerkers. Het is dan ook niet verwonderlijk dat – ook vandaag de dag – in trainingen en opleidingen veel van deze modellen worden gehanteerd. Als kritiek wordt genoemd dat vooral gebruik is gemaakt van praktijkkennis en de theoretische onderbouwing niet sterk is. Tevens worden vraagtekens geplaatst bij de validiteit van de vragenlijsten en de grote nadruk op onderzoek bij operationele leiders. Het is dan ook niet verwonderlijk dat tegen het eind van de jaren zestig een nieuwe benadering van leiderschap verschijnt.

## 2.4 Leiderschap als ‘fit’ tussen kenmerken van de leider en de situatie

Het uitgangspunt van de contingentiestroming is dat de effectiviteit van een leider afhangt van de situatie waarin een leider zich bevindt. Een leider moet van gedrag kunnen wisselen als de situatie dat verlangt. Deze stroming doet een beroep op de inzichten uit de theorie over leiderschapsstijlen. Hersey & Blanchard (1969) betogen bijvoorbeeld dat verschillende situaties vragen om verschillende soorten leiderschap. Om effectief te zijn als leider moet je jouw stijl kunnen aanpassen aan de kenmerken van de situatie en kunnen bepalen wat ondergeschikten op dat moment nodig hebben. Hersey & Blanchard (1969) gaan dan ook niet uit van een ‘beste’ stijl, maar vinden dat leiders flexibel moeten zijn en in stijlen moeten kunnen variëren. Ook Fiedler (1964, 1967) stelt dat een leider moet matchen met de betreffende situatie. Om uitspraken te kunnen doen over de prestatie van de leider is het essentieel om de situatie waarin een leider leidinggeeft te begrijpen. Fiedler (1964, 1967) karakteriseert deze situatie aan de hand van drie factoren:

- de relatie tussen de leider en de volger;
- de taakstructuur;
- de positiemacht van de leider.



In de 'path-goal' theorie – die onder anderen is uitgewerkt door Evans (1970), House (1971) en House & Mitchell (1974) – worden vooral de karakteristieken van de ondergeschikten en hun taak als factoren genoemd die de 'fit' tussen leider en context bepalen. Een leider moet het juiste 'pad' uitstippelen voor medewerkers, zodat zij gemotiveerd blijven en organisatiedoelstellingen behalen.

De contingentiestroming, in al zijn verschijningsvormen, heeft eveneens de nodige kritiek ontvangen. De empirische onderbouwing zou beperkt zijn (zie bijvoorbeeld Northouse, 2004). Zo is niet te verklaren waarom een leidinggevende met een bepaalde leiderschapsstijl effectiever is in de ene situatie dan in de andere. Een ander kritiekpunt is dat de theorie niet kan uitleggen wat een organisatie moet doen als er een 'mismatch' is tussen de leider en de context.

## 2.5 Leiderschap als gedeelde opgave

Eind jaren zeventig ontstaan er veel verschillende theorieën die met betrekking tot leiderschap andere accenten leggen dan tot dan toe gebruikelijk was. Een van deze accenten is de nadruk op de relatie tussen leider en medewerker. De 'leader member exchange theory' (LMX) richt zich op het belang van een goede relatie tussen de leider en de individuele medewerker om gewenste organisatie-uitkomsten te verkrijgen (Dansereau e.a., 1975; Graen & Cashman, 1975; Graen, 1976). Er is een hoge mate van wederzijdse beïnvloeding en verplichting tussen beiden. Een goede een-op-eenrelatie zorgt voor een hogere betrokkenheid en meer tevredenheid van medewerkers (Gerstner & Day, 1997; Kramer, 1995). Zo blijkt dat medewerkers die regelmatig communiceren met hun leidinggevendenden hier voordeel uit halen (Kacmar e.a., 2003). Effectief leiderschap is vanuit deze benadering geen verantwoordelijkheid van de leider alleen, maar ook van de medewerkers. Naast de LMX-theorie legt ook de (meer recente) theorie van 'gedeeld leiderschap' de nadruk op de relatie tussen leider en medewerkers. Leiderschap wordt beschouwd als een gedeelde functie van verschillende personen (Pearce & Conger, 2003). Individuen in teams nemen, afhankelijk van de deskundigheid en context, afwisselend de leiderschapsrol aan om tot optimale teamprestaties te komen. Deze theorieën laten zien dat leiderschap niet iets is van de leider alleen, maar een wisselwerking kent met degenen die worden 'geleid'. Leiderschap wordt veel meer gezien als een gezamenlijk proces en gedeelde opgave. Kritiek is er ook: er zou, vooral in de LMX-theorie, onvoldoende duidelijk worden gemaakt hoe goede relaties tot

stand komen en er worden vraagtekens geplaatst bij de meetmethoden die de onderzoekers hanteren (Northouse, 2004).

## 2.6 Leiderschap door het stimuleren, motiveren en transformeren

Halverwege de jaren tachtig ontstaan benaderingen die worden geduid als 'het nieuwe leiderschap' (Bryman, 1992) of een 'nieuw paradigma' (Alimo-Metcalfe & Alban-Metcalfe, 2005). De theorieën die in deze periode worden gepresenteerd, leggen de nadruk op charismatisch, inspirerend of transformatieel leiderschap. In de jaren tachtig wordt door velen voortgeborduurd op het door Burns (1978) gemaakte onderscheid tussen transactioneel en transformatieel leiderschap. Transactioneel leiderschap gaat uit van een ruilrelatie tussen een leider en zijn volgers (voor wat hoort wat), terwijl transformatieel leiderschap zich concentreert op het proces waarin een leider op de behoeften en motieven van medewerkers inspeelt om hen te helpen hogere (persoonlijke) doelen te bereiken. Vooral de transformatieel benadering is als stroming populair (zie ook Bass, 1985; Bennis & Nanus, 1985; Tichey & De Vanna, 1986). Leiders moeten volgens deze benadering hun medewerkers inspireren om 'grote dingen' te doen. Dit wil zeggen: meer dan wat normaal gesproken van hen verwacht mag worden. Transactioneel of transformatieel leiderschap sluiten elkaar overigens niet uit (Bass, 1985). Leiders moeten beide gedragingen kunnen vertonen. Ze moeten niet alleen in staat zijn een visie te ontwikkelen en ondergeschikten te 'empoweren', maar ook vaardigheden laten zien om structuur, controle en beloningssystemen te ontwerpen (Kets de Vries, 1998).

Er zijn diverse leiderschapsbenaderingen die aansluiten bij transformatieel leiderschap. Hierbij kan onder andere worden gedacht aan het 'charismatisch leiderschap' van House (1976). Zo zijn er meer auteurs die ten opzichte van het transformatieel leiderschap iets andere accenten leggen. In alle gevallen wordt er echter veel nadruk gelegd op de 'volgers' in het 'leiderschapsproces', de groei en ontwikkeling van deze volgers en het aanspreken van volgers op moraliteit en waarden. De kritiek op deze stroming is onder andere dat er veel nadruk wordt gelegd op 'heroïsche leiders' op strategisch niveau, terwijl dit niet degenen zijn die veelal direct contact onderhouden met medewerkers (zie ook Northouse, 2004). Daarnaast zijn concepten niet eenduidig in ontwerp en gebruik én ontbreekt in sommige gevallen de onderbouwing voor de veronderstelde effectiviteit (zie House & Aditya, 1997).



## 2.7 Leiderschap als persoonlijke opgave

In de afgelopen jaren is de persoon van de leider weer in toenemende mate in de belangstelling komen te staan. Eén van de invalshoeken die hierbij worden gehanteerd, is die van 'gender' (zie Alimo-Metcalfe & Alban-Metcalfe, 2005). Denk bijvoorbeeld aan de discussie over leidinggevende posities voor vrouwen en allochtonen. Ook wordt meer nadruk gelegd op de authenticiteit (Avolio & Gardner, 2005; Iles e.a., 2005), spiritualiteit (Mitroff & Denton, 1999; Fry, 2003; Fairholm, 2003) en emotionaliteit (McColl-Kennedy & Anderson, 2005) van de leider. Kurth (2003) definieert in het kader van de aandacht voor spiritualiteit vier uitgangspunten voor leiderschap die voor een belangrijk deel overeenkomen met de hiervoor genoemde begrippen:

- 1 to know one's self;
- 2 to respect and honor the beliefs of others;
- 3 to be as trusting as you can be;
- 4 to maintain a spiritual practice.

Wat opvalt, is dat niet alleen wordt gekeken naar de eigenschappen waarover een leidinggevende moet beschikken, maar ook naar de wijze waarop een leider zijn talenten weet in te zetten. De gedachte is dat een leider dat alleen kan, als deze beschikt over zelfinzicht en zelfmanagement. Een leider moet eerst 'persoonlijk leiderschap' tonen. Eigenschappen als het openstaan voor feedback, stressbestendigheid en leerbereidheid dragen bij aan een betere ontwikkeling van zelfkennis. Zo wordt de kans om doeltreffend leiderschap te vertonen groter dan bij het ontbreken van deze eigenschappen (Gerrichhauzen, Kampermann & Veldhoen, 2010). Het is van belang te benadrukken dat de aandacht voor persoonlijk leiderschap niet betekent dat het beeld van de charismatische leider per definitie domineert. Zo heeft Collins (2001) laten zien dat de leiders van de meest succesvolle organisaties juist over persoonlijkheidskenmerken beschikken als bescheidenheid en nederigheid, in combinatie met een enorme gedrevenheid en vastberadenheid om resultaten te behalen die de organisatie groot maken. Een andere hoofdlijn die in deze denktrend terug te vinden is, betreft de nadruk op het 'echte': het handelen van de leider zoals hij of zij ook werkelijk is. Charismatische leiders zouden bijvoorbeeld ook een rol kunnen spelen, authentieke leiders kunnen dat niet. Het ontbreekt echter nog aan een scherpe afbakening van de definitie van authentiek leiderschap (Vermeren, 2010).



## 2.8 Een holistische benadering van leiderschap

Een tweede tendens die in het afgelopen decennium is waar te nemen, heeft betrekking op pogingen om een meer holistisch perspectief op leiderschap te formuleren. Moxley (2000) formuleert in dit kader vier fundamenteën van het menselijke bestaan: het lichaam (fysiek), de geest (logica/rationele gedachten), het hart (emoties en gevoelens) en de spirit. Covey (1997) definieert vier overeenkomstige principes die aan de basis liggen van leiderschap. Assink (2005) stelt authenticiteit centraal en is van mening dat er sprake is van een fysieke, emotionele, mentale en spirituele dimensie van authenticiteit. De effectiviteit van een leider wordt volgens haar vooral bepaald door de mate waarin een leider alle (vier de) bronnen in zichzelf kan aanboren en optimaal dienstbaar kan zijn aan het creëren van de condities voor anderen om een betere toekomst voor ons allen te realiseren.

Andere pogingen om diverse elementen uit de dominante stromingen bij elkaar te voegen en te integreren, hebben betrekking op het combineren van aandacht voor de persoon van de leider, het gedrag en de situatie (Van Muijen, 2003). Effectief leiderschap veronderstelt een leiderschapsstijl die afgestemd is op deze combinatie. Allerlei modellen of samenvattende kwaliteiten voor effectief leiderschap worden als gevolg van deze invalshoek opgesomd. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de vier H's – hoop, humaniteit, humiliteit (nederigheid) en humor – van Kets de Vries (2001). De vraag is echter of integratie van allerlei elementen in één model niet te veel van het goede is. Het lijkt zoeken naar een schaap met vijf poten. Is dit realistisch?

## 2.9 Tot slot: het ontbreekt aan een gedeeld referentiekader

Het beknopte overzicht van inzichten rondom leiderschap maakt duidelijk dat auteurs het niet eens zijn over de precieze betekenis van het begrip 'leiderschap' en over waar het bij 'goed' leiderschap om draait. Er zijn talloze aangrijpingspunten, maar definitieve antwoorden zijn niet beschikbaar. Het ontbreekt aan een gedeeld referentiekader. De wil om het antwoord met betrekking tot effectief leiderschap te vinden en de neiging om je als auteur altijd te onderscheiden van je voorgangers (door vooral veel te herhalen en op kleine punten af te wijken), hebben tot een ware theorieënjungle geleid (Buijnink, 2005). Differentiatie is dominant ten opzichte van integratie. Al met al zorgt dit ervoor dat leiderschap nog steeds een ongrijpbaar verschijnsel is. Wij sluiten ons op dit punt aan bij 't Hart & Ten Hooven (2004, p. 276):





‘Leiderschap is een even belangrijk als ongrijpbaar verschijnsel in het openbaar bestuur. De inhoud, vorm en betekenis van leiderschap worden door talloze factoren beïnvloed: de persoonlijke eigenaardigheden van leiders, tijds- en situatiegebonden leiderschapsopgaven, contextgebonden spelregels voor machtsvorming en -uitoefening, de opinies en gevoelens van achterbannen. Het is daarom niet erg verwonderlijk dat de vele duizenden studies die naar leiderschap zijn verricht zelfs niet eens tot overeenstemming over de omschrijving van het fenomeen hebben geleid. Laat staan dat er een omvattende en geldige theorie van leiderschap is ontwikkeld.’

Deze uitkomst verbaast ons overigens niet. De weerbarstige praktijk laat zich niet simplificeren tot een eenduidige definitie van het begrip ‘leiderschap’. De werkelijkheid is dusdanig complex dat we moeten oppassen voor een ‘academische amnesie’, aldus Hunt & Dodge (2000). Zij vragen zich zelfs af of het praten en schrijven over leiderschap leidt tot vooruitgang. Zo somber zijn we niet, maar wij geloven wel dat het niet mogelijk is om tot een alomvattende definitie van ‘goed’ leiderschap te komen. Te veel variabelen – beïnvloedbaar en niet-beïnvloedbaar voor de leider – zijn relevant. Dit neemt niet weg dat er een onstilbare honger is naar nieuw, ander en beter leiderschap (Hunt & Dodge, 2000; Stoker, 2005). Dit leidt volgens Stoker (2005) tot dadendrang: het achterlopen van ‘leiderschapshypes’. Hierbij wordt niet stilgestaan bij de geschiktheid van deze hypes. Er wordt veel geld, tijd en energie gestoken in het bedenken van gewenst leiderschap, maar deze realiteit ontwikkelt zich vrijwel los van de dagelijkse realiteit van leidinggevend en medewerkers. Op de vraag of leiderschap een kunst, een wetenschap of een theoretisch construct is, antwoordt iemand: ‘een industrie’ (Barker, 2001). De populaire wetenschap stort zich dan ook met volle overtuiging op het fenomeen leiderschap (zie Anderson e.a., 2001), maar de methodologische relevantie van dit type publicaties is regelmatig discutabel.

In het vorige hoofdstuk is al kort aangehaald dat ook bij ‘de’ politie in Nederland veel aandacht aan leiderschap wordt besteed. De honger naar beter leiderschap is merkbaar. In het volgende hoofdstuk presenteren wij een kort historisch overzicht van publicaties over politieleiderschap. Op basis hiervan proberen wij enige ordening aan te brengen in publicaties over politieleiderschap en maken we duidelijk welke typen publicaties voor deze studie zijn gebruikt.





## Schrijven over politieleiderschap

In deze studie baseren wij ons op wat over politieleiderschap is geschreven. In dit hoofdstuk geven wij een beeld van de opkomst van, en ontwikkelingen in publicaties over politieleiderschap. Daarnaast brengen wij op basis van de literatuurstudie (globaal) in kaart welke categorieën publicaties (en daarmee kennis) over politieleiderschap beschikbaar zijn. Op basis hiervan wordt benoemd welke typen publicaties wij in deze studie hebben gebruikt.

### 3.1 Een korte historische schets van publicaties over politieleiderschap

Het sociaalwetenschappelijk onderzoek naar de politie kent zijn startpunt in het midden van de jaren zestig van de vorige eeuw. De studies van onder anderen Skolnick (1966) en Wilson (1968) in de Verenigde Staten kunnen worden beschouwd als pionierswerk, omdat hiermee voor het eerst inzicht wordt gegeven in het denken en doen van politiemensen. In deze studies naar de politie ligt de nadruk sterk op de wijze waarop het politiewerk wordt uitgevoerd en de relatie tussen politieagenten en burgers. Deze pioniers hebben politieleiders nauwelijks in het vizier. De studies maken vooral duidelijk dat het beeld dat de buitenwereld van het politiewerk heeft, niet overeenkomt met de werkelijkheid van het alledaagse politiewerk.

Aan het eind van de jaren zestig verschijnt – voor zover ons bekend – de eerste publicatie die specifiek gaat over politieleiderschap. In *Police leadership* geeft Pell (1967), op basis van generieke ‘managementinzichten’, handreikingen voor het opereren van (vooral operationeel) leidinggevend bij de politie. Melnicoe & Menning (1969/1978) beschrijven twee jaar later de elementen die volgens hen onderdeel zijn van supervisie door leidinggevend bij de politie. Ook deze publicatie heeft het karakter van een handboek dat beschrijft hoe het moet. In het midden van de jaren zeventig verschijnt de eerste empirische studie naar politiechefs. Op basis van een kwantitatieve studie beschrijft Pursley (1974) gedragskenmerken van politiechefs, dit op basis van een – vooraf gemaakt – onderscheid tussen traditionele politiechefs en politiechefs van ‘de’

nieuwe generatie. Hieruit komt onder andere naar voren dat de traditionele, quasimilitaire stijl van leidinggeven leidt tot ontevredenheid bij politiemensen en een 'slechte' moraal. In dezelfde 'traditie' van empirisch onderzoek naar 'stijlen' van leidinggevers bij de politie kan het werk van onder anderen Kuykendall (1977) en Cohen (1980) worden geplaatst. Kenmerkend voor alle genoemde publicaties is de sterke oriëntatie op het niveau van operationeel of direct leidinggevers en het gebruik van kwantitatieve methoden. In de tweede helft van de jaren zeventig volgt nog een aantal publicaties over leiderschap bij de politie (zie o.a. Tardif, 1974; Mark, 1978; St. Johnston, 1978; Jermier & Berkes, 1979). Een deel hiervan, het betreft dan vooral Britse publicaties, is autobiografisch van aard.

In de jaren tachtig neemt het aantal publicaties over politieleiderschap verder toe (zie o.a. Garner, 1981; Van Maanen, 1983; Geller, 1985; Lynch, 1986; Whisenand & Rush, 1988). In deze publicaties blijft, vooral in de Verenigde Staten, sprake van een sterke (normatieve) oriëntatie op operationeel leidinggevers. In de publicaties uit deze periode wordt ook voor het eerst de vraag gesteld of leiderschap in een politieorganisatie een specifiek karakter heeft of moet hebben (zie Lynch, 1986). Het antwoord, in dit geval ontkennend, blijft echter zeer beperkt empirisch onderbouwd. Een van de meest bekende publicaties over managementvraagstukken bij de politie uit deze periode is de studie *Two cultures of policing* van Reuss-Ianni (1983). In deze publicatie wordt voor het eerst melding gemaakt van een onderscheid tussen 'management cops' en 'street cops', een onderscheid dat in de decennia daarna nog vaak ter sprake zal komen. Opvallend is echter dat het empirisch onderzoek uitsluitend betrekking heeft op de 'street cops' (Bittner, 1984; Terpstra, 2009). Naar leidinggevers bij de politie is geen empirisch onderzoek gedaan. Het beeld dat wordt geschetst, is gebaseerd op opvattingen van uitvoerende politiemensen.<sup>3</sup> In dat opzicht heeft Reuss-Ianni (1983) niet bijgedragen aan enig gevalideerd inzicht in 'de' cultuur onder leidinggevers bij 'de' politie. Van Oosten (1983, 1985) brengt in de jaren tachtig – voor zover ons bekend – de eerste empirische studies naar leidinggeven bij de politie in ons land uit. Door middel van observaties en interviews heeft hij onderzoek gedaan naar de brigadierfunctie in de surveillancediensten (1983) en het leidinggeven van inspecteurs en hoofdinspecteurs (1985). In beide studies wordt een sociale kloof tussen leidinggevers en uitvoerende politiefunctionarissen geconstateerd. Het hogere manage-

---

3 Hierbij kan ook nog worden opgemerkt dat het een beperkt aantal uitvoerders in één district van de politie in New York betreft (zie ook Bittner, 1984).

ment zou weinig belangstelling voor het werk van lagere rangen hebben, zo wordt geconcludeerd.

In 1990 verschijnt in ons land – ter ere van het 40-jarige bestaan van de Nederlandse Politie Academie (NPA) – het boek *Professie, macht en dienstbaarheid* met als ondertitel *40 jaar politieleiding aan het woord* (De Blouw e.a., 1990). Het boek bestaat uit interviews met talrijke politiechefs en is de eerste Nederlandstalige publicatie waarin de ervaringen van politieleiders zo uitgebreid in beeld zijn gebracht. Rond dezelfde periode verschijnt in Engeland de studie van Reiner (1991) naar de korpschefs van Engeland en Wales. Reiner heeft vrijwel alle korpschefs geïnterviewd en analyseert hun verhalen aan de hand van hun criminologische, sociologische en organisatorische opvattingen. Op basis hiervan beschrijft Reiner vier typen leidinggevendens. Deze exercitie van Reiner (het typeren van politiechefs) is later ook door anderen uitgevoerd (zie bijvoorbeeld Van der Torre, 2007a). Medio jaren negentig besluiten politieleiders in Australië dat zij (al) te lang zijn aangewezen op politieliteratuur uit Engeland en de Verenigde Staten. Dit is aanleiding voor een gezamenlijke publicatie over politieleiderschap in Australië, waarin aandacht wordt besteed aan tal van vraagstukken die voor leiders bij de politie van belang zijn (Etter & Palmer, 1995). Eind jaren negentig begint het ‘New Public Management’ (NPM) zijn opmars te maken. Dit heeft ook zijn weerslag op publicaties over politieleiderschap, waarin de focus vooral komt te liggen op resultaatgerichtheid en bedrijfsmatig werken, zoals prestatiemeting en -beloning (zie Cope e.a., 1997).

Sinds het nieuwe millennium is er sprake van een sterke toename in publicaties over politieleiderschap. Dit geldt zeker ook voor ons land. Een van de oorzaken hiervan is de oprichting van de School voor Politieleiderschap (SPL) als opvolger van de veel bekritiseerde Leergang Politie Leiderschap (zie Fijnaut, 1999). De SPL wordt in 2001, als onderdeel van het Landelijk Selectie- en Opleidingsinstituut Politie (LSOP), opgericht. Onder aanvoering van de SPL verschijnt een groot aantal publicaties over politieleiderschap. Het betreft verschillende typen publicaties: competentieprofielen (SPL, 2003), jaarboeken en uiteenlopende onderzoeken van (toekomstige) politieleiders (zie o.a. Cornelissen & Bastiaansen, 2008; Vellinga e.a., 2007; Ruedisueli e.a., 2009; Bogers e.a., 2009). Vanaf 2006 is door de SPL – in opdracht van de korpschefs en in samenwerking met het veld – gewerkt aan een visie op politieleiderschap (SPL, 2008b; zie ook Aardema, 2008; Nap, 2008). In deze visie heeft de politie gedefinieerd wat zij als gewenst politieleiderschap ziet. De nadruk in de visie ligt op de ontwikkeling van de leider als persoon (persoonlijk leiderschap).

In opdracht van Politie & Wetenschap worden vanaf 2003 de eerste systema-

tische, empirische studies naar politieleiderschap in ons land uitgevoerd. In *Blauwe bazen* beschrijven Boin e.a. (2003) de achtergronden (carrières) en opvattingen van de toenmalige korpschefs. De studie is in bepaalde opzichten vergelijkbaar met het werk van Reiner (1991).<sup>4</sup> Daarnaast verricht Van der Torre (2007a) een studie naar het middenkader van de basispolitiezorg. Deze studie richt zich op tactisch en operationeel leidinggevenden en bevat een mix van (geuite) ervaringen van chefs en opvattingen van de onderzoeker. Een jaar later publiceert Van der Torre (2008) een verzameling verhalen van tactische politie-leiders over hun optreden in bijzondere of moeilijke omstandigheden.<sup>5</sup> Dergelijk casestudieonderzoek is tevens verricht door Mertens e.a. (2009), maar dan sterk gericht op het strategische niveau. De studie van Mertens e.a. (2009) onderscheidt zich daarnaast doordat de beschrijvingen van de cases niet alleen zijn gebaseerd op politieverhalen, maar ook op de ervaringen en verhalen van betrokken bestuurders en (hoofd)officieren. Dit maakt dat deze studie in bepaalde opzichten ‘empirischer’ is dan tot dan toe voorhanden was. Het meest recente onderzoek naar politieleiderschap is gepubliceerd in een Nederlands-Belgische bundel over politieleiderschap en heeft vooral betrekking op het profiel van de (Belgische) korpschef (zie Bisschop e.a., 2010b).

Naast de publicaties van de SPL en Politie & Wetenschap verschijnen in het nieuwe millennium ook de eerste autobiografische publicaties van politieleiderschap. *Dossier Blauw*, waarin de memoires van oud-hoofdcommissaris van politie Jan Blauw zijn beschreven, is hiervan wellicht de bekendste (Blauw, 2005), maar ook Van Riessen (2007) heeft zijn ervaringen in Amsterdam aan het papier toevertrouwd. Zeer recent heeft Van Hoorn (2010) op basis van zijn eigen ervaringen als (strategisch) leidinggevende bij de regiopolitie Hollands Midden zijn visie op ‘goed’ leidinggeven aan ‘goed’ politiewerk beschreven. Hoewel dergelijke publicaties niet kunnen worden beschouwd als systematisch, empirisch onderzoek, geven ze wel het nodige inzicht in de praktijk van politieleiderschap.

Gezien de populariteit van (politie)leiderschap in de afgelopen jaren is het niet verrassend dat ook in de Angelsaksische landen – en dan in het bijzonder in de Verenigde Staten – vanaf 2000 veel is gepubliceerd over politieleiderschap (zie Adlam, 2002, 2003; Long, 2003; Reese, 2005; Haberfeld, 2006; Mitchell & Casey, 2007; Rogers, 2008; Isenberg, 2010). Een aanzienlijk deel van deze pu-

---

4 In de studie van Reiner (1991) wordt meer aandacht besteed aan de criminologische en sociologische opvattingen van de korpschefs, terwijl in het werk van Boin e.a. (2003) meer nadruk ligt op opvattingen over taken, organisatie en relaties met de buitenwereld.

5 De geactualiseerde versie hiervan is onlangs verschenen (Van der Torre, 2011b).

blicaties is (wederom) normatief van karakter. Dit geldt voor boeken (veel) meer dan voor artikelen. De studie van Isenberg (2010) – die in boekvorm is verschenen – kan echter worden beschouwd als een systematische, min of meer empirische studie. Op een enigszins met Reiner (1991) en Boin e.a. (2003) vergelijkbare wijze beschrijft hij de verhalen van Amerikaanse (strategische) politiechefs. Naar zijn mening weerspiegelen deze verhalen de praktijk van politieleiderschap (Isenberg, 2010). Het is echter de vraag of dit een reële stelling is. In de volgende paragraaf borduren wij op deze vraag voort.

### 3.2 Vier categorieën van publicaties over politieleiderschap

In het kader van onze studie naar politieleiderschap hebben we een groot aantal publicaties over leiderschap en politieleiderschap doorgenomen. Deze literatuurstudie biedt de mogelijkheid om de verschillende typen publicaties te onderscheiden en aan te geven wat wel en niet voorhanden is. Dit doen we op basis van twee invalshoeken:

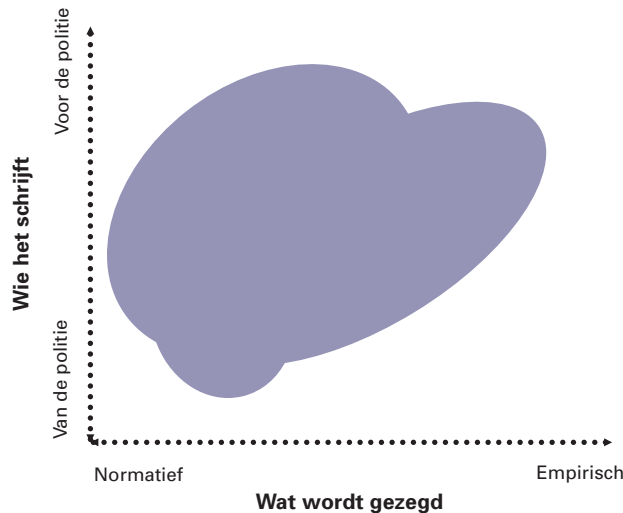
1. het karakter van de (uitspraken in de) publicatie:
  - normatieve invalshoek: formuleren hoe het moet;
  - empirische invalshoek: formuleren hoe het gaat.

Aan empirische inzichten kunnen vanzelfsprekend normatieve uitspraken worden ontleend. Dit wil zeggen dat empirisch onderzoek laat zien wat, gegeven een bepaald doel, wel en niet werkt.

2. de auteur van de publicatie:
  - van de politie: politieleiderschap volgens de politie (beroepsgroep) zelf;
  - voor de politie: politieleiderschap volgens 'externen'.

Deze twee invalshoeken leiden tot vier categorieën publicaties. In figuur 1 wordt globaal weergegeven welk type publicaties – voor zover door ons verzameld en bestudeerd (zie literatuurlijst) – vooral beschikbaar zijn. Vervolgens worden de categorieën publicaties toegelicht.

- *Normatieve publicaties van de politie.* Dit zijn publicaties waarin de politie beschrijft wat zij onder politieleiderschap verstaat en wat in haar ogen goed politieleiderschap is. In ons land zijn relatief veel van dergelijke visionaire verhalen voorhanden. In de Werkgeversvisie (Landelijk Programma HRM, 2008), de



**Figuur 1:** Publicaties over politieleiderschap

visie op politieleiderschap (SPL, 2008b), maar ook in het beleid op het gebied van Management Development (MD) (Buijnink e.a., 2009) is te lezen wat politieleiderschap zou moeten inhouden.

- *Normatieve publicaties voor de politie.* Dit zijn publicaties waarin wordt beschreven wat leidinggevend bij de politie op welke wijze zouden moeten doen. Opvallend is dat dit vooral publicaties uit de Verenigde Staten zijn en dat een aanzienlijk deel van deze publicaties zich richt op het niveau van direct leidinggevend ('police supervision'). In deze publicaties worden de veronderstelde taken van politieke leidinggevend beschreven en op basis van generieke leiderschapstheorieën van een normatieve lading voorzien. In dit type publicaties zijn paragrafen opgenomen met titels als 'how to win loyalty', die vervolgens worden uitgewerkt in adviezen als 'be pleasant', 'recognize subordinates as individuals', enzovoort (Melnicoe & Menning, 1978).
- *Empirische publicaties van de politie.* Binnen deze categorie vallen autobiografische publicaties. Dit zijn publicaties waarin politieleiders hun eigen ervaringen als leidinggevend beschrijven en deze beschikbaar stellen voor een breed publiek. Dergelijke publicaties zijn vooral in Engeland verschenen (zie bijvoorbeeld St. Johnston, 1978; Mark, 1978), maar sinds enkele jaren kent ons land ook dit type publicaties (zie o.a. Blauw, 2005; Van Riessen, 2007; Van Hoorn, 2010). Autobiografische publicaties zijn als empirische publicaties te beschouwen, omdat ze inzicht geven in de praktijk van leidinggeven-



den zoals deze door de auteur is ervaren. Van systematisch empirisch onderzoek is echter geen sprake.

- *Empirische publicaties voor de politie.* Binnen deze categorie is onderscheid te maken tussen twee groepen publicaties. Publicaties op basis van ‘politiewoorden’ en publicaties op basis van ‘politiedaden’. Hierbij geldt dat naarmate een publicatie meer is gebaseerd op ‘politiedaden’, deze als meer empirisch wordt gezien dan wanneer de basis in ‘politiewoorden’ heeft gelegen. We lichten de twee groepen toe.
  - *Empirische publicaties op basis van ‘politiewoorden’.* Dit zijn publicaties waarin – veelal op basis van interviews – wordt beschreven welke ervaringen leidinggeevenden hebben ten aanzien van (het eigen) politieleiderschap (zie Reiner, 1991; Boin e.a., 2003; Van der Torre, 2007a; Isenberg, 2010). In deze publicaties worden ook de opvattingen van politieleiders over de politietaak, politiestrategieën en de politieorganisatie in kaart gebracht. Bij dit type publicaties valt op dat vooralsnog vooral het ‘blauwe’ leiderschap centraal staat. Leiderschap met betrekking tot de opsporing of bedrijfsvoering krijgt veel minder aandacht. Deze constatering geldt in het bijzonder voor het middenkader, omdat op dit niveau sprake is van specialisatie van leidinggeevenden.
  - *Empirische publicaties op basis van ‘politiedaden’.* Er zijn in buiten- en binnenland nauwelijks studies verschenen naar het (feitelijke) doen en laten van leidinggeevenden bij de politie. In ons land kan het casestudieonderzoek van Mertens e.a. (2009) als een dergelijke studie worden opgevat. Ook dit onderzoek leunt echter voor een belangrijk deel op de verhalen van politieleiders zelf, wat overigens in de casestudies van Van der Torre (2008) uitsluitend het geval is. Daarnaast kan worden opgemerkt dat de cases die worden beschreven meer nadruk leggen op de uitzonderlijke situaties waarin leiderschap wordt uitgeoefend dan op het dagelijkse karakter van politieleiderschap. Het voorgaande leidt tot de conclusie dat empirische studies op basis van ‘politiedaden’ nauwelijks voorhanden zijn. Observatieonderzoek naar leiderschap bij de politie, in de traditie van bijvoorbeeld het observatieonderzoek naar managers door Mintzberg (1973, 1992, 2009) is nooit verricht. ‘Echt’ inzicht in de dagelijkse realiteit van politieleiderschap ontbreekt (zie ook Rosenthal & Van der Torre, 2007).

### 3.3 De empirische basis als ons vertrekpunt

We kunnen concluderen dat het schrijven over politieleiderschap in ons land de laatste jaren een enorme vlucht heeft genomen. Het betreft vooral normatieve publicaties van de beroepsgroep zelf en empirische publicaties op basis van 'politiewoorden'. Opvallend is dat er ondanks toenemende aandacht nauwelijks empirische studies op basis van 'politiedaden' gepubliceerd zijn. In de hoofdstukken 8 en 9 komen we hier nog op terug.

Voor dit literatuuronderzoek naar 'goed' politieleiderschap kunnen wij maar een beperkt deel van de genoemde categorieën publicaties gebruiken, omdat wij ons richten op wat uit empirische studies bekend is over 'goed' politieleiderschap. De nadruk ligt vooral op de publicaties voor de politie (in plaats van 'van de politie'), omdat hier sprake is van gegevens die systematisch verzameld en geïnterpreteerd zijn. Wij kiezen deze invalshoek omdat wij tot degelijk onderbouwde uitspraken willen komen over wat bekend is over goed politieleiderschap. We kunnen ons daarom niet baseren op normatieve publicaties, die vooral beschrijven wat mensen vinden. Dit wil overigens niet zeggen dat dergelijke studies niet waardevol zijn.

Om te inventariseren welke empirische uitspraken over goed politieleiderschap bekend zijn, hebben wij ons echter niet beperkt tot studies die politieleiderschap als kernthema hebben. Dit zou immers een magere basis zijn en daarnaast onrecht doen aan tal van waardevolle publicaties, die thematieken behandelen die voor het effectief opereren van politieleiders essentieel zijn, denk bijvoorbeeld aan empirische studies over politie & media (o.a. Beunders & Muller, 2005), signaleren & adviseren (Bervoets e.a., 2009; Landman e.a., 2009), sturing van politiewerk (o.a. Terpstra, 2002; Landman, 2011) en politiecultuur (Chan, 1997). Wij hebben, met andere woorden, ook geput uit empirische studies die politieleiderschap niet als kernthema hebben, maar daarvoor wel relevant zijn.

In het volgende hoofdstuk wordt ons perspectief op politieleiderschap beschreven. Een belangrijk onderdeel hiervan is het model voor politieleiderschap dat is gebruikt om de beschikbare kennis te ordenen en integreren.



# 4

## Perspectief op politieleiderschap

Het begrip ‘politleiderschap’ is in het voorgaande regelmatig gebruikt, maar nog niet gedefinieerd. Een definitie is echter wel van belang om de beschikbare kennis op het gebied van politieleiderschap te beschrijven. In dit hoofdstuk schetsen wij daarom ons perspectief op politieleiderschap. Naast aan een definitie, besteden wij aandacht aan onze theoretische uitgangspunten en aan de vertaling van deze uitgangspunten in het model voor politieleiderschap.

### 4.1 Beïnvloeding van omgeving en organisatie als kern van de definitie

Definities van (politie)leiderschap zijn er in overvloed. Het formuleren van een definitie is daarom altijd een enigszins arbitraire activiteit, omdat het ook een andere definitie had kunnen zijn. Onze definitie van politieleiderschap neemt de gemene deler van vrijwel alle definities van leiderschap als vertrekpunt: gerichte beïnvloeding. ‘Influence is the sine qua non of leadership. Without influence, leadership does not exist.’ (Northouse, 2004, 3). Voortbordurend op dit centrale uitgangspunt komen wij tot de volgende redenering ten opzichte van (onze definitie van) politieleiderschap.

- Politieleiderschap heeft betrekking op het beïnvloeden van het gedrag van relevante personen in de omgeving van de politie of in de politieorganisatie, dan wel van de randvoorwaarden<sup>6</sup> waarbinnen dit gedrag plaatsvindt.
- Het uitoefenen van invloed is geen eenrichtingsverkeer, maar krijgt vorm in interactie tussen de politieleider en personen in de omgeving en organisatie.
- Het uitoefenen van invloed door een politieleider vindt plaats door het uitvoeren van uiteenlopende activiteiten die grotendeels<sup>7</sup> in twee categorieën vallen:

<sup>6</sup> Hiermee wordt bedoeld dat het beïnvloeden van bijvoorbeeld de organisatiestructuur waarin mensen hun werk doen ook onder politieleiderschap valt. Zie ook §4.4.

<sup>7</sup> Een deel van de activiteiten die op de omgeving zijn gericht, zijn niet direct onder leidinggeven of managen te scharen, maar zijn niettemin onderdeel van politieleiderschap, denk aan burgers en partners.





- leidinggeven, het ontwikkelen van een visie gericht op het inspireren en motiveren van mensen;
- managen, het op orde brengen, beheersen en monitoren van de continuïteit en consistentie van de organisatie.
- Om deze activiteiten uit te voeren, moet een politieleider beschikken over (een combinatie van) bepaalde kennis, vaardigheden, capaciteiten en ervaring.
- Het geheel van activiteiten en eigenschappen (zoals in bovenstaande bullet bedoeld) noemen wij 'politieleiderschap'. De persoon die de activiteiten uitvoert en beschikt over deze eigenschappen noemen wij de (politie)leidinggevende of de (politie)leider.

Om ons perspectief op politieleiderschap nader te duiden, worden in de volgende paragraaf de theoretische uitgangspunten toegelicht.

## 4.2 De theoretische uitgangspunten

### *Leiderschap en management: een onderscheid dat weinig toevoegt*

In onze definitie zien we leidinggeven en managen als twee hoofdelementen van leiderschap. In publicaties over de politie wordt geregeld een ander onderscheid gemaakt, namelijk dat tussen leiderschap en management (zie o.a. Long, 2003; Baker, 2006; Mitchell & Casey, 2007; De Ruijter, 2010). De uitwerking van dit onderscheid vindt veelal plaats door aan beide bepaalde activiteiten of associaties te koppelen. Leiderschap gaat dan bijvoorbeeld over: 'de goede dingen doen', 'visieontwikkeling', 'verandering en vernieuwing' en 'relationeel'. Managen heeft vervolgens betrekking op: 'de dingen goed doen', 'implementeren', 'orde en beheersing'. De uitwerking van leiderschap in dergelijke verhandelingen heeft veel overeenkomsten met wat wij als leidinggeven hebben gedefinieerd. We spreken daarom in het vervolg over leidinggeven (als onderdeel van leiderschap).

Hoewel wij erkennen, zoals blijkt uit onze definitie van politieleiderschap, dat activiteiten die behoren bij leidinggeven en activiteiten die behoren bij managen conceptueel van elkaar zijn te scheiden, zijn we tegelijkertijd van mening dat het onderscheid niet heel veel toevoegt. Uit de dagelijkse realiteit van leiders blijkt namelijk dat de veronderstelde tegenstellingen tussen leidinggeven en managen relatief weinig betekenis hebben.<sup>8</sup> Indelen in twee extreme stereotypingen heeft weinig zin (Yukl, 1999). Managen en leidinggeven zijn beide



nodig in de realiteit van alledag en hebben (daarom) een bepaalde mate van overlap (Kotter, 1990; Yukl, 1989). Managers moeten leiding kunnen geven en leiders moeten kunnen managen (Mintzberg, 2004). Het zijn zijden van dezelfde medaille: die van leiderschap (Van Muijen, 2003). Vanuit ons perspectief gaat het vooral om het besef dat een politieleider verschillende typen activiteiten moet uitvoeren om effectief te beïnvloeden (zie ook Bisschop e.a., 2010a). Als het helpt om deze activiteiten in te delen onder de noemer van 'leidinggeven' of 'managen', dan is dat prima, maar meer dan duiding van het werk dat leiders (moeten) doen, levert het niet op.

### *Leiderschap en context: onafscheidelijk, maar generaliseren is mogelijk*

Een tweede vraagstuk dat zich bij leiderschap per definitie aandient, heeft betrekking op de relatie tussen context en leiderschap. Wij sluiten ons aan bij de opvatting dat leiderschap in belangrijke mate contextgebonden is (zie ook Bryman, 2004; 't Hart & Ten Hooven, 2004, Schafer, 2010). Dit wil zeggen dat leiderschap tot uiting komt in de wisselwerking tussen de leider als persoon en de omgeving waarin deze persoon zijn werk doet. Dit is overigens (naar eigen zeggen) ook het belangrijkste inzicht uit de studie van Mertens e.a. (2009): de noodzakelijke kwaliteiten van politieleiders is in hoge mate verbonden met de context waarin zij die kwaliteiten moeten inbrengen. Dit uitgangspunt is ook verankerd in onze definitie van leiderschap (interactie met context). Een contextgebonden benadering van leiderschap betekent dat het karakter van de relaties tussen een leider en zijn of haar omgeving (interorganisationeel en intra-organisationeel) specifiek is. Hierbij is het van belang te benadrukken dat leiders veelal terecht komen in een context waaraan zij geen bijdrage hebben geleverd. Er zijn stakeholders, medewerkers, groepen, taken, structuren, processen en ga zo maar door. Deze bestaande context is voor een leider dan, in ieder geval voorlopig, het vertrekpunt.

Het contextgebonden karakter van leiderschap impliceert ook dat het succes van een leider voor een belangrijk deel wordt bepaald door de match tussen (kenmerken van) de persoon en de (kenmerken van de) context (zie Fiedler, 1964, 1967; 't Hart & Ten Hooven, 2004). Ook in de literatuur over politielei-

---

8 Het is ook opvallend dat de associaties rondom 'management' nog steeds dezelfde zijn als bij aanvang van de industrialisatie (Fayol, 1911), terwijl Mintzberg (1992, 2009) al verschillende keren heeft laten zien dat deze associaties weinig van doen hebben met de dagelijkse realiteit van 'managen'.

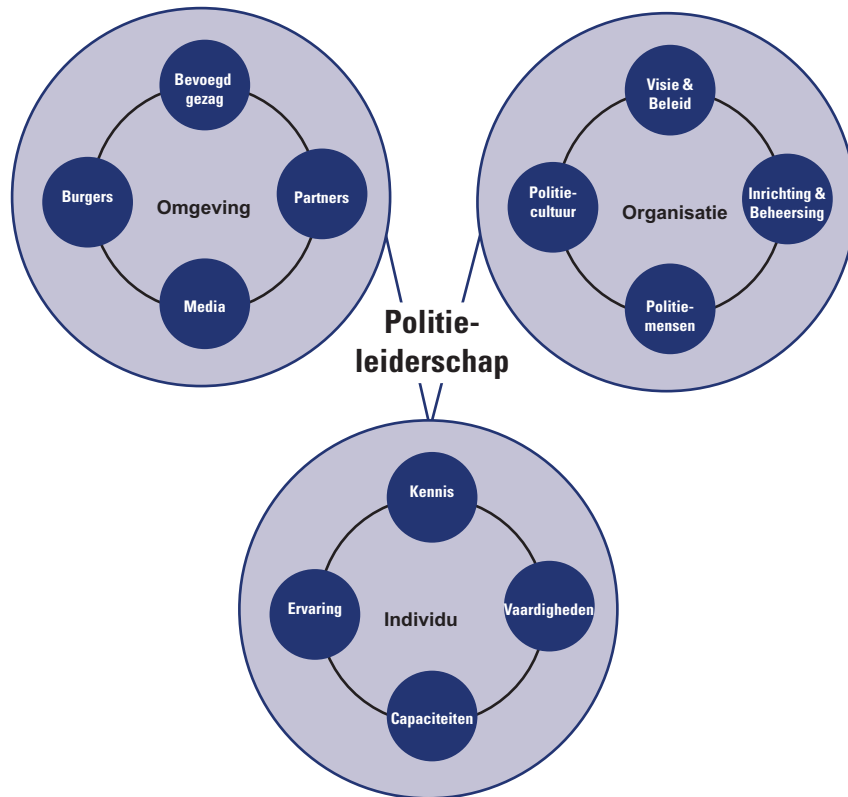
derschap wordt het belang van deze succesfactor onderkend (zie bijvoorbeeld Krimmel & Lindenmuth, 2001). Het contextafhankelijke karakter van politieleiderschap kan onder andere worden geïllustreerd aan de hand van de bestuurlijke context. Uit de casestudie naar politieleiderschap in het Rotterdamse veiligheidsbeleid onder burgemeester Opstelten blijkt dat eigenlijk alleen een politieleider die niet te veel op de voorgrond treedt en vooral implementeert kans van slagen heeft (zie Mertens e.a., 2009; zie ook Tops, 2007). Context is overigens ook altijd tijdelijk. Uit de studie van Reese (2005) naar decennia van leiderschap binnen de politie in Los Angeles (LAPD) blijkt dat het leiderschap dat in een bepaalde periode bij de LAPD effectief was op een later moment niet meer zou hebben gewerkt. In de generieke leiderschapsliteratuur wordt dit overigens ook onderkend: leiderschap in turbulente tijden is iets anders dan het spreekwoordelijke 'op de winkel passen' (zie Quinn, 1998).

Het bovenstaande leidt al met al tot de conclusie dat 'goed' en 'fout' politieleiderschap in belangrijke mate betekenis krijgt vanuit de contextuele opgaven waarvoor een politieleider staat (zie ook Aardema, 2008; Mertens e.a., 2009). 'Passendheid' lijkt dan eigenlijk een beter begrip. De vraag die zich naar aanleiding hiervan aandient, is wat dit betekent voor het definiëren van 'goed' politieleiderschap. Als leiderschap contextgebonden is, is het dan wel mogelijk om in normatieve zin uitspraken te doen over politieleiderschap? Dit is dan toch afhankelijk van de context? Wij zijn van mening dat het antwoord hierop zowel 'ja' als 'nee' is. Natuurlijk kan op detailniveau alleen in een specifieke context worden aangegeven wat voor een leider wel en niet werkt. Dit neemt echter niet weg dat politieleiders, op uiteenlopende niveaus, te maken hebben met vergelijkbare contexten. Neem als voorbeeld de relatie met het bestuur (bestuurlijke context). De Nederlandse context komt overeen met de context van het Verenigd Koninkrijk in de zin dat korpschefs relaties onderhouden met het lokale bestuur. Het (formele) karakter van deze relaties is echter niet vergelijkbaar. Dit betekent dat veel van wat de korpschefs in de studie van Reiner (1991) aangeven, niet zonder meer toepasbaar is op de situatie in ons land. Wanneer we vervolgens binnen de grenzen van ons land naar de bestuurlijke context kijken, dan kunnen we concluderen dat de formele context waarin politiechefs hun werk moeten doen, overeenkomt. De informele context zal echter in grote mate verschillen. De burgemeester van Almere heeft echter een andere 'gebruiksaanwijzing' dan die van Amsterdam. Beide bestuurders zullen het niet waarderen wanneer een politiechef hun wensen 'zomaar' naast zich neerlegt, maar de benadering zal per individu verschillen. Wij willen hiermee illustreren dat op een bepaald abstractieniveau uitspraken kunnen worden gedaan over

wat politieleiders wel en niet zouden moeten doen en wat dit van politieleiders vraagt in termen van kennis, vaardigheden, capaciteiten en ervaring. Het belang van de context impliceert dat het detailniveau waarop uitspraken kunnen worden geformuleerd altijd wordt begrensd door het specifieke van de situatie. Dit heeft per definitie implicaties voor het beschrijven van ‘goed’ politieleiderschap: dit is zinvol tot op een bepaald abstractieniveau.

### 4.3 Het model voor politieleiderschap weergegeven

In figuur 2 wordt ons model voor politieleiderschap schematisch weergegeven.



**Figuur 2:** Model voor politieleiderschap



Het model behandelt in essentie twee vragen:

- *Waarop richt de beïnvloeding van een politieleider zich?* Het antwoord op deze vraag valt uiteen in twee domeinen: de omgeving en de organisatie. Deze domeinen vormen op hoofdlijnen het speelveld van een politieleider. Ieder domein bestaat uit verschillen aspecten.
- *Waarover moet een politieleider beschikken?* Dit is het domein van het individu: de leider als persoon. Dit domein bestaat eveneens uit een aantal aspecten.

We verduidelijken hieronder welke redenering ten grondslag ligt aan ons model voor politieleiderschap.

#### *Het model is primair ‘opgehangen’ aan beïnvloedingsaspecten*

In §4.1 is duidelijk geworden dat beïnvloeding het centrale element is in onze definitie van politieleiderschap. Deze keuze heeft als consequentie dat ‘gericht beïnvloeden’ de kern van het model vormt. De vraag welke domeinen, en daarbinnen aspecten, een politieleider moet beïnvloeden, heeft bij het ontwikkelen van het model centraal gestaan. De kracht van deze benadering is dat het model zo veel mogelijk in neutrale termen kan worden geformuleerd. Wanneer wij stellen dat leiderschap gaat over relaties met partners, inrichting & beheersing, maar ook over politiemensen, dan zegt dit nog niets over de wijze waarop politieleiders deze aspecten moeten beïnvloeden en over welke eigenschappen zij daarvoor zouden moeten beschikken. Met andere woorden: het model is een raamwerk voor zowel empirisch onderzoek (hoe doen zij het?) als normatieve uitspraken (hoe moeten zij het doen?). Wij gebruiken het model in deze studie, zover als wij daarmee kunnen komen, voor het laatste.

#### *Het model heeft het politiekorps als systeemgrens*

Bij het ontwikkelen van een model moet altijd worden bepaald wat de systeemgrens is. Als ‘organisatie’ een element is van het model, dan is het noodzakelijk om te bepalen wat nog bij de ‘organisatie’ hoort en wat als aspect van de ‘omgeving’ wordt gezien. Wij hebben ervoor gekozen om het politiekorps als systeemgrens te nemen. Dit past ook binnen het huidige politiestel, waarin politiekorpsen de entiteiten zijn en het concern vooralsnog niet veel meer is dan een geheel van informele overleg- en besluitvormingsstructuren die richting trachten te geven aan de ontwikkeling van de politie. Deze keuze heeft als consequentie dat wij de relaties tussen politieleiders van verschillende korpsen als





onderdeel van de omgeving beschouwen (partners).<sup>9</sup> Vooral de politieoverleggen – in het bijzonder de Raad van Korpschefs (RKC) – zijn in het kader van deze relaties van belang. Met betrekking tot het uitgangspunt van het politiekorps als de systeemgrens geldt dat de aanstaande nationalisering van de politie vanzelfsprekend leidt tot een nieuwe situatie, waarin het politiekorps als systeemgrens geen logische keuze meer is. De nationalisering van de politie leidt ertoe dat de systeemgrens wordt opgerekt naar een landelijke schaal en dat daarnaast de verhoudingen met betrekking tot het beheer wijzigen. Het heeft echter geen zin om hierop vooruit te lopen, mede omdat er vooralsnog geen kennis beschikbaar is over wat binnen de context van een nationale politie ‘goed’ politieleiderschap inhoudt.<sup>10</sup> Duidelijk is wel dat de autonomie van leidinggevendenden binnen de politie zal afnemen.

#### *Het model is bruikbaar voor alle leidinggevende niveaus*

Het werk van leidinggevendenden verschilt afhankelijk van het niveau waarop iemand leiding geeft. Dit wordt veroorzaakt door kenmerken van de omgeving, het aantal ‘ondergeschikten’, de formele positie, enzovoort. Een model voor politieleiderschap, dan wel de uitwerking hiervan, moet hiermee rekening houden (zie ook Densten, 2003). Binnen een politiekorps kan onderscheid worden gemaakt tussen strategisch, tactisch en operationeel niveau. Het strategische niveau heeft betrekking op de korpsleiding of -directie en eventuele districtschefs.<sup>11</sup> Op strategisch niveau wordt leiding gegeven aan de organisatie (Dubin, 1997). Op het tactische niveau bevinden zich de bureau- of teamchefs. Het operationele niveau zijn de direct leidinggevendenden, die in politiekorpsen uiteenlopende functiebenamingen hebben. Op tactisch en operationeel niveau wordt leiding gegeven in de organisatie (Dubin, 1997).

De niveauverschillen zijn fors en daarmee ook het ‘gewicht’ dat per niveau toegekend kan worden aan bijvoorbeeld de kennis en ervaring waarover een leidinggevende moet beschikken (zie bijvoorbeeld Hawkins & Dulewicz, 2009;

- 
- 9 Het betreft overigens een onderwerp waarover wij in empirische studies geen inzichten (handelingsperspectieven) hebben aangetroffen.
- 10 Ook moet worden benadrukt dat het model en de gepresenteerde inzichten ook in een nationaal politiebestedel hun relevantie behouden. Het is wel zo dat bepaalde inzichten minder van toepassing kunnen zijn, zoals die rondom de relatie tussen politie leider en korpsbeheer.
- 11 Als gevolg van het toenemende aantal politiekorpsen met een tweelagenstructuur zijn er steeds minder districtschefs in ons land.

Dubin, 1997). Zo heeft een leidinggevende op operationeel niveau vanzelfsprekend een ander ‘speelveld’ dan een leidinggevende op tactisch of strategisch niveau (zie ook Van Oosten, 1983, 1985; Van der Torre, 2007a; Aardema, 2008). Het niveau in de hiërarchie waarop een leidinggevende opereert, is dus van invloed op het gewenste handelen van een leider.

Wij zijn er echter van overtuigd dat het model voor politieleiderschap bruikbaar is voor alle niveaus. Dit wil niet zeggen dat alle aspecten van het model op ieder niveau (even) relevant of gewichtig zijn. Op operationeel niveau heeft het aspect ‘bevoegd gezag’ bijvoorbeeld nauwelijks relevantie, omdat operationeel leidinggevend in de regel geen relaties onderhouden met actoren die zeggenschap over de politie uitoefenen. Verschillen tussen niveaus van leidinggeven kunnen ook tot uiting komen in de invulling van een aspect: het beïnvloeden van politiemensen gaat op operationeel niveau vooral over de ‘ploeg’, terwijl op strategisch niveau de leden van het Regionaal Managementteam (RMT) meer centraal staan. In de uitwerking van het model duiden wij de betekenis van niveauverschillen zo nauwkeurig mogelijk.

#### 4.4 Het model voor politieleiderschap nader toegelicht

Nu duidelijk is op welke uitgangspunten het model voor politieleiderschap is gebaseerd, kunnen de drie domeinen nader worden toegelicht. Hieronder worden de aspecten van ieder domein kort behandeld.

##### Omgeving

De politie is ingebed in een omgeving en oefent invloed uit op die omgeving om uiteenlopende doelstellingen te bereiken. Met betrekking tot de beïnvloeding van de omgeving door politieleiders kan op hoofdlijnen onderscheid worden gemaakt tussen vier aspecten:

- *Bevoegd gezag*. Dit aspect heeft betrekking op de relaties die een politieleider onderhoudt met actoren die de politie(organisatie) ten aanzien van het gezag en/of het beheer sturen.
- *Partners*. Het aspect ‘partners’ refereert aan de relaties die een politieleider onderhoudt met actoren waarmee de politie (horizontaal) samenwerkt in het kader van haar taakuitvoering. Dit kunnen ook andere korpsen zijn.
- *Media*. Het aspect ‘media’ heeft betrekking op de relaties die een politieleider onderhoudt met media.

- **Burgers.** Onder het aspect ‘burgers’ verstaan wij de contacten die een politieleider heeft met burgers in het licht van leiderschapstaken (hieronder valt dus niet het gebruik van executieve bevoegdheden).

### Organisatie

Een organisatie is, in relatie tot de maatschappelijke opdracht van de politie, een middel of instrument (zie Landman, 2005). Politieleiders oefenen invloed uit op de harde en zachte kant van het ‘organiseren’. In dit kader maken wij onderscheid tussen vier aspecten:

- **Visie en beleid.** Visie en beleid hebben betrekking op de mate waarin en de wijze waarop politieleiders de koers van de politieorganisatie bepalen.
- **Inrichting en beheersing.** Inrichting en beheersing hebben betrekking op de vormgeving, beheersing<sup>12</sup> en verandering van: organisatiestructuur<sup>13</sup>, werkprocessen<sup>14</sup>, personeelsvoorziening<sup>15</sup> en informatievoorziening<sup>16</sup>.
- **Politiemensen.** Het aspect ‘politiemensen’ heeft betrekking op de sturing (van het werk) en ontwikkeling (van kennis, vaardigheden, waarden, enzovoort) van individuele medewerkers.
- **Politicultuur.** Het aspect ‘politicultuur’ gaat over de gemeenschappelijke overtuigingen en waarden van een groep politiemensen.

### Individu

Met betrekking tot het domein ‘individu’ staat de vraag centraal waarover een politieleider moet beschikken om de omgeving en organisatie op een effectieve manier te beïnvloeden. Wij onderscheiden vier aspecten:

- **Kennis.** Kennis gaat over de informatie die bij een leider bekend moet zijn om het gewenste handelen mogelijk te maken.
- **Vaardigheden.** Vaardigheden zijn eigenschappen (ook wel competenties of bekwaamheden genoemd) waarover een leider moet beschikken om het gewenste handelen mogelijk te maken.

12 Beheersing gaat over normstelling, monitoring en bijstelling.

13 Organisatiestructuur heeft betrekking op de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

14 Werkprocessen hebben betrekking op de ordening van de taken en activiteiten die moeten worden uitgevoerd.

15 De personeelsvoorziening heeft betrekking op (de planning van de) instroom, doorstroom en uitstroom van personeelsleden.

16 Informatievoorziening kan worden gedefinieerd als het geheel van activiteiten dat moet worden uitgevoerd om iedereen de informatie te verstrekken die nodig is om de toebedeelde taken uit te voeren. Een onderdeel hiervan zijn de informatiesystemen.

- *Capaciteiten.* Onder capaciteiten verstaan we de meer stabiele kenmerken van een persoon die het gedrag bepalen (zoals analytische intelligentie en emotionele stabiliteit) en waarover een leider moet beschikken om het gewenste handelen mogelijk te maken.
- *Ervaring.* Ervaring heeft betrekking op de inzichten die een leider moet hebben opgedaan door eerdere betrokkenheid bij bepaalde activiteiten.

#### 4.5 De opbouw van de kernhoofdstukken

De volgende drie hoofdstukken bevatten de kern van deze studie. In ieder hoofdstuk wordt een domein aan de hand van de diverse aspecten uitgewerkt. Elk hoofdstuk leiden wij in met een korte schets van het domein en de aspecten die daarbinnen spelen. Vervolgens is elk aspect nader uitgewerkt in vijf onderdelen.

- Een beschrijving van de context waarin het aspect zich afspeelt. Deze beschrijving heeft betrekking op de omstandigheden waarin politieleiders ten aanzien van het aspect (bijvoorbeeld: bevoegd gezag) moeten handelen.
- Een weergave van datgene wat we weten over (in)effectief handelen van politieleiders (omgeving en organisatie), dan wel over waarover politieleiders moeten beschikken om dit handelen mogelijk te maken (individu).
- Een beschrijving van de mate waarin dit handelen (omgeving en organisatie) – of wat daarvoor op individueel niveau nodig is – verschilt tussen de drie niveaus van politieleiderschap.
- Een uitspraak over de specificiteit van politieleiderschap. Het gaat hierbij om de vraag waarin politieleiderschap zich onderscheidt van leiderschap in andere organisaties.<sup>17</sup>
- Een reflectie op de beschikbare empirische kennis die voorhanden is. Waar zitten met betrekking tot het aspect de voornaamste kennisleemtes?

In het volgende hoofdstuk starten we met de uitwerking van het domein ‘omgeving’. Vervolgens komen ‘organisatie’ en ‘individu’ aan bod. Vooraf moet worden opgemerkt dat de aspecten van ons model weliswaar conceptueel zijn te onderscheiden, maar in de praktijk overlap vertonen. Dit doet zich vooral voor

---

17 Omdat het lastig is deze vraag in alle gevallen ‘absoluut’ te beantwoorden, wordt deze in een meer ‘besprekende vorm’ behandeld.



tussen de twee beïnvloedingsdomeinen en het domein van het individu. Er is namelijk niet altijd een goed onderscheid te maken tussen wat een politieleider moet doen en waarover deze moet beschikken. We hebben getracht dit zo goed mogelijk te onderscheiden, maar dit is ongetwijfeld niet altijd gelukt.



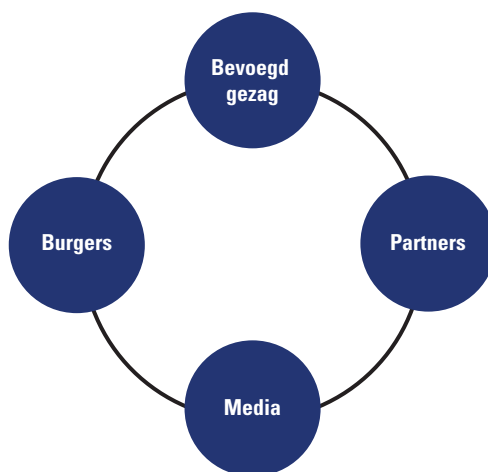




## 5

## Politieleider en de omgeving

De omgeving is een essentieel beïnvloedingsdomein van een politieleider. Een politieleider staat voor de opgave om ervoor te zorgen dat de organisatie in een werkbaar evenwicht met de omgeving verkeert (Rainguet & Dodge, 2001; Boin e.a., 2003). Er moet worden gebalanceerd tussen de uiteenlopende eisen en verwachtingen die actoren in de omgeving hebben én tegelijkertijd moeten de juiste voorwaarden voor operationele prestaties worden gecreëerd. Het bewaken van de relaties met belanghebbende partijen is van essentieel belang voor de legitimiteit van een publieke organisatie (Boin e.a., 2007).



**Figuur 3:** Het domein van de omgeving

De omgeving van de politieleider is uiteengelegd in de aspecten 'bevoegd gezag', 'partners', 'media' en 'burgers'. In dit hoofdstuk worden deze vier aspecten uitgewerkt.



## 5.1 Bevoegd gezag

### Contextbeschrijving

De relatie tussen een politieleider en het bevoegd gezag is ingebed in de formele structuur waarin de externe sturing van en controle op de politie zijn geregeld. Deze structuur is (vooral) geregeld in de Politiewet 1993. De wijze waarop externe sturing en controle zijn geregeld, sluit (redelijk<sup>18</sup>) aan bij de inrichting van ons staatsbestel en gaat uit van machtsspreiding. Dit heeft geresulteerd in een diepgeworteld dualisme (Rosenthal, 2007). Het gezag – het stellen van prioriteiten en het nemen van beslissingen over de inzet en het optreden in specifieke situaties – is de verantwoordelijkheid van de burgemeester en de officier van justitie. Het beheer – de administratieve en interne organisatie, maar ook het ‘organisatiebeleid’ – is primair de verantwoordelijkheid van de korpsbeheerder, maar ook de hoofdofficier van justitie, het regionaal college en de minister spelen rondom beheer een belangrijke rol. Het voorgaande is slechts een korte duiding van de context waarin de relatie tussen een politieleider en het bevoegd gezag moet worden geplaatst, maar maakt niettemin duidelijk dat een politieleider vele bazen heeft te dienen. In politieregio’s zijn vele overlegvormen in het leven geroepen waarbinnen altijd weer moet worden gezocht naar compromissen tussen allerlei beheerclaims en naar een evenwicht tussen bestuurlijke en justitiële gezagsuitoefening (Van der Torre-Eilert e.a., 2010). In formele zin is de politie in deze overlegvormen altijd betrokken vanuit een ondergeschikte positie.

### Wat we weten over (in)effectief handelen van politieleiders

De relatie tussen politieleiders en het bevoegd gezag is een thema dat in menige politiestudie aan de orde komt. Het betreft uiteenlopende typen onderzoek: naar de werking van de formele verhoudingen (Rosenthal e.a., 1998; Huberts e.a., 2004), naar opvattingen en ervaringen van politieleiders (Reiner, 1991; Boin e.a., 2003; Van der Torre, 2007a; Mertens e.a., 2009; Isenberg, 2010), naar invloedsoefening tussen politie en bevoegd gezag (Bervoets e.a., 2009; Landman e.a., 2009), naar sturing van politiewerk (Terpstra, 2002; Sluis e.a., 2006; Van der Torre-Eilert e.a., 2010), maar ook naar specifieke problemen of gebieden (zie bijvoorbeeld Van Duin e.a., 2010). Wat leren deze onderzoeken ons?

---

18 Ons land kent geen regionale bestuurslaag.



In essentie draait de relatie tussen politieleider en bevoegd gezag om wederzijdse beïnvloeding, zoveel is wel duidelijk. De formele verhouding tussen een politieleider en bevoegd gezag is er weliswaar een van ondergeschiktheid, maar een politieleider is in potentie invloedrijk (Boin e.a., 2003; Huberts e.a., 2004). Diverse studies geven inzicht in de wijze waarop deze potentiële invloed tot praktijk kan worden gemaakt. Hieronder volgt een korte beschrijving.

In studies naar politieleiderschap wordt geconcludeerd dat een constructieve, persoonlijke relatie met burgemeesters en (hoofd)officieren van justitie essentieel is (Boin e.a., 2003; Van der Torre, 2007a). Een politieleider ontmoet zijn superieuren vooral in een driehoeksoverleg. Een goede sfeer in dit overleg vormt een belangrijk vertrekpunt voor effectieve beïnvloeding. Een politieleider heeft veel te winnen bij positieve relaties met het bevoegd gezag: meer beleidsvrijheid, meer aanzien, meer tegenprestaties, minder conflicten en ga zo maar door (Boin e.a., 2003).

In het kader van het gezag zijn de prioriteiten en capaciteitsverdeling van de politie het centrale onderwerp. Politieleiders moeten constant schakelen tussen wisselende claims van steeds weer andere partijen (Hoogenboom, 2009). Het klassieke spanningsveld dat zich in de relatie met gezagsdragers voordoet, is dat gezagsdragers meer willen dan de politie kan waarmaken (Terpstra, 2002; Boin e.a., 2003; Van Duin e.a., 2010). Het gaat hierbij soms om prioriteiten waaraan de politie geen aandacht kan besteden (zie Boin e.a., 2003), maar ook simpelweg om politiecapaciteit: lokale bestuurders, vooral in kleine gemeenten, 'tellen koppen' (Van Duin e.a., 2010). Van een politieleider wordt evenwichtskunst gevraagd (Boin e.a., 2003). Een politieleider moet gezaghebbend op de rem kunnen gaan staan en nee kunnen zeggen, maar moet ook laten zien dat hij flexibel is en zijn uiterste best doet om bestuurlijke wensen te honoreren (Boin e.a., 2003). Het gaat erom dat een politieleider zijn gezagsdragers dwingt tot het maken van duidelijke keuzes in wat zij van de politie verwachten. Een effectieve politieleider weet het gezag niet alleen een heldere en beperkte lijst van korpsprioriteiten te ontlokken, maar weet ook zwart op wit te krijgen wat de politie niet meer, of minder intensief doet. Het gaat er in essentie om de verwachtingen van gezagsdragers te temperen, zonder dat zij het vertrouwen in een politieleider verliezen (Boin e.a., 2003). In woord en daad moet altijd duidelijk zijn dat niet de politieleider, maar het bevoegd gezag de baas is (Boin e.a., 2003; Van der Torre, 2007a). Wanneer het bevoegd gezag een officieel machtswoord moet uitspreken, staat het vertrouwen onder druk. Het is daarom essentieel dat een politieleider aandacht heeft voor lokale wensen. Een lokale be-

stuurder is gecharmeerd van een politieleider die aandacht heeft voor lokale wensen en zijn invloed in het politieapparaat kan aanwenden om deze wensen om te zetten in politie-inzet (Van der Torre, 2007a). Wanneer het lokale bestuur een politieleider onder druk zet en het evenwicht verloren gaat, doet hij er verstandig aan dit over te brengen aan eventuele hogere bazen. De politietop houdt er namelijk niet van te worden geconfronteerd met bestuurlijke pijn waarvan men niet op de hoogte is en die met de nodige flexibiliteit wellicht voorkomen had kunnen worden (Van der Torre, 2007a).

In de meer recente studies waarin de relatie tussen politie en bestuur wordt behandeld, komt ondubbelzinnig naar voren dat in het bijzonder bestuurders zich zorgen maken over de centralisering binnen de politie (Van der Torre-Eilert e.a., 2010; Van Duin e.a., 2010). Basiseenheden worden samengevoegd en politiebureaus worden gesloten. Vooral bestuurders van kleinere gemeenten zien met lede ogen aan hoe de basispolitiezorg in hun gebied verdunt, en zijn van mening dat de regionale specialismen die daarvoor terugkomen vooral het privilege van grotere gemeenten zijn. De kans op spanning en conflicten tussen de politieleider en het stadhuis neemt hierdoor toe. Dit stelt de politieleider voor een forse uitdaging. Soms kan verwezen worden naar herverdelingsperikelen en prioriteiten vanuit Den Haag, maar vaker moet worden gekozen tussen de externe en interne loyaliteit. Dit vraagt opnieuw veel van de evenwichtskunst van een politieleider. Een politieleider die te veel is georiënteerd op de eigen organisatie (de regio) koerst regelrecht af op conflicten met het bestuur. Een politieleider die te veel loyaliteit vertoont met zijn bestuurlijke bazen loopt het risico op 'interne' aanvaringen (Van der Torre, 2007a). In dit spanningsveld is het essentieel dat een politieleider urgente problemen herkent en in staat is om hier, in ieder geval tijdelijk, extra op in te zetten. Dit helpt een politieleider niet alleen in zijn gezagsrelatie met het bestuur, maar ook bij het vragen van tegenprestaties.

De gezagsrelatie tussen een politieleider en de (hoofd)officier van justitie heeft verschillende dimensies, die hoofdzakelijk kunnen worden verdeeld in een beleidsmatige en een (tactisch-)operationele dimensie. In onderzoek komt vooral de tactisch-operationele dimensie aan de orde (Poot e.a., 2004; Kouwenhoven e.a., 2011). Deze dimensie staat vooral in het teken van de selectie en uitvoering van concrete opsporingsonderzoeken. Vooral bij complexere zaken vindt regelmatig afstemming plaats tussen de (operationele) rechercheleiding en de zaakofficier.<sup>19</sup> Er is echter beperkt inzicht in welk handelen van politieleiders in dit verband effectief is. Op basis van de studie van Kouwenhoven e.a. (2011) kan wel de veronderstelling worden geponeerd dat politieleiders de

effectiviteit van het opsporingsproces kunnen optimaliseren door in een vroegtijdig stadium afstemming met het Openbaar Ministerie (OM) te zoeken en te beoordelen welke opsporingshandelingen gewenst zijn en wanneer 'het goed genoeg is'. Onnodige opsporingshandelingen kunnen op deze wijze worden voorkomen, zo is de aanname. De beleidsmatige aansturing door de (hoofd)-officier van justitie krijgt aanzienlijk minder aandacht, terwijl deze dimensie in de relatie met de burgemeester juist centraal staat.<sup>20</sup> Van Hoorn (2010) geeft op basis van eigen ervaringen enig inzicht in hoe de beleidsmatige aansturing van het OM gestalte krijgt. Hieruit kan worden afgeleid dat tussen de twee gezagsdragers een non-interventiebeginsel kan gelden. Effectief politieleiderschap is er dan bij gebaat dit te doorbreken en op basis van de problemen die in het gebied spelen de bestuurlijke en justitiële aansturing bij elkaar te brengen. Politie-informatie kan gezagsdragers als het ware in een gezamenlijke richting 'duwen', zo wordt verondersteld.

De relatie tussen een politieleider en het gezag draait niet alleen om de prioriteiten en inzet van de politie. De aanpak van criminaliteit en onveiligheid is immers geen zaak van de politie alleen, zo is sinds het begin van de jaren negentig de conclusie (zie o.a. Terpstra & Kouwenhoven, 2004; Boutellier, 2005; Boutellier & De Groot, 2010). Dit betekent dat een politieleider gezagsdragers niet alleen probeert te beïnvloeden waar het gaat om de (externe) sturing van de politie, maar ook voor wat betreft de bijdrage die andere partijen aan de aanpak van criminaliteit en onveiligheid kunnen leveren. Een verstandige politieleider beseft dat het bereiken van maatschappelijke effecten soms een omweg vergt, die onder meer voert langs het stadhuis en parket (Van der Torre, 2008). Het beïnvloeden van gezagsdragers met het oog op hun bijdrage aan de aanpak van criminaliteit en onveiligheid valt tegenwoordig onder de noemer van signaleren & adviseren en is in verschillende onderzoeken aan de orde gekomen (Gunther Moor, 1986; Bervoets e.a., 2009; Landman e.a., 2009). Een hoofdconclusie die uit onderzoek naar voren komt, is dat politieleiders hun pogingen om invloed uit te oefenen op de bijdrage van anderen aan de aanpak van criminaliteit en on-

---

19 Het gaat op zaaksniveau bijvoorbeeld om de vraag welke getuigen moeten worden gehoord, inzet van BOB-middelen, besluit tot aanhouding of doorzoeking, knelpunten in het onderzoek, de afronding van het onderzoek, enzovoort (zie Kouwenhoven e.a., 2011).

20 Dit is ook logisch. De relatie met de burgemeester heeft, met uitzondering van grootschalige verstoring van de openbare orde, geen operationele dimensie (zie ook Van Hoorn, 2010).

veiligheid vanuit een maatschappelijk perspectief moeten ondernemen: niet het bewaken van de eigen grenzen, maar maatschappelijke effectiviteit dient centraal te staan (Bervoets e.a., 2009; Landman e.a., 2009). Een instrumentele benadering – gericht op het bewaken van de eigen grenzen – leidt tot barrières, roept bestuurlijke weerstand op en veroorzaakt gemiste kansen.

Daarnaast laat onderzoek zien dat signalen van de politie op méér bestuurlijke waardering kunnen rekenen dan ongevraagde adviezen. Een politieleider die op basis van overtuigende feiten en omstandigheden problemen agendeert, maakt zich onder bestuurders populairder dan een politieleider die het bestuur terechtwijst (Bervoets e.a., 2009). Confronterend samenwerken (Hoogenboom, 2009) wordt niet altijd gewaardeerd. In de fase van het innemen van standpunten en het doen van voorstellen, moeten politieleiders op hun hoede zijn. De politie heeft in formele zin een van het bevoegd gezag ‘afgeleide stem’ en de politieke adviespraktijk moet daarom altijd rekening houden met de plek die de politie als uitvoeringsorganisatie in onze democratische rechtsstaat heeft (Landman e.a., 2009; Mertens e.a., 2009). Terugpraten mag, maar vergt wel wijsheid van politieleiders.

In de derde plaats is voor de effectiviteit van de beïnvloeding van belang dat politieleiders strategisch handelen. Dit wil zeggen dat politieleiders zich bewust zijn van de kanalen die zij moeten benutten, hun boodschap juist timen en oog hebben voor de argumenten waarmee politiek-bestuurlijke invloed kan worden uitgeoefend (Bervoets e.a., 2009; Landman e.a., 2009). Gevoel voor het moment, de woordkeuze, de toon en de opbouw van de argumenten wegen nu eenmaal zwaar in het politieke spel (Bervoets e.a., 2009). Hoewel de te kiezen strategie altijd contextspecifiek is, kan in het algemeen worden gesteld dat het voor politieleiders verstandig is om signalen en adviezen zo veel mogelijk samen met partners te brengen, media zeer terughoudend te gebruiken, onderhandelen (‘voor wat hoort wat’) selectief toe te passen en spierballentaal richting het bestuur te vermijden (Landman e.a., 2009).

De relaties rondom het beheer van de politie zijn primair een verantwoordelijkheid van de korpschef. Het is de korpschef die deelneemt aan de bijeenkomsten van het regionaal college, de beheersdriehoek en daarnaast contacten onderhoudt met de korpsbeheerder en hoofdofficier van justitie. Er zijn enkele studies beschikbaar die enig inzicht geven in wat (in)effectief handelen van politieleiders in het kader van het beheer betekent (Rosenthal e.a., 1998; Boin e.a., 2003; in mindere mate Huberts e.a., 2004). De beschikbare kennis over effectief handelen van politieleiders (korpschefs) in het beheerdomein is echter be-

perkt. Duidelijk is dat het beheer randvoorwaardelijk is voor de uitvoering van de politietaken. De korpschef is bij uitstek degene die ervoor moet zorgen dat het korps kan functioneren binnen randvoorwaarden die billijk en draaglijk zijn (Boin e.a., 2003). Om dit te realiseren blijken de informele besluitvormingsprocessen tussen korpschef en korpsbeheerder essentieel (Rosenthal e.a., 1998). Tegelijkertijd moet niet de indruk ontstaan dat korpschefs en korpsbeheerders het beheer wel even met elkaar kunnen regelen. Uit onderzoek komt duidelijk naar voren dat de regionale politietop en de korpsbeheerder wel degelijk rekening moeten houden met de stemming van een bestuurlijke meerderheid in het regionaal college (Boin e.a., 2003). Daarnaast wordt ook aan de hoofdofficier van justitie de nodige invloed op het politiebeheer toegedicht (Huberts e.a., 2004). Concrete handelingsperspectieven voor politieleiders met betrekking tot het politiebeheer kunnen nauwelijks uit onderzoek worden afgeleid. Het voornaamste advies dat aan politieleiders kan worden gegeven, is dat zij waken voor het (bestuurlijke) schrikbeeld van een politieke eigenmacht. Een politieleider moet beseffen dat het essentieel is dat degenen die een verantwoordelijkheid hebben in het (bestuur en) beheer van de politie – het regionaal college, de korpsbeheerder en de hoofdofficier van justitie – meebeslissen over de visie en organisatie van het korps (Boin e.a., 2003). Een politieleider die dit over het hoofd ziet en onvoldoende oog heeft voor de verbinding met de korpsbestuurders, loopt risico, zo blijkt ook uit een van de cases in de studie van Mertens e.a. (2009). Als het nodig is, maken bestuurders een politieleider duidelijk waarom de politie in de driehoek met de punt naar beneden wordt getekend (zie Boin e.a., 2003).

Een laatste relatie die hier wordt behandeld, is die tussen een politieleider en de gemeenteraad. Deze relatie valt strikt genomen niet onder het bevoegd gezag, maar hangt hier wel nauw mee samen. In de Politiewet 1993 zijn enkele bepalingen opgenomen die de gemeenteraad enige (maar zeer beperkte) invloed geven op het beheer en de prioriteiten van de politie. In de praktijk blijkt de verantwoording vooral te gaan over de gezagsuitoefening door de burgemeester. Politieleiders hebben vooral in het kader van het beleidsplan (jaarplan) contact met de gemeenteraad (Van der Torre-Eilert e.a., 2010). Uit onderzoek is een beperkt aantal lessen voor politieleiders af te leiden. De eerste les is dat gemeenteraadsleden veelal behoefte hebben aan meer contact met een politiechef dan zij nu hebben (Van der Torre-Eilert e.a., 2010). Hoewel een politieleider per definitie moet waken voor te veel extern overleg, is het van belang dat hij of zij beseft dat hoe meer de politie laat zien dat extra aandacht voor lokale

zaken mogelijk is (dit begint met het aanhoren van wensen), hoe sterker haar positie is bij het vragen van inzet van de gemeente. Een tweede en laatste les die kan worden geformuleerd, is dat een politiechef niet méér mag stralen dan zijn bestuurlijke superieur en daarom resultaten niet te veel op het conto dient te schrijven van zijn mannen, zichzelf of het korps (Van der Torre, 2007a; Isenberg, 2010).

Tot slot kan worden opgemerkt dat voor alle typen relaties geldt dat een politie leider zijn 'meerderen' duidelijk moet maken dat hij (en het korps) hun vertrouwen verdient. Politie leiders zijn gebaat bij open verhoudingen met het bestuur, justitie en de politiek. Ze moeten informatie geven en openstaan voor signalen van anderen. Ze moeten kunnen uitleggen wat de koers is – hoe worden de politieële kerntaken gewaarborgd in het functioneren van het korps (Boin e.a., 2003)? – en deze koers ook laten zien (Van der Torre, 2007a). Het bevoegd gezag moet door politie leiders in de positie worden gebracht en het gevoel hebben dat beleidsvisies ook van hen zijn (Mertens e.a., 2009). Ook is het essentieel dat politie leiders zich openstellen voor kritiek (zie ook Landman e.a., 2009). Dit wil zeggen: fouten of problemen toegeven, uitleggen wat er aan de hand is en wat eraan gedaan kan en zal worden (Van der Torre, 2007a). En daarbij worden ze gedwongen verschillende formele bazen en institutionele belangen te dienen en ook nog eens een verhaal te vertellen dat maatschappelijk aanspreekt (Boin e.a., 2003); al met al een behoorlijke opgave dus.

### *De betekenis van de diverse niveaus van politie leiderschap*

Duidelijk mag zijn dat de betekenis van het bevoegd gezag tussen de diverse niveaus van politie leiderschap verschilt. Het speelveld van een politie leider op strategisch niveau is substantieel groter dan op tactisch niveau, terwijl op operationeel niveau relaties met het bevoegd gezag beperkt aanwezig zijn. In de relatie met het bevoegd gezag is de korpschef vanzelfsprekend een centrale speler. De positie van de korpschef is in de Politiewet 1993 het meest prominent verankerd. Het is daarnaast de korpschef die voor het bevoegd gezag het aanspreekpunt is voor het beleid, de organisatie, en die in samenwerking met zijn gezagsdragers moet optreden bij incidenten die (veel) impact hebben op de maatschappij (en media-aandacht krijgen). Een korpschef wordt hierbij ondersteund door andere politie leiders op strategisch niveau, maar dit laat de eindverantwoordelijkheid onverlet. Kenmerkend voor de korpschef is daarnaast dat hij intern geen verantwoording hoeft af te leggen over de wijze waarop hij

invulling geeft aan de relatie met het bevoegd gezag. Dit is op tactisch niveau wezenlijk anders. De tactische politiebazen bevinden zich meer dan hun strategische leiders in een spanningsveld tussen verschillende loyaliteiten. Een van deze spanningsvelden, die ook in deze paragraaf is beschreven, is die tussen het strategisch management en het bevoegd gezag. Dit spanningsveld stelt specifieke eisen aan de manier van handelen van tactische chefs. Het is een evenwichtskunst die zij als geen ander moeten verstaan.

### *De specificiteit van politieleiderschap*

De relaties tussen een politieleider en het bevoegd gezag vormen naar ons idee een specifiek element van politieleiderschap. De kenmerken van het opdrachtgeverschap waarmee politieleiders worden geconfronteerd (scheiding beheer en gezag, gezagsdualisme) onderscheiden zich naar ons idee van die van andere – vooral private – leiders.<sup>21</sup> Waalwijk (2003) illustreert deze stelling met een voorbeeld van bijeenkomsten waarin politieleiders (op strategisch niveau) ervaringen uitwisselen met leiders van andere organisaties. De aspecten van het interne politieleiderschap – zoals aandacht voor mensen, trots en verbondenheid – roepen bij ‘anderen’ herkenning en waardering op. Maar de poging van politieleiders om aan buitenstaanders uit te leggen hoe de zeggenschap is geregeld en werkt, leidt tot verbazing en medelijden. De institutionele inbedding van de politie zorgt ervoor dat politieleiders met een besturing en aansturing worden geconfronteerd die behoorlijk specifiek (en complex) zijn. Het specifieke karakter van de relatie tussen het bevoegd gezag en politieleiders wordt verder versterkt door het belang ervan: de politie vervult een delicate functie in de politieke orde, want zij is als enige staatsorgaan gelegitimeerd om (binnenlands) geweld uit te oefenen (Boin e.a., 2003).

### *Reflectie op de beschikbare kennis*

De relatie tussen politieleiders en het bevoegd gezag heeft in onderzoek relatief veel aandacht gekregen. Er is in redelijke mate kennis beschikbaar over welk handelen van politieleiders effectief is. Tegelijkertijd moet worden opgemerkt

---

21 Hierbij geldt wel dat het opdrachtgeverschap waarmee de leiders van sommige andere publieke organisaties te maken hebben, qua complexiteit overeenkomsten kan hebben met dat waarmee politieleiders worden geconfronteerd. Hierbij denken wij onder anderen aan regionale brandweercommandanten, die in hun werk worden geconfronteerd met vele bestuurlijke bazen, die tevens financier van de organisatie zijn.

dat dit niet geldt voor alle aspecten van 'de' relatie tussen een politieleider en het bevoegd gezag. De belangrijkste opmerkingen hierover worden hieronder kort behandeld.

De relatie tussen een politieleider en het lokale bestuur heeft veel onderzoeksaandacht gekregen. Dit geldt in het bijzonder voor de gezagsrelatie tussen een politieleider en de burgemeester. We beschikken, zo laat deze paragraaf ook zien, over verschillende indicaties met betrekking tot welk handelen van politieleiders in deze relatie effectief is. De (algemene) kanttekening blijft dat de empirische grondslag van de beschikbare kennis relatief zwak is (zie §3.2). De relatie tussen een politieleider en vertegenwoordigers van het Openbaar Ministerie (OM) is behoorlijk onderbelicht. De bestuurlijke lijn is volgens Boin e.a. (2003) sterker dan de justitiële lijn, maar hier kunnen we aan toevoegen dat de bestuurlijke lijn vooral ook meer is onderzocht (als gevolg waarvan deze ook sterker kan lijken). Deze constatering ten aanzien van de beschikbaarheid van onderzoek hangt samen met de eerder gemaakte opmerking dat leiderschap in het opsporingsproces nauwelijks aandacht heeft gekregen ten opzichte van de basispolitiezorg (zie §3.2). De consequentie is in ieder geval dat we weinig weten over welk handelen van een politieleider in de richting van het OM effectief is. Hierbij kan, zoals gezegd, worden opgemerkt dat we (iets) meer weten van het zaaksniveau dan van het beleidsniveau. De studie naar recherchebazen die momenteel in opdracht van Politie & Wetenschap wordt uitgevoerd, zal vermoedelijk voorzien in het geconstateerde tekort.

De relatie tussen een politieleider, in het bijzonder de korpschef, en de beheerverantwoordelijken is eveneens relatief onderbelicht. De studies naar de werking van en invloedsverdeling binnen het politiebestedel geven enig inzicht in hoe de praktijk werkt, maar veel aangrijpingspunten voor effectief handelen van politieleiders kunnen niet worden gevonden. Beleid – het 'spel' rondom de prioriteiten van de politie – heeft in onderzoek veel meer centraal gestaan dan het beheer. Dit is opmerkelijk, aangezien stevast wordt geconcludeerd dat het beheer de lokale gezagsuitoefening aan banden legt (zie ook Terpstra, 2002). Beheer doet ertoe en speelt zich vooral af in de relatie tussen korpsbeheerder en korpschef, maar de inhoud en de relatie krijgen in onderzoek nauwelijks aandacht. Voor zover beheer in onderzoek aan de orde komt, ligt de nadruk sterk op de sterkteverdeling, terwijl het beheer van een korps in de praktijk veel meer omvat (zie ook §6.2).



## 5.2 Partners

### Contextbeschrijving

De aanpak van criminaliteit en onveiligheid is sinds medio jaren tachtig in toenemende mate een gedeelde verantwoordelijkheid van uiteenlopende partijen geworden (zie Garland, 2001; Johnston & Shearing, 2003; Terpstra & Kouwenhoven, 2004). De aanpak is, geïnitieerd door de notie van 'bestuurlijke preventie', verbreed en nieuwe activiteiten hebben hun intrede gedaan. Daarnaast zijn 'traditionele' activiteiten, in het bijzonder op het gebied van de politiezorg ('policing'), bij meer partijen komen te liggen. Beide ontwikkelingen hebben als consequentie dat de politie tegenwoordig intensief samenwerkt met een groot aantal partijen om gezamenlijk beleid te ontwikkelen en uitvoerende activiteiten op elkaar af te stemmen (zie ook Van Sluis e.a., 2006; Landman e.a., 2009). Het normatieve uitgangspunt hierbij is dat de gemeente een belangrijke coördinerende rol heeft in de beleidsmatige en (in veel mindere mate) uitvoerende activiteiten. Veiligheid wordt gezien als een bestuurlijke opdracht (Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie, 2006). Vanuit het perspectief van de politie is de variatie in potentiële samenwerkingspartners groot: opsporingsorganisaties (bijvoorbeeld bijzondere opsporingsdiensten), zorg- en welzijnsorganisaties, gemeenten, justitiële partners, semipublieke organisaties en uiteenlopende private partijen. Politieiders onderhouden contacten met partners. De intensiteit van deze contacten kan tussen partnerorganisaties (maar vanzelfsprekend ook tussen politieiders) uiteenlopen. Kenmerkend voor de relatie met partners is dat deze, in tegenstelling tot die met het bevoegd gezag, een horizontaal karakter hebben. Van formele ondergeschiktheid in de relatie tussen een politieider en een partner is dus geen sprake.

### Wat we weten over (in)effectief handelen van politieiders

Over welk handelen (in)effectief is in de relatie tussen een politieider en partners is relatief weinig bekend. Specifiek onderzoek naar samenwerking tussen politie en partners heeft een sterk operationele oriëntatie (Boekhoorn & Speller, 2004; Terpstra & Kouwenhoven, 2004; Boutellier & de Groot, 2010). De relatie tussen politieiders en partners komt zijdelings aan de orde in studies naar politieiderschap (Boin e.a., 2003; Van der Torre, 2007a; Van der Torre, 2008; Mertens e.a., 2009; Van Ryckeghem, 2010) en in onderzoek naar signaleren & adviseren (Landman e.a., 2009). De hier gepresenteerde inzichten zijn daarop gebaseerd.

Een politieleider moet zich in de eerste plaats bewust zijn van de belangen en wensen van samenwerkingspartners (Van der Torre, 2008; Mertens e.a., 2009; Van Ryckeghem, 2010). Het gaat hierbij om meer dan het inventariseren van wensen en verlangens. De uitdaging is om achter de standpunten van partners te 'kijken' en naar hun belangen en overtuigingen op zoek te gaan. Dit betekent per definitie dat politieleiders moeten investeren in persoonlijke relaties met leidinggevendenden van partnerorganisaties (Landman e.a., 2009; zie ook Van Hoorn, 2010). Hierbij is het van belang dat een politieleider inzicht heeft in 'hoe' partners werken in termen van processen, besluitvorming en cultuur, zodat hij 'op de stoel van de ander kan zitten' (Landman e.a., 2009). Zo benadrukt Van Hoorn (2010) dat de besluitvormingsprocessen bij 'de' gemeente ingewikkeld zijn en de procedures langdurig. Politieleiders moeten ervoor waken dat zij de tijdshorizon van de politie niet van toepassing verklaren op de gemeente (zie Bervoets e.a., 2009), anders ligt teleurstelling per definitie op de loer.

Een tweede punt dat uit onderzoek naar voren komt, heeft betrekking op de positionering van de politie binnen veiligheidsnetwerken. Een politieleider moet bepalen welke rol hij voor de politie in specifieke netwerken ziet weggelegd en hierbij rekening houden met de mate waarin deze positionering strookt met de opvattingen van andere partijen. Een duidelijk onderscheid tussen politie- en veiligheidszorg lijkt van belang (Boin e.a., 2003), terwijl een politieleider tegelijkertijd moet beseffen dat partners verwachten dat maatschappelijke effectiviteit uiteindelijk boven de eigen grensbewaking wordt gesteld (Bervoets e.a., 2009; Landman e.a., 2009). Mede afhankelijk van de rolkeuze, van meer regisserend tot terughoudend, doet zich de vraag voor hoe de politie partners beïnvloedt in de door haar gewenste richting (dit is in een regisserende rol vanzelfsprekend belangrijker). Uit onderzoek kan in dit verband een aantal adviezen voor politieleiders worden afgeleid. Informatie is van groot belang, omdat gegronde informatie richting partnerorganisaties verplichtend werkt (Van der Torre, 2007a). Een onderbouwd signaal van de politie zullen partners niet zomaar terzijde schuiven. Daarnaast geldt ook voor het beïnvloeden van partners dat een adequate strategie ertoe doet (Bervoets e.a., 2009; Landman e.a., 2009). In de horizontale beïnvloeding is het kiezen van de juiste ingangen, timing, opbouw van argumenten en toon ook van groot belang. Geduld kan hierbij voor politieleiders cruciaal zijn: het effectief beïnvloeden van partners heeft tijd nodig (Mertens e.a., 2009). Tot slot kan worden benadrukt dat politieleiders ervoor moeten zorgen dat de politie niet alleen uitspreekt wat zij van andere partijen verwacht, maar ook waarborgt dat de politie de eigen bijdrage aan de gezamenlijke aanpak levert (zie Landman e.a., 2009). Betrouwbaarheid

gaat vooraf aan vertrouwen (Kaats e.a., 2005) en opgebouwd vertrouwen kan gemakkelijk teniet worden gedaan wanneer de politie zich een ongeloofwaardige partner toont (zie Van Hoorn, 2010).

### *De betekenis van de diverse niveaus van politieleiderschap*

Politieleiders onderhouden op verschillende niveaus relaties met partners. In de relatie tussen een politiekorps en een woningbouwcorporatie kan een tactische chef bijvoorbeeld contact onderhouden met een gebiedsmanager, terwijl een politieleider op strategisch niveau de directie ontmoet (zie Van Hoorn, 2010). In de praktijk kan dit erin resulteren dat op strategisch niveau meer over de onderlinge relatie wordt gesproken (hoe verloopt de samenwerking?), terwijl op tactisch en operationeel niveau de inhoud veel meer centraal staat (zie Van Hoorn, 2010). Dit 'gegeven' kan ook consequenties hebben voor het antwoord op de vraag wat effectief politieleiderschap inhoudt. Praten over de inhoud stelt immers andere eisen dan praten over de relatie. Er blijft echter sprake van een aantal handelingsadviezen dat op alle niveaus relevant is.

### *De specificiteit van politieleiderschap*

De relaties tussen een politieleider en partners zijn naar ons idee nauwelijks te beschouwen als een specifiek element van politieleiderschap. Leaders van uiteenlopende organisaties zien zich in toenemende mate voor de uitdaging gesteld om samen te werken met (leaders van) andere organisaties (Kaats e.a., 2005). Het type samenwerkingspartners is voor een politieleider wellicht deels specifiek, maar de opdracht om de belangen van partners te kennen, je te kunnen verplaatsen in de positie van anderen en strategisch te handelen, is niet specifiek van toepassing op een politieleider. In die zin kunnen politieleiders ook een beroep doen op de meer generieke kennis die over effectief samenwerken beschikbaar is (zie Kaats e.a., 2005; Wesselink & Paul, 2010).

### *Reflectie op beschikbare kennis*

Zoals eerder is gesteld, is er beperkt kennis beschikbaar over de relaties tussen een politieleider en partners. Het onderzoek naar de samenwerking tussen politie en partners heeft, zoals eerder is opgemerkt, vooralsnog een sterk operationele oriëntatie gehad. In studies naar politieleiderschap is de relatie met partners geen expliciet onderwerp van aandacht, terwijl dit met bijvoorbeeld het

lokaal bestuur wel het geval is. Als gevolg van deze oriëntaties in onderzoek weten we nauwelijks welk handelen van politieiders in relatie tot partners (in)-effectief is.

### 5.3 Media

#### Contextbeschrijving

In een 'high crime society' als de onze zijn media en criminaliteit onlosmakelijk met elkaar verbonden (Garland, 2001). Media hebben invloed op de beleving van criminaliteit en overlast (onveiligheid), omdat in de media een werkelijkheid op het gebied van veiligheid wordt geconstrueerd (Beunders & Muller, 2005). Daarnaast hebben media een toenemende invloed op het imago van de politie. De relatie tussen een politieider en media staat als gevolg hiervan steeds minder in het teken van voorlichting, en gaat steeds meer over beïnvloeding van de wijze waarop er over de politie wordt gesproken en geschreven (Boin e.a., 2003; Beunders & Muller, 2005). Een politieider staat voor de opgave ervoor te zorgen dat de beeldvorming in de media en de werkelijkheid niet te veel uit elkaar liggen, zodat de buitenwereld een adequaat beeld van de organisatie heeft. De omgang met media is daarmee per definitie een vraagstuk voor politieiders (zie ook Reiner, 2000).<sup>22</sup> De mate waarin dit het geval is, kan tussen politieorganisaties sterk uiteenlopen. Voor korpsen die dagelijks opereren in een context van publieke zorgen en politieke discussies over criminaliteit en onveiligheid geldt dat 'mediamanagement' per definitie een kerntaak van de leiding is (Boin e.a., 2003). 'Het helpt als je goed bent in de omgang met de media' (Mertens e.a., 2009, 71). Hierbij moet worden benadrukt dat het onderhouden van relaties met media en het voeren van mediabeleid geen autonome taak van politieiders is. Mede gezien het politieke en bestuurlijke afbreukrisico zullen gezagsdragers zich er ook af en toe mee bemoeien (Boin e.a., 2003). In die zin kan de relatie met media niet los worden gezien van die met gezagsdragers.

---

22 Dit is overigens niet iets van de laatste tijd. Ook in de vele verhalen van politieiders in de (inmiddels) twintig jaar oude bundel van De Blouw e.a. (1990) wordt het belang van 'mediamanagement' onderstreept. Politieiders hebben overigens diverse opvattingen over het belang van de media en de invulling van de relatie met de media (zie Boin e.a., 2003).

### *Wat we weten over (in)effectief handelen van politieleiders*

Op basis van onderzoek naar politieleiderschap (zie o.a. Boin e.a., 2003; Van der Torre, 2007a) en politie en media (Munday, 1995; Beunders & Muller, 2005) kunnen enkele inzichten worden gepresenteerd over welk handelen van politieleiders in relatie tot media effectief is.

Een belangrijk advies voor politieleiders is ervoor te zorgen dat binnen het korps op een proactieve manier met media wordt omgegaan (Beunders & Muller, 2005). Dit betekent dat duidelijk moet zijn welk beleid het korps voert en op welke wijze het zal handelen in specifieke situaties. In het mediabeleid moet aandacht zijn voor het beïnvloeden van zowel het imago van het korps als het handelen en de beleving van burgers met betrekking tot criminaliteit en onveiligheid. Het uitgangspunt van beleid moet het ruimhartig verstrekken van informatie via diverse kanalen zijn (Beunders & Muller, 2005). Een kernvraag hierbij is wie informatie verstrekt. Voor de herkenbaarheid is het van belang dat de relaties met media bij enkele functionarissen zijn belegd. De korpschef is een belangrijke spreekbuis, maar richting lokale media kan een districtschef (of andere politieleider op strategisch niveau) ook een belangrijke rol vervullen (zie Beunders & Muller, 2005). Daarnaast is het voor een politieleider van belang om over een goede voorlichter te beschikken, die ook een belangrijk deel van de contacten voor zijn rekening neemt (Beunders & Muller, 2005). Duidelijk is wel dat de buitenwereld bij belangrijke gebeurtenissen verwacht dat de korpschef zelf van zich laat horen (Boin e.a., 2003).

Op een proactieve manier omgaan met media wil ook zeggen dat de relaties met media zich niet beperken tot belangrijke gebeurtenissen. Politieleiders moeten niet alleen in media verschijnen in geval van incidenten, fouten en/of kritiek, maar media ook aanwenden om de publieke beeldvorming over het korps te beïnvloeden (Munday, 1995). Om dit te kunnen doen, moeten politieleiders zich inspannen om de voor het korps belangrijkste journalisten te leren kennen en constructieve relaties met hen te ontwikkelen en te onderhouden (Beunders & Muller, 2005). Hierdoor ontstaat meer wederzijds begrip en worden de mogelijkheden tot proactief optreden in de richting van media verbeterd. Dit vraagt van politieleiders dat zij in positieve termen denken over wat media kunnen bijdragen aan het realiseren van de korpsdoelstellingen (Munday, 1995). Politieleiders moeten media beschouwen als pijplijn naar het publiek. Een realistische invalshoek is hierbij van belang, zo benadrukt Munday (1995). Politieleiders moeten begrijpen dat media niet publiceren voor de politie – en geen verlengstuk van de eigen voorlichting zijn –, maar publiceren

voor het publiek en worden gedreven door commerciële beslissingen en marktkrachten, als gevolg waarvan sensatie aantrekkelijker is dan abstracte, genuanceerde discussies. Van Hoorn (2010) geeft een illustratie van een dergelijk proactief contact met lokale media. In 'zijn' politiedistrict organiseerde hij een maandelijks persgesprek waarin de veiligheidsontwikkelingen, prestaties, bijzondere voorvallen, preventietips en dergelijke werden besproken. In de ogen van de voormalige districtschef zorgde dit ervoor dat er niet al te negatief over de politie werd geschreven en er meer sturing op de berichtgeving mogelijk werd. De sturing leverde een bijdrage aan imagoverbetering, maar leidde soms ook tot bijvoorbeeld het stoppen van een serie woninginbraken (na publiciteit rondom de *modus operandi* in een lokale krant).

Uit onderzoek naar politie en media zijn voor politieleiders ook richtlijnen af te leiden voor het handelen in concrete contacten met media, in het bijzonder bij belangrijke gebeurtenissen.

- Ga ruimhartig om met het verstrekken van informatie. Dit heeft een beter effect op de berichtgeving dan een krampachtige houding (Beunders & Muller, 2005). Hierbij is het wel van belang dat er een goede balans is tussen het politiebelaag (bijvoorbeeld in het kader van een opsporingsonderzoek) en de informatiebehoefte uit de samenleving (Mertens e.a., 2009). Te veel informatie kan de taakuitvoering bemoeilijken.
- Zorg dat er, bij betrokkenheid van verschillende partijen, zo veel mogelijk met één mond wordt gesproken (Mertens e.a., 2009).
- Besef dat de media er niet op uit zijn om een politieleider te krijgen. Media zijn op zoek naar een goed verhaal. Het is niet persoonlijk (Munday, 1995).
- Val media niet aan. Dat keert zich tegen een politieleider. Een journalist is slechts een onzichtbare intermediair in het overbrengen van een boodschap naar het publiek. Een agressieve houding tegen een journalist/reporter wordt opgevat als een agressieve houding tegen het publiek (Munday, 1995).
- Vertel geen leugens. De waarheid wordt vergeten, leugens niet (Munday, 1995).
- Keer slechte publiciteit om. Een succesvolle manier is vaak om de politiezijde van het verhaal indringend en persoonlijk voor het voetlicht te brengen. Vestig aandacht op het goede werk van de politie. Dit heeft een positief effect op de moraal van medewerkers (Munday, 1995).
- Wees snel en houd het verhaal simpel. Een politieleider moet zich niet twee dagen terugtrekken om een boodschap voor te bereiden, maar inspringen wanneer zich een issue voordoet (Munday, 1995).

- Besef dat communicatie over mensen gaat. Vermijd afstandelijke, bureaucratistische taal en stel niet alleen het politieoptreden, maar ook eventuele slachtoffers centraal (Munday, 1995).
- Beschouw ieder mediaoptreden als een kans om de organisatie te promoten (Munday, 1995).

Hoewel media dus kansen bieden om het imago te beïnvloeden, moeten politieleiders ook beseffen dat zij – om conflicten te voorkomen – moeten voldoen aan de politiek geuite wens om zich minder ‘machiavellistisch’ op te stellen in hun persbeleid (Boin e.a., 2003). Hiermee wordt verwezen naar de vier korpschefs die in het midden van de jaren negentig de Machiavelliprijs voor publieke communicatie hebben gekregen voor de wijze waarop zij zich publiekelijk uiteten over maatschappelijke kwesties. Deze wijze van publieke communicatie kon namelijk op weinig steun van bestuurders en politici rekenen. Het mediaoptreden van politiechefs kan, zo is eerder betoogd, niet los worden gezien van de relatie met gezagsdragers. Politieleiders moeten oppassen niet te autonoom te opereren, terwijl ze zich ook niet moeten laten ‘ondersneeuwen’ door bestuurders met een sterke performance (zie ook Mertens e.a., 2009).

#### *De betekenis van de diverse niveaus van politieleiderschap*

In de relaties met media zijn de verschillende niveaus waarop leiding wordt gegeven van grote betekenis. De contacten met media zijn veelal op strategisch niveau verankerd. De korpschef heeft hierbij een bijzondere positie. Als het er echt om gaat, verwacht iedereen de korpschef te zien. Ook op tactisch niveau worden (soms) relaties met media onderhouden, maar dit zijn veelal relaties met lokale media (zie Van der Torre, 2007a). De mate waarin tactische politieleiders de media te woord staan, kan tussen politiekorpsen overigens uiteenlopen. Er zijn korpsen die het op strategisch niveau monopoliseren (zie Landman e.a., 2009). Voor alle politieleiders geldt overigens dat van ondersteuning door een voorlichter sprake is en er ook geregeld (in bepaalde situaties) voor wordt gekozen om voorlichters het woord te laten doen.

#### *De specificiteit van politieleiderschap*

Relaties tussen leiders (op strategisch niveau) en media zijn niet politiespecifiek. De inhoud van deze relaties zijn dit wel, maar dit geldt tegelijkertijd voor iedere andere leider. De inhoud die in de relaties centraal staat, loopt tussen een

gemeentesecretaris en een directeur van een welzijnsinstelling immers ook uit-een. Toch kan worden beargumenteerd dat politieleiders zich in een enigszins specifieke situatie bevinden. Wie regelmatig het journaal kijkt en de krant leest, kan niet anders dan concluderen dat het fenomeen dat de politie bestrijdt – criminaliteit – veel nieuwswaarde heeft. Het politieoptreden heeft daarmee ook veel nieuwswaarde. Vooral wanneer incidenten de (lokale) samenleving schokken, is optreden van een politieleider in de media aan de orde. Bij dit optreden gaat de aandacht altijd uit naar het verleden (Wat heeft de politie eraan gedaan? Valt haar iets te verwijten?) en de toekomst (Wat gaat de politie eraan doen?). De ‘business’ van de politie zorgt ervoor dat een politieleider vaker in media zijn verhaal moet doen dan menig ander leider én dat dit verhaal meestal ook een verdedigend element bevat. Er vindt een vorm van publieke verantwoording plaats – die gaat over het doelmatigheidsvraagstuk (Beunders & Muller, 2005) – die andere leiders minder kennen.

#### *Reflectie op beschikbare kennis*

De beschikbare kennis over welk handelen van politieleiders in relatie tot media (in)effectief is, kan in ons land vooral worden ontleend aan de studie van Beunders & Muller (2005). In onderzoek naar politieleiderschap komt de relatie beperkt aan de orde<sup>23</sup> en ontbreekt een duidelijke empirische basis voor de normatieve uitspraken die worden gedaan. Deze paragraaf heeft laten zien dat een aantal richtlijnen kan worden gegeven voor het handelen van politieleiders in relatie tot media. Deze richtlijnen hebben betrekking op enerzijds het mediabeleid en anderzijds het mediaoptreden in specifieke situaties. Wel moet worden geconstateerd dat de handelingsperspectieven zich sterk richten op traditionele media. In het afgelopen jaar is echter duidelijk geworden dat politieleiders ook in toenemende mate gebruikmaken van sociale media, zoals Twitter. Via sociale media communiceren politieleiders hun ervaringen en opvattingen richting (een deel van) de samenleving. Dat dit voor politieleiders niet zonder risico is, bewijst het recente incident rondom een ‘twitterende’ districtschef in Drenthe (NOS, 25 februari 2011). Privéopvattingen of privéverwachtingen worden vanuit een beroepsmatige identiteit geuit en dit kan aanleiding zijn voor wrijving. In toekomstig onderzoek naar de relatie tussen politieleiders en media moet het fenomeen sociale media mede daarom zeker worden meegenomen.

---

23 In de studie van Boin e.a. (2003) wordt een paragraaf gewijd aan de relatie tussen korpschef en media.



## 5.4 Burgers

### Contextbeschrijving

Het laatste onderdeel van het domein ‘omgeving’ is de relatie tussen een politieleider en burgers. Deze relatie is in historische zin niet vanzelfsprekend, omdat politieleiders lange tijd geen directe relatie met burgers hadden. De ‘stem’ van burgers verliep via het bevoegd gezag (in het bijzonder via het lokaal bestuur). De vermaatschappelijking van de politie heeft tot gevolg gehad dat de politie meer direct aanspreekbaar is geworden voor burgers. Onder invloed van het gebiedsgebonden werken – en het daaronder liggende concept van ‘community policing’ – wordt betrokkenheid van burgers bij het politiewerk, vooral op buurtniveau, als wenselijk gezien, dit met als doel het verkrijgen van informatie, het stellen van prioriteiten die aansluiten bij de behoeften en het samenwerken bij het realiseren van oplossingen (zie Terpstra, 2008). Dit heeft ertoe geleid dat er op lokaal niveau allerlei – meer en minder structurele – overlegvormen zijn waarin politie en burgers informatie uitwisselen en de politie (leider) beoogt draagvlak voor optreden te verkrijgen (zie ook Terpstra & Kouwenhoven, 2004; Van der Torre, 2007a).<sup>24</sup> Noties over klantgerichtheid hebben de rol van burgers als ‘klankbord’ van de politie sinds het nieuwe millennium verder versterkt (zie ook Terpstra & Trommel, 2006). Het is in dit kader van belang op te merken dat in deze paragraaf uitsluitend aandacht wordt besteed aan de directe relatie tussen politieleiders en burgers. Naast deze directe relatie is er ook een indirecte dimensie. Van der Torre (2007a, 2008) refereert aan deze indirecte dimensie wanneer hij op basis van zijn onderzoeken stelt dat politieleiders burgers centraal moeten stellen en in staat moeten zijn om het politiewerk door de ogen van burgers te bezien. Deze indirecte dimensie kan het best worden beschouwd als een vaardigheid van een politieleider (zie §7.2) en wordt hier niet behandeld.

### Wat we weten over (in)effectief handelen van politieleiders

Een eerste vraag die politieleiders moeten beantwoorden, is in welke mate ‘de buurt stuurt’. Voor een goede uitvoering van haar werk heeft de politie on-

---

24 In deze paragraaf gaat het uitdrukkelijk om dit type betrokkenheid van burgers. Als burgers ook daadwerkelijk uitvoering geven aan gezamenlijke initiatieven, kunnen zij worden beschouwd als partner van de politie (zij het een enigszins bijzondere partner).

tegenzeggelijk steun van burgers nodig (Mertens e.a., 2009). Van der Torre (2011b) spreekt in dit verband over het 'microkrediet' in de vorm van steun en waardering van de maatschappelijke omgeving. Burgers moeten invloed uit kunnen oefenen op de prioriteiten van de politie (zie Mertens e.a., 2009). Tegelijkertijd moeten politieleiders beseffen dat burgers een van de bronnen zijn. Prioriteiten moeten zijn gebaseerd op informatie en kennis van de politie die uit verschillende bronnen zijn opgebouwd (zie Van der Torre, 2011a). Uit de onderzoeksliteratuur kan worden afgeleid dat een politieleider responsief moet zijn richting de lokale gemeenschap, maar tegelijkertijd oog moet hebben voor de processen van criminalisering die zorgen voor lokaal onrecht, maar zich (kunnen) onttrekken aan de directe waarneming van burgers.

Een tweede punt dat uit onderzoek naar voren komt, heeft betrekking op het opbouwen van goede contacten met de lokale gemeenschap. Voor een politieleider is het van belang om met enige regelmaat contact te hebben met sleutelfiguren en invloedrijke personen binnen de lokale gemeenschap en bijeenkomsten van bewoners en ondernemers te bezoeken (Van der Torre, 2008). Vooral in kwetsbare wijken is het essentieel ervoor te zorgen dat de politie krediet opbouwt en onderhoudt. Dit helpt om onder lastige omstandigheden escalatie te voorkomen (zie ook Adang e.a., 2010). Vooral bij belangrijke gebeurtenissen is het van belang dat politieleiders erin slagen maatschappelijke steun te verwerven door bijvoorbeeld buurtbijeenkomsten te beleggen en burgers direct van informatie te voorzien (Van Hoorn, 2010; Van der Torre, 2011a). In de meest recente editie van *Blauw relaas* geeft Van der Torre (2011b) een voorbeeld van een plaatsvervangend districtschef die tot twee keer toe, te midden van emotionele jongeren, op een tafel klimt en met geloofwaardige tafelspeeches de angel uit een hoogopgelopen conflict weet te halen. De contacten tussen politieleiders en burgers hoeven niet per definitie face to face plaats te vinden. Brieven, enquêtes en digitale middelen kunnen ook worden ingezet. In een van de casestudies van Mertens e.a. (2009) zoekt een districtschef bijvoorbeeld via publiekscampagnes en enquêtes contact met burgers om zodoende de problematiek van fietsendiefstal in kaart te brengen en de meningen van burgers te peilen. Hij neemt zelf ook enquêtes af.

Een derde les voor politieleiders richt zich op de communicatiestijl richting burgers. Fatsoenlijke, gerichte en directe communicatie wordt op prijs gesteld, evenals een oprechte stijl van optreden (Van der Torre, 2008). In bijeenkomsten met burgers zouden politieleiders enerzijds moeten luisteren naar wensen en verzoeken van burgers en anderzijds burgers van antwoorden, adviezen en aansporingen tot eigen initiatief moeten voorzien. Ook is het van belang dat de po-

litie richting burgers zichtbaar maakt wat ze doet. De plannen en resultaten moeten helder voor het voetlicht worden gebracht (Van der Torre, 2008; Van Hoorn, 2010). Dit zorgt ervoor dat burgers voor informatie niet alleen afhankelijk zijn van media, die hoe dan ook een eigen draai aan informatie geven. Tot slot wordt in het kader van de directe interactie tussen politieleiders en burgers opgemerkt dat politieleiders moeten openstaan voor kritiek van burgers en hiermee op een positieve manier moeten omgaan (Van Ryckeghem, 2010).

In het kader van de relatie tussen politie en lokale gemeenschap moeten politieleiders (blijven) beseffen dat deze relatie op verschillende normatieve uitgangspunten stoelt. Maatschappelijke integratie is van belang, maar de sterke arm van de politie scheidt de politie ook van de gemeenschap (Herbert, 2006). De relatie tussen de politie en de lokale gemeenschap heeft daarmee verschillende gezichten die strijdig met elkaar kunnen zijn. De politie kan, vanuit de aard van haar functie, nooit een bouwer van de gemeenschap zijn (Herbert, 2006). Politieleiders kunnen hoogstens burgers betrekken bij de prioriteiten die zij stellen, het gesprek aangaan over de wijze waarop zij hun werk uitvoeren én zoeken naar nieuwe manieren waarop de ogen en oren van burgers bij de taakuitvoering kunnen worden benut.

#### *De betekenis van de diverse niveaus van politieleiderschap*

Het is lastig om de betekenis van de relatie voor de verschillende niveaus te duiden. In ieder geval is duidelijk dat veel van 'de' burgerconsultatie via wijkagenten plaatsvindt (zie Terpstra & Kouwenhoven, 2004; Terpstra, 2008). Politieleiders zijn op sommige momenten en/of bij sommige overlegvormen betrokken. Deze betrokkenheid speelt zich vooral af op tactisch en operationeel niveau. Wanneer korpsen over een districtslaag beschikken, kan deze laag ook actief zijn in de relatie met burgers (zie Van Hoorn, 2010).

#### *De specificiteit van politieleiderschap*

Vormt de relatie tussen een politieleider en burgers een specifiek onderdeel van politieleiderschap? Deze vraag is lastig te beantwoorden, omdat het antwoord door de tijd heen aan verandering onderhevig is. 'De' burger heeft lang een enigszins negatieve connotatie gehad in politiekringen, omdat politiemensen van mening waren dat burgers onvoldoende inlevingsvermogen hebben voor problemen en dilemma's in het politiewerk (Holdaway, 1983; Van der Torre,

2008). Van directe contacten tussen politieleiders en (vertegenwoordiging van) burgers was nauwelijks sprake. Tegenwoordig is dit anders. Politieleiders vinden het van belang om burgers bij het politiewerk te betrekken. Dit resulteert in (meer) directe contacten tussen politieleiders en burgers. Een politieleider onderscheidt zich hierin echter niet van bijvoorbeeld een directeur van een woningbouwcorporatie of een gemeentesecretaris. Natuurlijk wordt er andere inhoud behandeld, maar de vraagstukken die in de relatie met burgers spelen, zijn waarschijnlijk gelijksoortig (Hoe zorg je voor een adequate vertegenwoordiging? Hoe ga je om met kritische kanttekeningen op de uitvoering van het werk? Hoe geef je invloed zonder verkeerde verwachtingen te creëren?). Kortom: onze stelling is dat het handelen van politieleiders in de (directe) relatie met burgers geen specifieke eigenschappen van politieleiders vraagt ten opzichte van 'andere' leiders die in direct contact met burgers staan.

#### *Reflectie op beschikbare kennis*

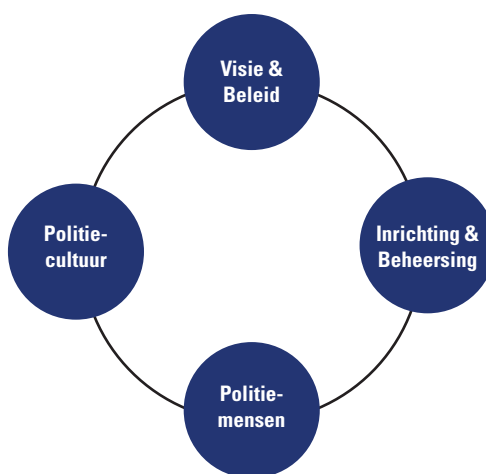
Kennis over welk handelen van politieleiders in relatie tot burgers effectief is, is – zoals eerder opgemerkt – niet voorhanden. De relatie met burgers komt in onderzoek naar politieleiderschap beperkt aan de orde. In de studies van Boin e.a. (2003), Van der Torre (2007a) en Mertens e.a. (2009) is het bijvoorbeeld nauwelijks een thema. Van Hoorn (2010) en Van der Torre (2008) besteden er wel de nodige aandacht aan, maar deze publicaties bevatten vooral een beschrijving van eigen ervaringen en gevalssituaties. De inzichten moeten vooral worden gezien als indicaties voor effectieve handelingsperspectieven en niet als 'bewezen' handelingspraktijken.



## 6

## Politieleider en de organisatie

De organisatie is in ons model voor politieleiderschap het tweede beïnvloedingsdomein waarmee een politieleider wordt geconfronteerd. Het beïnvloeden van de organisatie is een omvangrijke en complexe opgave. De organisatie is immers een construct dat bestaat uit een veelheid van zichtbare en minder zichtbare aspecten. Hieronder wordt weergegeven welke aspecten wij in het model onderscheiden.



**Figuur 4:** Het domein van de organisatie

Met betrekking tot het domein van de organisatie maken wij onderscheid tussen ‘visie & beleid’, ‘inrichting & beheersing’, ‘politie-mensen’ en ‘politiecultuur’. Deze aspecten zijn onderling verweven: voor het realiseren van een visie is bijvoorbeeld een mooi visiedocument onvoldoende, maar moeten ook de juiste randvoorwaarden worden gecreëerd (inrichting & beheersing) en moet gedragsbeïnvloeding (politie-mensen/politiecultuur) plaatsvinden. In dit



hoofdstuk wordt uitgewerkt wat we weten over de wijze waarop politieleiders invloed kunnen uitoefenen op deze aspecten van het organisatiedomein.

## 6.1 Visie & beleid

### Contextbeschrijving

Visie en beleid zijn volgens velen essentieel voor het functioneren van 'de' politieorganisatie en haar leiders (Bisschop e.a., 2010b; Isenberg, 2010). De context waarin invulling wordt gegeven aan visie en beleid wordt in formele zin gekenmerkt door de wettelijke taak van de politie. De politie werkt met een duidelijke opdracht, zo suggereert de Politiewet (Boin e.a., 2003). In de praktijk ligt dit een stuk genuanceerder. De hoofdtaken zijn helder, maar de afbakening van deze taken en de wijze waarop deze moeten worden uitgevoerd, laten een behoorlijke ruimte voor eigen invulling. Politieleiders staan daarmee voor de opgave om richting te geven aan de taken die de organisatie uitvoert en de wijze waarop dit gebeurt (strategie). Dit houdt in dat de wettelijke opdracht moet worden vertaald in een verhaal waarmee politiemensen op straat iets kunnen (Boin e.a., 2003; Van der Torre, 2007a). Het ontwikkelen en uitdragen van dit verhaal gebeurt op verschillende niveaus binnen de organisatie en in afstemming met gezagsdragers.

### Wat we weten over (in)effectief handelen van politieleiders

De effectiviteit van visie en beleid wordt bepaald door de mate waarin politiemensen van hoog tot laag weten welke doelen op welke wijze moeten worden bereikt, waarom dat zinvol is en waarom hiermee richting wordt gegeven aan het handelen in het primaire proces (Van der Torre, 2007a). De kernvraag is: hoe kunnen politieleiders deze situatie realiseren? Op basis van (vooral) onderzoek naar politieleiderschap (Boin e.a., 2003; Van der Torre, 2007a), beleidsplanning (Van Sluis, 2002; Terpstra, 2002; Hoogenboom, 2006; Jochoms e.a., 2006) en in mindere mate politieconcepten (zie o.a. Huisman, 2006; IOOV, 2008; Van Buul e.a., 2008; Ferwerda e.a., 2009) kunnen enkele handelingsperspectieven worden geformuleerd. Deze hebben betrekking op zowel visie als beleid, maar het maken van een expliciet onderscheid is soms nodig.

In diverse studies wordt geconcludeerd dat politieleiders hun visie en beleid moeten baseren op inzicht in de omgeving (Boin e.a., 2003; Van der Torre,

2007a; Mertens e.a., 2009). Het gaat hierbij om gedegen kennis over criminologie, veiligheid en daarbij horende strategieën, onderbouwd met feiten en cijfers (Mertens e.a., 2009).

Een tweede handelingsadvies dat uit onderzoek kan worden afgeleid, heeft betrekking op de concreetheid van visie en beleid. Visie en beleid hebben de neiging te resulteren in documenten met een hoop abstracte doelstellingen en beschrijvingen. Een politieleider is effectief wanneer hij erin slaagt een brug te slaan tussen de abstracte vergezichten en doelstellingen én de concrete dilemma's die in de dagelijkse praktijk moeten worden opgelost (zie Boin e.a., 2003). In de uitvoering is vooral behoefte aan praktische manieren van werken, die een soort doctrine vormen en tegelijkertijd rekening houden met de handelingsvrijheid die inherent is aan het politiewerk (Van der Torre, 2007a; Boin e.a., 2003). Het is daarom van belang bij de introductie van werkwijzen of concepten voor de uitvoering altijd ook inductief – dus vanuit de praktijk – te redeneren (Ferwerda e.a., 2009). Het deductief – op basis van theoretische inzichten – ontwikkelen van concepten stelt politieleiders namelijk voor loodzware implementatieopgaven, omdat in het politiewerk werkwijzen juist inductief tot stand komen (praktijkervaring).

Een derde punt waarop nadruk wordt gelegd, heeft te maken met het aantal beleidsprioriteiten. De veronderstelling is dat een politieleider ervoor moet zorgen dat het aantal prioriteiten beperkt is (Boin e.a., 2003), zodat de uitvoering niet wordt overvraagd en er daadwerkelijk resultaten kunnen worden geboekt (zie ook Van der Torre, 2007a, 2008). Politieleiders moeten er hierbij voor waken gezagsdragers voor het hoofd te stoten. Die moeten niet de indruk krijgen dat de politie haar eigen koers vaart (zie ook §5.1).

In de vierde plaats wordt gewezen op het belang van het helder en consequent overbrengen van visie en beleid op medewerkers, in het bijzonder in de uitvoering, en het zelf in lijn handelen met dat beleid (voorbeeldgedrag). Daarmee kan daadwerkelijk een stempel worden gedrukt op het operationele proces (Van der Torre, 2007a).

Tot slot speelt bij de uitvoering van beleid de spanning tussen vasthoudendheid en flexibiliteit. Politieleiders moeten een ingezette beleidslijn consequent volhouden om effectief te zijn (Boin e.a., 2003). Beleid moet er immers (ook) voor zorgen dat de politie en haar leiders niet in de greep raken van incidenten, voorvallen en gebeurtenissen, en daarmee van de waan van de dag (Van der Torre, 2007a). Tegelijkertijd wordt van politieleiders verwacht dat ze inspelen op externe omstandigheden (Van der Torre, 2007a, 2008; Mertens e.a., 2009). Dit dilemma vraagt van politieleiders de nodige evenwichtskunst.

Een vraag die eigenlijk aan de bovenstaande adviezen voorafgaat, heeft betrekking op de mate waarin visie en beleid van bovenaf moeten worden opgelegd. Dit vraagstuk wordt zijdelings besproken in Boin e.a. (2003) en komt ook aan de orde in een van de cases van Mertens e.a. (2009). Een onderbouwd antwoord op de vraag kan echter niet worden gegeven, al zijn er wel indicaties dat vooral bij visievorming inbreng van onderaf meerwaarde kan hebben.<sup>25</sup>

### *De betekenis van de diverse niveaus van politieleiderschap*

Het vraagstuk van visie en beleid heeft op de verschillende niveaus een wezenlijk andere betekenis. Op strategisch niveau wordt van politieleiders verwacht dat ze koersbepalend zijn en zorgen dat het korps is voorbereid op de toekomst. Van politieleiders op dit niveau wordt verwacht dat zij zich ook op een meer conceptuele manier kunnen bezighouden met de politieorganisatie en het politiewerk. Hoe lager in de organisatie, hoe concreter visie en beleid moeten worden vertaald naar handelingspraktijken van mensen. Het tactische niveau is hierbij essentieel, omdat de tactische leiders primair verantwoordelijk zijn voor de doorvertaling. Globale prioriteiten en uitgangspunten moeten hun beslag krijgen in concrete (werk)plannen en een daaraan gekoppelde uitvoeringspraktijk. De kernopgave op tactisch niveau is echter niet het maken van een goed plan, maar het vertellen van een helder en coherent verhaal dat voor de uitvoering 'zin' geeft aan de kaders die op strategisch niveau zijn vastgesteld (zie Van der Torre, 2007a). Een tactische chef moet aan de werkvloer duidelijk maken wat de betekenis van visie en beleid is voor het politiewerk, maar ook wat het politiewerk bijdraagt aan de visie en het beleid van de politieorganisatie.<sup>26</sup> Het woord 'strategie' speelt hierin een sleutelrol: het concretiseren van een politie- en handhavingstijl die past bij de aard van de omgeving en het aanreiken van zinvolle manieren van werken voor de uitvoering (Van der Torre, 2007a). Te midden van eventuele beleidsmatige dynamiek op strategisch niveau moeten tactische chefs er vooral voor zorgen dat duidelijkheid blijft bestaan. Op operationeel niveau bestaat er nauwelijks een zelfstandige beleidsverantwoordelijkheid. Met andere woorden: een operationele chef hoeft geen jaarplan op te stellen. Voor operationele chefs staat het overbrengen van beleid op de werkvloer

---

<sup>25</sup> Deze aanname baseren we vooral op enkele cases uit Mertens e.a. (2009).

<sup>26</sup> Dit vereist overigens wel dat ze begrijpen wat de strategische uitgangspunten inhouden. Dit is niet altijd het geval, zo blijkt onder andere uit de implementatie van het concept van de nodale politie in Amsterdam-Amstelland (zie Ferwerda e.a., 2009).



centraal. Hierbij staan zij voor de opgave om enerzijds een zekere distantie te bewaren tot het politiebeleid en daarmee de collegialiteit met de werkvloer te bevestigen, en anderzijds al werkende ervoor te zorgen dat de korpsprioriteiten deel gaan uitmaken van de dagelijkse politieroutine (Van der Torre, 2007a).

### *De specificiteit van politieleiderschap*

De opgave van politieleiders om visie en beleid te ontwikkelen die invloed hebben op de uitvoeringspraktijk is vergelijkbaar met de opgave van leiders van andere organisaties. De vragen die in het beleidsproces spelen (bottom-up versus top-down, breed versus smal, wijze van communicatie, enzovoort), lopen tussen organisaties beperkt uiteen. Op een aantal punten is het echter denkbaar dat politieleiderschap specifieke kenmerken heeft.

In de eerste plaats is dit de afstemming met gezagsdragers. Over het politiebeleid moeten meer opdrachtgevers/stakeholders zich buigen dan over het beleid van menig andere organisatie. Tegelijkertijd moet worden beseft dat andere publieke (uitvoerings)organisaties hiermee ook te maken kunnen hebben (zie ook §5.1): een regionale commandant van de brandweer heeft ook met een heel circuit rekening te houden.

Een tweede punt dat kan worden bediscussieerd, heeft betrekking op de betekenis van de kenmerken van de politieorganisatie en het politiewerk<sup>27</sup> voor het 'implementatievraagstuk'. Het verankeren van strategische en tactische 'bedoelingen' in het handelen van politiemensen zou in de politieorganisatie, om allerlei redenen, extra complex kunnen zijn (zie ook §6.3). Het is echter maar zeer de vraag of dit van politieleiders een andere manier van handelen vraagt dan van een leider van een andere 'street-level bureaucratie' (Lipsky, 1980). De dilemma's in het implementatieproces doen zich immers op tal van plekken voor (Pressman & Wildavsky, 1984).

Het derde en laatste punt is gerelateerd aan de dynamiek in de prioriteetstelling. Politieleiders hebben het beeld dat zij 'alleen maar prioriteiten hebben' (Boin e.a., 2003). Voor zover dit beeld klopt, kan ook op dit punt worden beargumenteerd dat dit voor andere publieke uitvoeringsorganisaties die maatschappelijk gevoelige taken uitvoeren, niet anders is.

Kortom: hoewel het kan lijken alsof politieleiderschap met betrekking tot visie en beleid specifiek is, zijn wij van mening dat hier niet of nauwelijks sprake van is.

---

<sup>27</sup> Zie onder andere Van der Torre (1999) voor deze kenmerken.

### Reflectie op beschikbare kennis

De (in ons land) beschikbare kennis over de wijze waarop politieleiders handelen in relatie tot visie en beleid is gebaseerd op sterk bestuurskundige studies. In deze studies staat de vertaling van de inhoudelijke prioriteiten naar de werkvloer centraal. Op basis van deze studies kunnen eisen worden geformuleerd waaraan de inhoud van en de communicatie over beleid moeten voldoen. Dit is ook gebeurd in deze paragraaf. De kennis beperkt zich echter vooral tot de vraag hoe een politieleider ervoor kan zorgen dat politiemensen op de werkvloer aandacht aan de juiste onderwerpen besteden. Taakbeleid is dominant ten opzichte van visie en organisatiebeleid.<sup>28</sup>

In de praktijk hebben visie en beleid namelijk een bredere strekking. Wie een visiedocument van een korps doorleest, ziet veelal ook verschillende strategische uitgangspunten benoemd. Hierbij kan worden gedacht aan 'informatiegestuurd werken', 'procesgericht sturen', 'vakmanschap centraal' en ga zo maar door. Er is in onderzoek vooralsnog weinig aandacht besteed aan de wijze waarop dergelijke organisatieprincipes doorwerken van strategisch naar uitvoerend niveau. Er wordt vooral aandacht besteed aan de doorwerking van beleid en prestatienormen (Terpstra, 2002; Van Sluis, 2002; Jochoms e.a., 2006), terwijl kan worden geconcludeerd dat beleidsspeerpunten op de werkvloer van weinig betekenis zijn (Landman, 2011). Het is daarom een gemis dat onduidelijk is hoe de vertaling van 'manieren van werken' tussen de verschillende organisatielagen plaatsvindt (van abstract naar concreet) en welk handelen van politieleiders daarin effectief kan zijn.

## 6.2 Inrichting & beheersing

### Contextbeschrijving

De inrichting en beheersing van een politieorganisatie omvat de vormgeving, beheersing en verandering van organisatiestructuur, werkprocessen, personeels- en informatievoorziening. Voor deze elementen is er sprake van afnemende ruimte om ze op korpsniveau naar eigen inzicht in te richten. Na de reorganisatie van 1993 hebben politieleiders, in het bijzonder korpschefs, veel vrijheid gehad om de organisatie naar eigen inzicht in te richten. Dit heeft ge-

---

28 Er zijn uitzonderingen. De studie van Ferwerda e.a. (2009) maakt bijvoorbeeld inzichtelijk hoe de implementatie van het uitgangspunt van een 'nodale oriëntatie' in de politiepraktijk gestalte krijgt.

leid tot een grote variëteit in structuren, personeelsbeleid, processen en systemen (Boin e.a., 2003). In het afgelopen decennium heeft er een beweging plaatsgevonden gericht op het terugbrengen van de variëteit en het beperken van de ruimte voor politieleiders. Met betrekking tot de structuur van de organisatie is de ruimte voor politieleiders nog steeds groot. Ten aanzien van de inrichting van werkprocessen zijn landelijk steeds meer (min of meer normerende) beschrijvingen beschikbaar.<sup>29</sup> De personeelsvoorziening is in toenemende mate een landelijke aangelegenheid, al kan er op korpsniveau nog voldoende worden bepaald. Tot slot kan met betrekking tot de informatievoorziening worden geconcludeerd dat de ruimte op korpsniveau tot een minimum is beperkt. Meer dan alle andere elementen van de organisatie-inrichting en -beheersing is de informatievoorziening gecentraliseerd (zie ook Bekkers e.a., 2009). Tot slot moet in het kader van de context worden opgemerkt dat de politieleider als 'korpsarchitect' rekening moet houden met zijn politiek-bestuurlijke omgeving en andere stakeholders, zoals de ondernemingsraad (Boin e.a., 2003). Er zijn immers beheervraagstukken aan de orde.

#### *Wat we weten over (in)effectief handelen van politieleiders*

Op strategisch niveau beschouwen politieleiders, in het bijzonder korpschefs, het ontwerpen van hun korps als een van hun belangrijkste taken (Boin e.a., 2003). Een relevante vraag is wat een politieleider moet doen om op een effectieve wijze een korps in te richten (en daarmee te veranderen<sup>30</sup>) en te beheersen. De kennis hierover is dun gezaaid. In studies naar politieleiderschap wordt beperkt aandacht aan inrichting en beheersing besteed (zie Reiner, 1991; Boin e.a., 2003; Van der Torre, 2007a; Mertens e.a., 2009) en specifieke studies naar organisatie-inrichting en -beheersing zijn nauwelijks voorhanden. Op de onderwerpen zijn in sommige gevallen relevante studies uitgevoerd die enig houvast geven voor het handelen van politieleiders. Hierna geven we de inzichten weer die we op het spoor zijn gekomen.

Met betrekking tot de structuur van het korps wordt door Boin e.a. (2003) gesteld dat effectieve politieleiders erin slagen om de organisatiedoelstellingen

---

29 Hierbij kan worden gedacht aan het Referentiemodel Bedrijfsprocessen Politie (RBP) en de onderliggende uitwerkingen. Voor het opsporingsproces geldt dat op onderdelen gedetailleerde beschrijvingen beschikbaar zijn als uitvloeisel van het Versterkingsprogramma Opsporing, dat is opgegaan in het Centrum Versterking Opsporing (CVO).

30 Hiermee wordt bedoeld dat een politieleider, in veel gevallen, hoe dan ook wordt geconfronteerd met een bestaande organisatie.

en de geprefereerde werkwijzen door te laten klinken in de organisatiestructuur. Een klassiek dilemma dat zich voor politieleiders – ten aanzien van de structuur – voordoet, heeft betrekking op de balans tussen centraal en decentraal (zie Boin e.a., 2003; Van der Torre, 2007a). ‘Centraal’ en ‘decentraal’ zijn vanzelfsprekend niet twee eenduidige modellen. In de praktijk zijn vele modellen denkbaar. Centrale modellen leggen de nadruk op een uitvoerende taakstelling voor basiseenheden en een sterk gecentraliseerde opsporingsorganisatie, en voorzien veelal in centrale stafdiensten die de korpsleiding ondersteunen met het normeren van de organisatie en die de basiseenheden ondersteunen met uiteenlopende diensten. Decentrale modellen leggen de nadruk op een brede taakstelling voor basiseenheden en integraal management laag in de organisatie. Dit betekent dat er op een lager niveau dan de korpsleiding de nodige ruimte is om de organisatie in te richten en beleid te ontwikkelen. De discussie over lijn- versus processturing (zie ook Hoogenboom, 2006; Terpstra & Trommel, 2006) loopt hier als het ware dwars doorheen, al gaat processturing in de praktijk vaker samen met een gecentraliseerd organisatie-model. Te midden van al deze variëteit hebben politieleiders weinig houvast om te bepalen welke keuzes effectief zijn.<sup>31</sup> Uit enkele cases van Mertens e.a. (2009) komt naar voren dat een structuuringreep effectief kan zijn wanneer dit de enige optie lijkt om disfunctionele machtsblokken te doorbreken. De vraag wanneer welke ingreep van politieleiders effectief is, kan echter niet worden beantwoord, al weerhoudt dit politieleiders niet van het doen van ingrepen.

Met betrekking tot de werkprocessen kan worden opgemerkt dat politieleiders zich in toenemende mate (ook) moeten buigen over de meest wenselijke inrichting van werkprocessen. Deze opgave vloeit voort uit hun rol als (deel)-proceseigenaar (zie Landman, 2005; Hoogenboom, 2006; Terpstra & Trommel, 2006). In wetenschappelijk politieonderzoek is aan de invulling van deze rol vooralsnog, voor zover wij weten, weinig aandacht besteed. Op basis van bestaand onderzoek kunnen wel enkele handelingsperspectieven worden beschreven rondom de planning van en controle op werkprocessen. Politieleiders staan voor de opgave om realistische prestatie-indicatoren te definiëren, die het functioneren van de politie transparant maken (Boin e.a., 2003). Uit onderzoek komt naar voren dat de balans tussen de prestaties die in cijfers zijn uit te drukken en die dit niet zijn van groot belang is. Een te sterke focus op kwantitatieve

---

31 In ons land kan alleen het onderzoek van Broer e.a. (1987) worden beschouwd als een verantwoord onderzoek naar de effectiviteit van een organisatiestructuur van een politiekorps.

prestatie-indicatoren levert risico's op, zoals een tunnelvisie van chefs, demotivatie bij medewerkers en een kloof tussen de problemen op straat en de focus van de organisatie (Jochoms e.a., 2006). Een ander aspect dat gerelateerd is aan planning & controle heeft te maken met de verdeling van de te leveren procesprestaties over de verschillende eenheden. Politieiders wordt aanbevolen om bij het vaststellen van en de verantwoording over prestaties de (lokale) problematiek leidend te laten zijn (Jochoms e.a., 2006). Dit handelingsperspectief hangt samen met het laatste punt dat hier rondom werkprocessen wordt behandeld. Politieiders moeten ervoor zorgen dat de prestaties die met operationele werkprocessen worden geleverd (output) in verbinding staan met de problemen die op het gebied van criminaliteit en onveiligheid moeten worden aangepakt (zie Hoogenboom, 2006).

Personeelsbeleid blijkt voor politieiderschap belangrijk: een sterk korps leunt op kwalitatief goed personeel (Boin e.a., 2003). In een mensgerichte publieke organisatie wegen persoonlijke kwaliteiten zwaar (Van der Torre, 2007a). Uit onderzoek komt naar voren dat politieiders zich nadrukkelijk moeten bezighouden met het selectieproces voor de invulling van (in het bijzonder) leidinggevende posities (Isenberg, 2010; zie ook Boin e.a., 2003). Dit bepaalt wie de nieuwe generatie leiders zijn. Isenberg (2010) legt op basis van zijn studie naar politieiderschap vooral veel nadruk op de selectie en ontwikkeling van operationele chefs. Dit is het niveau leidinggevend dat de meeste invloed heeft op de ontwikkeling van de professionaliteit van politiemensen die daadwerkelijk uitvoering geven aan het politiewerk. Operationele chefs zijn in zijn optiek degenen die de visie van de organisatie concreet handen en voeten kunnen geven (zie ook §6.1). Ook het selectie- en opleidingsbeleid voor de uitvoerende functies is essentieel. Juist omdat het handelen van politiemensen in de uitvoering in de praktijk moeilijk is te controleren (zie ook §6.3), is het voor politieiders van belang aandacht te besteden aan de normen en waarden die het handelen beïnvloeden (zie Boin e.a., 2003). De personeelsvoorziening gaat vanzelfsprekend verder dan het selecteren en ontwikkelen van personeel. Ook de inzet van personeel is, in het bijzonder in het primaire proces, essentieel. Door Van der Torre (2007a) wordt in dit verband benadrukt dat politieiders erop toe moeten zien dat personeel op een doelmatige en doeltreffende manier wordt ingezet. Hoe politieiders dit moeten doen, is (vooralsnog) niet wetenschappelijk onderzocht.<sup>32</sup>

---

32 Er zijn wel handleidingen en richtlijnen op het gebied van capaciteitsmanagement beschikbaar, maar naar operationele personeelsplanning is vooralsnog (voor zover wij weten) geen onderzoek gedaan.

Een ander onderwerp dat in het kader van de inrichting en beheersing van de organisatie aandacht krijgt, is informatievoorziening. Wij beperken ons hierbij tot handelingsperspectieven voor politieleiders. Hoewel informatievoorziening bij de politie een onderwerp is dat op de nodige (politieke) aandacht kan rekenen, is er relatief weinig onderzoek beschikbaar. Het onderzoek van Bekkers e.a., (2009) geeft enig houvast voor het formuleren van adviezen voor het optreden van politieleiders. Een van de belangrijkste onderwerpen voor politieleiders is de afstemming tussen ICT en organisatie. Organisatie- en ICT-ontwikkeling moeten hand in hand gaan (Bekkers e.a., 2009). Daarnaast is het voor politieleiders van belang dat zij stimuleren en faciliteren dat gegevens tussen politiemensen worden gedeeld (Bekkers e.a., 2009; zie ook §6.3 over 'politiemensen').

Een thema dat dwars door de bovengenoemde onderwerpen heen gaat, is het veranderen van de wijze waarop de organisatie is ingericht en wordt beheerst. Deze verandering kan op uiteenlopende onderdelen van de organisatie betrekking hebben (zie ook §4.4). Op basis van onderzoek naar de invoering van nieuwe organisatie- en sturingsconcepten kan in de eerste plaats een 'metaadvies' over organisatieverandering in politieorganisaties worden gegeven.<sup>33</sup> Effectieve politieleiders houden namelijk enige tijd vast aan organisatie- en sturingsconcepten (zie Van Sluis e.a., 2006; Hoogenboom, 2006). Koersvastheid is nodig voor de implementatie en doorwerking van veranderingen. Het stapelen van veranderingen doet afbreuk aan de implementatiekracht en doorontwikkeling van organisatie- en sturingsconcepten. Hoogenboom (2006, 141) refereert aan een passage in het boek *Il Gattopardo* waarin een van de hoofdrolspelers stelt: 'Als je niets wil veranderen, moet je alles veranderen.' Het stapelen van (te veel) veranderingen leidt tot onbegrip bij stakeholders (Van Sluis e.a., 2006) en verwarring bij medewerkers (Hoogenboom, 2006). Effectief leiderschap gaat dus zeker ook over stabiliteit en bestendiging van de organisatie (Boin e.a., 2003). Dit betekent ook dat effectieve politieleiders zich realiseren dat het ritueel van veranderen bij binnenkomst ('het moet allemaal anders') contraproductief kan werken. Effectieve politieleiders herkennen wat goed en minder goed gaat en laten dat wat goed gaat intact (Reese, 2005).

Met betrekking tot het veranderproces kan daarnaast een aantal indicaties voor effectief handelen van politieleiders worden afgeleid (zie Van Buul e.a., 2008; Ferwerda e.a., 2009; Mertens e.a., 2009). In de eerste plaats is bestuur-

---

<sup>33</sup> Dit advies gaat in feite over korpsbesturing.

lijke betrokkenheid essentieel (zie ook §5.1). Dit geldt vooral wanneer veranderingen consequenties hebben voor de lokale politiezorg. Steun van de korpsbeheerder is van belang om mogelijke weerstanden van burgemeesters te overwinnen. Daarnaast is de betrokkenheid van alle managementlagen van belang. Politieiders moeten elkaar onderling aanspreken op de collectieve verantwoordelijkheid voor het doorvoeren van veranderingen ('je bent eerst RMT-lid en dan pas chef van een eenheid'). Ten derde zou een politieider zich persoonlijk verbonden moeten voelen met de verandering en overtuigingskracht moeten laten zien (in woorden en uitstraling). Een vierde element heeft te maken met de personele inzet voor het implementatieproces. De juiste mensen zijn essentieel en personele wisselingen moeten zo veel mogelijk worden voorkomen. Tot slot kan worden verondersteld dat warme, duidelijke communicatie ('op de zeepkist klimmen') het beter doet dan onpersoonlijke, digitale communicatie ('nieuwsbrieven', enzovoort).

Uit onderzoek komt ook naar voren dat de relatie tussen politieiders en de Ondernemingsraad (OR) van belang is. Politieiders – in het bijzonder de korpschef – kunnen niet gemakkelijk zonder raadpleging, dan wel goedkeuring van de OR organisatieveranderingen (in structuur, personeelsbeleid, enzovoort) doorvoeren (zie Boin e.a., 2003). In de relatie met de OR is het van belang dat een politieider goed afbakt waarover de OR mag meepraten en deze grens ook handhaaft (Isenberg, 2010). Ook is het essentieel dat een politieider de OR serieus neemt, zo blijkt ook uit een van de cases van Mertens e.a. (2009). Daarnaast wijst Isenberg (2010) erop dat een politieider en een OR niet alleen de inhoud bespreken, maar ook van gedachten wisselen over welke onderlinge relatie wenselijk is (relatieniveau in plaats van inhoudsniveau). Tot slot zorgt een effectieve politieider er niet alleen voor dat hij de OR op relevante momenten erbij betreft, maar ook dat hij de OR van terugkoppeling voorziet (Isenberg, 2010).

### *De betekenis van de diverse niveaus van politieiderschap*

Vraagstukken van inrichting en beheersing van een politieorganisatie spelen vooral op strategisch en in mindere mate op tactisch niveau. Op strategisch niveau is het inrichten van de organisatie, in het bijzonder binnen het huidige bestel, een kernopdracht.<sup>34</sup> Hierbij moet wel worden opgemerkt dat niet bij alle

---

<sup>34</sup> In het nieuwe politiestel is het op dit moment nog de vraag in welke mate de regionale eenheden worden voorzien van een blauwdruk en welk detailniveau een eventuele blauwdruk heeft.

onderdelen van de inrichting evenveel vrijheid is om naar eigen inzicht te handelen (zie contextbeschrijving). Het beleid op het gebied van bedrijfsvoering wordt immers in toenemende mate landelijk geformuleerd. Voor het tactische niveau geldt dat de mogelijkheden om zelfstandig in te richten en (in mindere mate) te beheersen sterk afhankelijk zijn van de mate van decentralisatie in de politieorganisatie. Hoe meer beheerbevoegdheden en stafdiensten zijn gecentraliseerd bij de strategische top, hoe minder ruimte men op tactisch niveau heeft. In de huidige praktijk betekent dit dat tactische politieleiders zich waarschijnlijk meer bezighouden met het implementeren van de veranderingen waarover op strategisch niveau is besloten dan met het zelfstandig ontwerpen van deze veranderingen. Middenmanagers staan vooral voor de opgave om te midden van alle organisatieveranderingen onrust te voorkomen en ervoor te zorgen dat het politiewerk doorgang vindt. Zij moeten in turbulente perioden de continuïteit garanderen (Van der Torre, 2007a). Met betrekking tot de beheersing van de werkprocessen speelt het tactische niveau wel een belangrijke rol. Op dit niveau moeten politieleiders de doelstellingen en prestatie-indicatoren doorvertalen naar het niveau van het team of individu (zie Jochoms e.a., 2006) en zich verantwoorden over de teamprestaties (controle). Binnen de strategische kaders moeten ze (dus) het beste maken van planning & controle (Van der Torre, 2007a). Een ander dominant thema op tactisch niveau is de personeelsvoorziening. Tactische chefs staan voor de opgave een kwalitatief hoogwaardig personeelsbestand te waarborgen en – samen met de bureau- of teamleiding – de operationele diensten te organiseren. Op operationeel niveau staan niet zozeer de inrichting en beheersing van de organisatie, als wel vooral de sturing van het politiewerk centraal (Landman, 2011). Operationele chefs oriënteren zich primair op politiemensen (zie §6.3 en §6.4).

### *De specificiteit van politieleaderschap*

Er lijken geen valide argumenten denkbaar om te beargumenteren dat het beïnvloeden van de inrichting en beheersing van de organisatie van politieleiders ‘ander’ leiderschap vraagt dan van leiders van (andere) publieke, semipublieke of private organisaties. De inhoudelijke vraagstukken – centralisatie en decentralisatie, aansluiting tussen ICT en werkprocessen, zinvolle prestatie-indicatoren en de controle daarop en ga zo maar door – vertonen in belangrijke mate overeenkomsten met de vraagstukken waarmee ‘andere’ leiders ook worden geconfronteerd. Op een concreter niveau hebben deze vraagstukken bij de politie weliswaar hun eigen kenmerken, maar dit geldt op andere plekken net zo goed.



Ook met betrekking tot ‘organisatieverandering’ is er geen reden om aan te nemen dat bij de politie fundamenteel andere zaken de effectiviteit van leiderschap bepalen dan bij andere organisaties. Eén aspect wijkt wellicht af van (veel) andere organisaties en dat is het grote aantal stakeholders waarmee een politieleider te maken heeft wanneer hij een (substantiële) verandering van de inrichting van de organisatie wil doorvoeren. Zoals eerder is opgemerkt, speelt dit ook bij sommige andere publieke (uitvoerings)organisaties een rol.

### Reflectie op de beschikbare kennis

Over de wijze waarop politieleiders de inrichting en beheersing van hun organisatie effectief kunnen beïnvloeden, is relatief weinig bekend. Gedegen empirisch onderzoek naar veranderingsoperaties en het handelen van politieleiders heeft niet plaatsgevonden. We moeten het vooral doen met de woorden die politieleiders (op strategisch niveau) hier zelf aan wijden en beperkt casestudieonderzoek (zie Mertens e.a., 2009). In deze woorden staat het succes van deegige veranderingsoperaties centraal, zo is de conclusie bij het doorlezen van *Blaauwe bazen* (Boin e.a., 2003) of een ‘veranderingscase’ uit de studie van Mertens e.a., (2009).<sup>35</sup> In termen van de doelstellingen van ’t Hart en Ten Hooven (2004), is het vooral het hervormen dat centraal staat. Over bouwen en conserveren is veel minder te vinden. De hervormingsverhalen van politieleiders op dit gebied kennen in belangrijke mate een gelijksoortig verloop. Tijdens een internationaal seminar over politieleiderschap vatte ’t Hart het verloop als volgt samen (zie Buijnink e.a., 2009; zie ook ’t Hart & Ten Hooven, 2004).

- When I took over, things were messy.
- Then I re-organised.
- They did not like that.
- But now things are great.
- I am in control in/of the organisation.
- I am in control of my authorizing environment.
- I am a spider in the web of the relevant networks.
- All this is because I consider myself as very, very competent.

---

<sup>35</sup> Zo is in Mertens e.a. (2009) te lezen dat een korpschef een ‘cultuurverandering’ heeft doorgevoerd. Uit de beschrijving is onduidelijk wat deze verandering precies behelst en hoe de betreffende korpschef dit heeft gedaan. Er wordt ook niet stilgestaan bij het ‘feit’ dat het veranderen van organisatiecultuur een uitermate ‘taai vraagstuk’ is (Vermaak, 2009). Het ‘doorvoeren’ van een cultuurverandering stoelt op een maakbaarheidgedachte die weinig realiteitszin vertoont (zie ook §6.4).

Daarnaast kunnen we concluderen dat in de beschrijving van de opvattingen en ervaringen van politieleiders met inrichtingsvraagstukken de nadruk sterk ligt op de aansturing van het politiewerk. De behandeling van de ‘ontwerpambities’ van korpschefs in de studie van Boin e.a. (2003) gaat bijvoorbeeld vooral over het type leiderschapsstijl van de korpschef (faciliteren versus sturen), maar besteedt geen aandacht aan vraagstukken van specialisatie, lijn versus proces, primair proces versus ondersteuning en ga zo maar door. Er is, met andere woorden, vooral aandacht voor sturen (zie §6.3) en minder voor inrichten (en beheersen). Dit terwijl politieleiders met betrekking tot de organisatie-inrichting een behoorlijke mate van autonomie hebben. Reorganisaties doen zich met enige regelmaat voor, getuige bijvoorbeeld de ontwikkeling naar een ‘tweelagenstructuur’ die veel korpsen in de afgelopen jaren hebben doorgeemaakt. Het is daarom een gemis dat er nauwelijks (gefundeerd) empirisch onderzoek is gedaan naar grootschalige organisatieveranderingen bij de politie. Bij de ophanden zijnde opschaling naar tien regionale politie-eenheden zijn inzichten op dit gebied bijzonder bruikbaar.

## 6.3 Politiemensen

### Contextbeschrijving

Het element ‘politiemensen’ heeft betrekking op het beïnvloeden van het handelen/gedrag van politiemensen door politieleiders. Het gaat hierbij niet alleen om het sturen op het werk, maar ook over zorgen voor de mensen in de organisatie. Men helpen met problemen en zorgen dat zij in staat zijn optimaal te presteren (Bennebroek-Gravenhorst & Weiterin, 2010). Het beïnvloeden van het handelen van politiemensen vindt op verschillende niveaus plaats. Op strategisch niveau heeft het beïnvloedingsdomein betrekking op alle medewerkers, terwijl op operationeel niveau de ‘ploeg’ centraal staat. Een relevant kenmerk van de politieorganisatie is dat politiemensen in het primaire proces, in het bijzonder binnen de basispolitiezorg, over een aanzienlijke mate van vrijheid beschikken om hun werk uit te voeren (zie Skolnick, 1966; Wilson, 1968; Terpstra, 2002). Hieraan liggen diverse factoren ten grondslag, waaronder de fysieke en sociale kloof tussen leidinggevende en uitvoerende politiefunctionarissen, de informatiepositie van uitvoerende politiefunctionarissen en de variëteit aan situaties waarin optreden is vereist (Van der Torre, 1999).<sup>36</sup> De mate van vrijheid die politiemensen in de uitvoering hebben, maakt dat het beïnvloeden van het handelen van uitvoerende politiemensen een opgave van formaat is (Landman, 2011); een wezenlijke opgave.

### Wat we weten over (in)effectief handelen van politieleiders

Hoewel de (gewenste) manieren van handelen van politieleiders kunnen verschillen tussen de diverse niveaus waarop politieleiderschap invulling krijgt, is er tegelijkertijd een patroon te ontdekken in de manier van handelen die voor iedere politieleider verstandig lijkt. Dit patroon wordt hieronder beschreven.

Het beïnvloeden van het werk of de persoonlijke ontwikkeling van mensen begint met de kwaliteit van de onderlinge relatie (Landman, 2011). Er is een sociale basis nodig waarop sturing (werk) en stimulering (persoonlijke ontwikkeling) kunnen plaatsvinden. Vertrouwen is daarvoor essentieel (Van Hoorn, 2010; Landman, 2011). Dit wil zeggen: een rotsvast geloof in de positieve intenties van de ander. Maar hoe is dit vertrouwen op te bouwen en te onderhouden? Een compleet antwoord op deze vraag kan niet worden gegeven, maar er zijn wel diverse indicaties voorhanden.

Het begint met liefde voor het politievak en begrip voor de werkelijkheid van het politiewerk. In dit verband kunnen aan politieleiders de volgende lessen worden meegegeven.

- Vermijd managementjargon. Politiemensen houden van heldere taal (Boin e.a., 2003).
- Vertel met enige regelmaat operationele verhalen die politiemensen inspireren en motiveren (zie ook Landman, 2011).
- Draai met enige regelmaat een operationele dienst mee om betrokkenheid te tonen en operationele ervaring te onderhouden (Van der Torre, 2007a).
- Stel de norm: heb een verhaal over hoe het (niet) moet, wat goed is en wat 'not done' (Van der Torre, 2007a).
- Grijp in wanneer het vakmanschap wordt verwaarloosd. Treed corrigerend op wanneer dat nodig is (Dobby e.a., 2004; Van der Torre, 2007a).
- Organiseer een goede en veilige werksituatie. De randvoorwaarden moeten op orde zijn (Van der Torre, 2011a).

Een politieleider die deze lessen ter harte neemt, kan rekenen op meer openheid van politiemensen voor kritiek en discussies over vakmanschap en integriteit (zie Van der Torre, 2008; Gieling, 2010). Een verhoogd gevoel voor het praktische professionalisme van de werkvloer draagt – in het bijzonder in het middenkader – zonder twijfel bij aan de effectiviteit van het leiderschap (Van der Torre, 2007a).

---

36 Voor deze factoren geldt dat ze vooral betrekking hebben op het politiewerk in de basispolitiezorg. In de opsporing gaan ze in mindere mate op.

Betrokkenheid bij het werk is een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde voor een sterke sociale basis. Oprechte interesse in (het wel en wee van) politiemensen is eveneens essentieel. Politiemensen verwachten van hun leiders dat zij toegankelijk zijn en er zijn op (voor hen) belangrijke momenten (Van der Torre, 2007a; Landman, 2011).<sup>37</sup> Persoonlijk, direct contact wordt op prijs gesteld. Politieleiders moeten benaderbaar zijn en meeleven met gebeurtenissen die er voor politiemensen toe doen (Van der Torre, 2007a; Mertens e.a., 2009). Oprechte interesse in politiemensen heeft een positief effect op de betrokkenheid van politiemensen bij het politiewerk en de organisatie, de waardering voor het werk, het zelfvertrouwen en de werktevredenheid (zie Dobby e.a., 2004). Hierbij staan politieleiders overigens voor de opgave om te balanceren. Aandacht kan gemakkelijk omslaan in bemoeienis of controle, terwijl vrijheid al snel wordt geïnterpreteerd als onverschilligheid (Landman, 2011). Het draait om positieve bemoeienis, gericht op wat politiemensen bezighoudt (zie Van Hoorn, 2010).

Tot slot is in het kader van de onderlinge relatie, de sociale basis, van belang dat politieleiders het gesprek over de relatie voeren (Landman, 2011). Naast het werk en de persoon moet ook de onderlinge relatie zelf onderwerp van gesprek zijn. Niet om het zwaar te maken, maar wel om verwachtingen af te stemmen en te voorkomen dat politieleider en medewerker handelen op basis van niet (bij elkaar) getoetste beelden. Voor een politieleider is het in dit kader van belang dat hij zich openstelt voor feedback en dat medewerkers niet (hoeven te) twijfelen aan deze openheid.

Een vertrouwensvolle onderlinge relatie is een goede basis om te werken aan persoonlijke ontwikkeling van politiemensen. Werken aan persoonlijke ontwikkeling betekent voor politieleiders situationeel handelen. De verschillen tussen politiemensen – in het bijzonder op de werkvloer – kunnen fors zijn (Van der Torre, 2007a). Een politieleider kan alleen bijdragen aan de persoonlijke ontwikkeling van politiemensen wanneer hij in staat is zich te verplaatsen in de positie van ‘zijn’ mensen – hun drijfveren, taakvolwassenheid, ambities, enzovoort – en op basis daarvan situationeel te handelen (zie ook §7.2).<sup>38</sup> Een politieleider moet samen met een politiemedewerker op zoek gaan naar wat nodig is om de professionaliteit te versterken. Het lijkt verstandig hierbij uit te

37 Zie ook Terpstra (2008) specifiek over wijkagenten.

38 Deze stelling betekent overigens ook dat uitspraken over wat effectief handelen is, altijd worden begrensd door verschillen tussen personen. Dit heeft als consequentie dat adviezen over hoe effectief te handelen, altijd enigszins algemeen zijn.

gaan van en aan te sluiten bij de eigen verantwoordelijkheid van politiemensen (Mertens e.a., 2009). Politieiders moeten zich met betrekking tot de persoonlijke ontwikkeling van politiemensen vooral richten op hun coachende rol (Boin e.a., 2003; zie ook Landman, 2011) en voor politiemensen ruimte creëren in het werk om aan vakontwikkeling en vakmanschap te werken (Sprenger, 2008; zie ook Mertens e.a., 2009).

Politieiders staan niet alleen voor de opgave om de persoonlijke ontwikkeling van politiemensen te stimuleren, maar moeten ook simpelweg het politiewerk sturen. In dit verband is het relevant om stil te staan bij de effectiviteit van diverse sturingsinstrumenten. Uit onderzoek naar sturing en sturingsinstrumenten<sup>39</sup> komt naar voren dat vooral de ‘zachtere’ sturingsinstrumenten – zoals coaching, intercollegiale toetsing<sup>40</sup> (zie ook §6.4) en formele een-op-eengesprekken – door politiemensen worden beschouwd als instrumenten die bijdragen aan de kwaliteit van het politiewerk. Ook de briefing wordt gezien als een instrument dat bijdraagt aan de kwaliteit van het politiewerk. De briefing is cruciaal, omdat concrete kennis wordt geleverd op basis waarvan het politiewerk kan worden uitgevoerd (zie Van der Torre, 2008). De (ervaren) invloed van de briefing op het handelen van politiemensen en de kwaliteit van het werk is groter naarmate de informatie in de briefing als actueel en concreet wordt beoordeeld. Ook is het van belang dat politieiders zorgen dat in de briefing vooral vooruit wordt gekeken (Landman, 2011). Tot slot is het van meerwaarde om een opmerking te maken over het sturen door middel van prestatieafspraken. Uit het genoemde onderzoek komt naar voren dat prestatie-sturing in de beleving van politiemensen het minst bijdraagt aan de kwaliteit van het politiewerk en tevens niet kan rekenen op veel waardering (zie ook Stronks, 2008). De (ervaren) invloed op de kwaliteit van het werk en de waardering kunnen worden verhoogd door bij het maken van en sturen op basis van prestatieafspraken meer nadruk te leggen op de kwaliteit dan op de kwantiteit van het politiewerk (Landman, 2011).

De bovenstaande alinea geeft een indruk van de wijze waarop het politiewerk – in het bijzonder door het middenkader – effectief kan worden aange-

---

39 Het betreft de briefing, werkopdrachten, debriefing, prestatieafspraken, beleidsspeerpunten, gedragsvoorschriften, formele een-op-eengesprekken, coaching en intercollegiale toetsing.

40 Intercollegiale toetsing is het georganiseerd leren tussen politiemensen door het uitwisselen van ervaringen en reflecteren op deze ervaringen.



stuurd. De aandacht heeft zich hierbij primair gericht op de reguliere basispolitiezorg (handhaving, noodhulp). De sturing van het politiewerk is bij de recherche (opsporing) een op onderdelen ander vraagstuk dan in de basispolitiezorg. Op operationeel niveau gaat het binnen de opsporing vooral om het adequaat sturen op selectie van zaken, inzet van capaciteit, de opsporingshandelingen (monitoren afspraken), maar ook om het uitvoeren van kwaliteitscontroles alvorens een zaak wordt overgedragen aan het OM én het sturen op de terugkoppeling van de uitkomst naar slachtoffers. Dergelijke vormen van operationele sturing blijken belangrijk voor de kwaliteit en output van het opsporingsproces (zie Kouwenhoven e.a. 2011).

#### *De betekenis van de diverse niveaus van politieleiderschap*

De essentie van het beïnvloeden van het handelen van politiemensen is op ieder niveau hetzelfde: het begint met de kwaliteit van de onderlinge relatie en op basis daarvan kan persoonlijke ontwikkeling worden gestimuleerd en het werk worden gestuurd. Op strategisch niveau wordt primair contact onderhouden met andere leidinggevendenden op strategisch niveau en met (een deel van) de tactische laag. In de onderlinge relaties gaat het, net als op andere niveaus, over steunen en coachen, maar ook over sturen en verantwoorden. Op strategisch niveau hebben politieleiders (veel) minder directe relaties met uitvoerende politiefunctionarissen. De fysieke scheiding speelt hierbij ook een rol: op de locatie waar de strategische top verblijft, zijn veelal niet meer dan enkele operationele teams gehuisvest (en vaak nog minder). Een politieleider op strategisch niveau, in het bijzonder de korpschef, is echter wel de chef van iedereen. Het is daarom van belang dat een politieleider op strategisch niveau zich – naast de ‘rituele’ momenten (beëdigingen, jubilea, afscheidsrecepties, nieuwjaarsbijeenkomst) – ook laat zien op bureaus en bij belangrijke operaties (Boin e.a., 2003). Dit stelt een politieleider hoe dan ook voor dilemma’s, want er wordt vanuit diverse kanten ‘getrokken’. Een chef op tactisch niveau hoeft zich maar druk te maken over de verwachtingen en behoeften van één team en werkt daarnaast vanuit het bureau waar het team is gehuisvest.<sup>41</sup> Dit biedt vanzelfsprekend meer mogelijkheden tot betrokkenheid en ‘er zijn’. Politied medewerkers letten echter veelal erg op ‘hoe vaak je er bent’ en de agenda ‘buiten’ (het bestuur, het hoofdbureau, de leergang, enzovoort) zorgt dan ook voor dilemma’s. Op operationeel niveau is van een agenda ‘buiten’ veel min-

41 De korpsdirectie of -leiding kan vanzelfsprekend zijn gehuisvest op een locatie waar ook enkele uitvoerende teams zijn ondergebracht.



der sprake. De factor tijd heeft hier echter een andere dimensie, die dilemma's in het contact met de werkvloer kan veroorzaken: een operationele chef die onderdeel is van het primaire (volcontinue) proces heeft grote kans dat hij de politiemensen uit de 'ploeg' beperkt ziet.

### *De specificiteit van politieleiderschap*

Het politiewerk heeft zijn unieke kenmerken. De vraag is wat de betekenis hiervan is voor politieleiderschap. Er zijn auteurs die beargumenteren dat de aansturing van het politiewerk politieleiderschap specifiek maakt (De Ruijter, 2010). Het opereren in de frontlinie, de grote maatschappelijke zichtbaarheid en het geweldsmonopolie worden dan genoemd als kenmerken die politieleiderschap een specifiek karakter geven. Wij onderschrijven dat het politiewerk unieke kenmerken heeft – de bevoegdheid om in bepaalde omstandigheden gelegitimeerd geweld te gebruiken is naar onze mening het meest unieke kenmerk –, maar wij zijn niet van mening dat dit betekent dat het handelen van politieleiders, om politiemensen (in het primaire proces) te beïnvloeden, specifiek is of moet zijn dan dat in andere organisaties. Hieronder gaan wij kort in op deze stelling.

Ieder werk heeft zijn eigen kenmerken. Als een leider dicht op het primaire proces opereert, gaan deze kenmerken een grotere rol spelen in het handelen en dus ook in de eisen die aan een politieleider worden gesteld. Een operationeel manager van Shell moet ook verstand hebben van de primaire processen om deze zinvol te kunnen sturen. De inhoud van het werk stelt altijd eisen aan de aansturing daarvan (overigens mede afhankelijk van de wijze van aansturen, bijvoorbeeld directief of ondersteunend). Politieleiderschap lijkt daarmee niet anders dan 'ander' leiderschap, dat dicht op het primaire proces plaatsvindt. Voor de aandachtspunten in het sociale proces tussen 'politieleider' en 'politiemedewerker' geldt dat ze per definitie generiek zijn. Als je bijvoorbeeld geen interesse hebt in andere mensen zal leiderschap nergens een echt succes worden.

In de argumentatie hierboven heeft de nadruk gelegen op operationeel politieleiderschap. Wij onderschrijven de stelling van De Ruijter (2010) dat de specificiteit van politieleiderschap (verder) afneemt naarmate de afstand tot het primaire proces groter is. Dit geldt, zo hebben we betoogd, ook voor andere organisaties. Tegelijkertijd is het belang dat binnen de politie wordt gehecht aan 'liefde voor en kennis van het vak' op strategisch en tactisch niveau niet uniek. Ook in andere organisaties en sectoren is er, mede afhankelijk van het tijdsgericht, een sterke voorkeur om leiderschap vanuit het vak – het primaire proces – in te vullen. Toen Shell en Philips weer een ingenieur als voorzitter van de



raad van bestuur kregen, werd dit (op basis van hetzelfde type argumenten) ook positief gewaardeerd (zie Weggeman, 2007). Het vak is anders dan dat van de politie, maar het mechanisme is hetzelfde.

### Reflectie op de beschikbare kennis

Naar de relatie tussen politieleiders en de politiemensen in het primaire proces is relatief veel onderzoek verricht, dit vooral onder de noemer van ‘sturing van politiewerk’. De basispolitiezorg is hierbij, zoals eerder opgemerkt, dominant ten opzichte van de recherche. Over de relatie tussen recherchebazen en rechercheurs weten we (voorsnog)<sup>42</sup> veel minder. Daarnaast betekent de nadruk op het primaire proces dat we over de relatie tussen politieleiders onderling, maar ook over de relatie tussen politieleiders en ondersteuners, veel minder kennis beschikbaar hebben. Zo is er over het functioneren van een korpsdirectie en/of de relatie korpschef-korpsdirectie (of -leiding) eigenlijk niets bekend. Er is op dit punt volgens Cachet (2006) sprake van een betreuenswaardige kennislacune. Hetzelfde kan, in iets mindere mate, worden gesteld over de relatie tussen de strategische top en de tactische laag en de tactische laag en de operationele laag. In de studie van Boin e.a. (2003) wordt aan de relatie tussen de strategische en tactische laag nagenoeg geen aandacht besteed.<sup>43</sup> Van der Torre (2007a) doet dit weliswaar iets meer, maar ook in zijn studie is de relatie tussen de tactische politieleider en de werkvloer dominant. Managementteams zijn voorsnog niet in het vizier geweest.

## 6.4 Politiecultuur

### Contextbeschrijving

Politiecultuur is in deze studie gedefinieerd als de gemeenschappelijke overtuigingen en waarden van een groep politiemensen. Het begrip ontleent zijn relevantie aan de notie – vooral afkomstig uit sociaalwetenschappelijk, Amerikaans

42 Zoals eerder opgemerkt: er wordt momenteel, in de traditie van *Blauwe bazen* (Boin e.a., 2003) en *Lokale politiechefs* (Van der Torre, 2007a), een studie verricht naar ‘recherchebazen’.

43 Er wordt op sommige plekken een directe relatie tussen de korpschef en de aansturing van dienders gelegd (zie onder meer Boin e.a., 2003, 163). Dit lijkt ons onterecht, aangezien een korpschef zich niet bezighoudt met de aansturing van het operationele werk. Crisissituaties kunnen hierop overigens een uitzondering zijn.





politieonderzoek – dat politieorganisaties over een eigen, specifieke beroeps- of organisatiecultuur beschikken (Skolnick, 1966; Wilson, 1968), die van invloed is op het handelen van politiemensen. Over de precieze relatie tussen politiecultuur en het handelen van politiemensen is veel debat (zie Chan, 1997; Waddington, 1999; Terpstra, 2009), maar duidelijk is wel dat overtuigingen en waarden – ook wel culturele kennis genoemd – door middel van interactie tussen politiemensen worden doorgegeven. De gesprekken tussen politiemensen doen ertoe. Met de term ‘politiecultuur’ wordt overigens niet verondersteld dat politiecultuur een universeel en homogeen verschijnsel is (Chan, 1997; Terpstra, 2009). De cultuur van de politie varieert naar gebieden, hiërarchische lagen en tijden (Foster, 2003). Dit betekent dat de politiecultuur uiteindelijk altijd lokaal en tijdsgebonden is. In het kader van deze studie gaat het echter niet om de kenmerken van ‘de’ politiecultuur, maar om de wijze waarop politieleiders ‘de’ politiecultuur kunnen beïnvloeden.

#### *Wat we weten over (in)effectief handelen van politieleiders*

Een les die uit onderzoek naar cultuurverandering bij de politie kan worden getrokken, is dat het top-down beïnvloeden van ‘de’ cultuur niet werkt (Chan, 1997). Politiecultuur is geen (organisatie)aspect dat een politieleider zomaar even verandert. Het is een ‘taai vraagstuk’ (zie Vermaak, 2009). ‘Ingesleten gedragspatronen, vaste overtuigingen, onbewuste en onbesproken vanzelfsprekendheden veranderen niet 1, 2, 3. Het loslaten van ingesleten patronen en het ontwikkelen van nieuw gedrag zijn geen gemakkelijke opgave. Cultuurverandering is een geleidelijk en moeilijk stuurbaar proces.’ (Nap, 2001, 92). Het vindt plaats wanneer politiemensen anders gaan denken en percipiëren dan ze deden en daarmee ook anders gaan doen (zie Chan, 1997; Wood & Marks, 2007). Dit verloopt via de gesprekken die politiemensen voeren en de taal die ze daarbij gebruiken (zie Landman, 2011). Op basis van onderzoek kan een viertal inzichten voor politieleiders worden geformuleerd.

Een reflectieve uitvoeringspraktijk helpt om de politiecultuur te beïnvloeden. Dit wil zeggen dat reflectie op het eigen handelen – en de daaronder liggende overtuigingen – door politiemensen als normaal en wenselijk wordt gezien (Wood & Marks, 2007). Het bespreken van ‘waarom we de dingen doen zoals we ze doen’ is essentieel voor het beïnvloeden van de politiecultuur (Chan, 2003). Het beïnvloeden van de politiecultuur vraagt in essentie om een permanent en collectief gesprek over het (eigen) handelen. In het stimuleren van dit gesprek ligt de kern van de opgave (Landman, 2011). Politieleiders moeten hier-

voor een klimaat creëren waarin politiemensen zich veilig voelen om niet alleen succesvolle, maar juist ook minder succesvolle handelingspraktijken (met elkaar) te bespreken (Chan, 1997). Voor politiemensen moet duidelijk zijn dat het collectieve leren centraal staat. Daarnaast kunnen politieleiders een rol spelen bij het signaleren van relevante thema's om met elkaar te bespreken en bij het begeleiden van het collectieve gesprek over deze thema's (zie Landman, 2011).

Hoewel politieleiders betekenisvol kunnen zijn, moeten zij ook beseffen dat cultuurverandering uiteindelijk plaatsvindt door de mensen die met elkaar cultuur creëren. Mensen moeten beseffen dat het anders kan of moet (Foster, 2003). 'Bewuste cultuurverandering vergt allereerst dat managers en uitvoerders beseffen dat de huidige manier van werken, denken en omgaan met elkaar gewenste ontwikkelingen blokkeert.' (Nap, 2001, 92). Vooral informele leiders op de werkvloer zijn hierbij essentieel. Politieleiders kunnen dit besef stimuleren door niet alleen nadruk te leggen op wat niet goed gaat en anders moet, maar door ook of juist aandacht te besteden aan wat politiemensen in het werk waarderen en verder kan worden versterkt (Foster, 2003). Vervolgens moet gezamenlijk op zoek worden gegaan naar nieuwe wegen en patronen. Onderweg kom je hierbij 'verborgen bestuurders' tegen die in de ogen moeten worden gezien en waarmee moet worden afgerekend (Nap, 2001).<sup>44</sup> Op deze wijze kan van binnenuit urgentie worden gecreëerd voor cultuurverandering, want alleen interne druk kan uiteindelijk tot cultuurverandering leiden (Chan, 1997). Een cultuurverandering start vaak met een kleine groep mensen, maar op een gegeven moment ontstaat er 'kritische massa' (Bennebroek-Gravenhorst & Weite-rink, 2010) en treden er bij steeds meer mensen (kleine) veranderingen op in hun waarden en overtuigingen.

In de derde plaats kan worden opgemerkt dat voor het beïnvloeden van politiecultuur voorbeeldgedrag essentieel is (Bennebroek-Gravenhorst & Weite-rink, 2010). Een politieleider die niet in staat is om de eigen overtuigingen en waarden ter discussie te stellen en de eigen ingesloten patronen handhaaft, zal niet in staat zijn om op een geloofwaardige manier invloed uit te oefenen op de cultuur van de groep mensen waarvoor hij of zij verantwoordelijk is.

Tot slot kan worden opgemerkt dat veranderingen in de inrichting en beheersing van de politieorganisatie weliswaar niet leiden tot directe beïnvloeding van de politiecultuur (zie hiervoor), maar deze wel kunnen faciliteren.

---

44 'In pursuit of knowledge, every day something is acquired. In pursuit of wisdom, every day something is dropped.' (zie Lao Tse in Weick, 2006).

Uit onderzoek komt naar voren dat het veranderen van de (externe en interne) structurele condities waaronder het werk wordt uitgevoerd, kan bijdragen aan cultuurverandering (Chan, 1997). Hierbij kan worden gedacht aan opleiden en trainen, maar ook aan het gebruik van allerlei sturingsinstrumenten zoals behandeld in de vorige paragraaf. Dit maakt ook duidelijk dat de aspecten ‘politie-mensen’ en ‘politiecultuur’ niet zuiver van elkaar zijn te scheiden. Toch vonden wij het zinvol het onderscheid te maken.

#### *De betekenis van diverse niveaus van politieleiderschap*

Cultuurverandering is een relevant thema voor alle niveaus van politieleiderschap. De reikwijdte bepaalt de relevantie voor een specifiek management-niveau. Het veranderen van de korpscultuur is een opgave die ook op strategisch niveau relevant is, terwijl het op teamniveau in essentie alleen de tactische en operationele politieleiders aangaat. Op basis van de beperkte beschikbare kennis zijn geen zinvolle uitspraken te doen over de mate waarin het handelen tussen niveaus verschilt.

#### *De specificiteit van politieleiderschap*

Er is volgens ons geen reden om aan te nemen dat het beïnvloeden van ‘de’ cultuur van een politieorganisatie een andere manier van handelen vraagt dan het beïnvloeden van ‘de’ cultuur van een willekeurige andere organisatie. Politieleiders zien zich bij hun beïnvloedingspogingen voor vergelijkbare vraagstukken gesteld als hun evenknieën in andere organisaties. Waarop een politieleider invloed wil uitoefenen – de overtuigingen en waarden van een groep politiemensen –, is weliswaar specifiek, maar dit geldt voor iedere organisatie of eenheid daarbinnen.

#### *Reflectie op de beschikbare kennis*

Het voorgaande maakt duidelijk dat de beschikbare kennis over het effectief beïnvloeden van de politiecultuur zeer beperkt is. Deze constatering hangt ongetwijfeld samen met het gebrek aan gerichte studies naar de culturele kant van het politiewerk (Terpstra, 2009). Inzichten over ‘de’ cultuur van politieorganisaties zijn vaker bijvangst dan centraal onderwerp van onderzoek. Daar waar de culturele kant expliciet wordt meegenomen, ligt de nadruk sterk op het in kaart brengen van de cultuur op de werkvloer (uniformdienst). De



(beperkte) uitspraken die in dit hoofdstuk zijn gedaan, zijn daarom vooral gebaseerd op onderzoek naar cultuurverandering in politieorganisaties in het buitenland. We hebben echter geen reden om te veronderstellen dat deze inzichten voor de Nederlandse context geen relevantie zouden hebben.

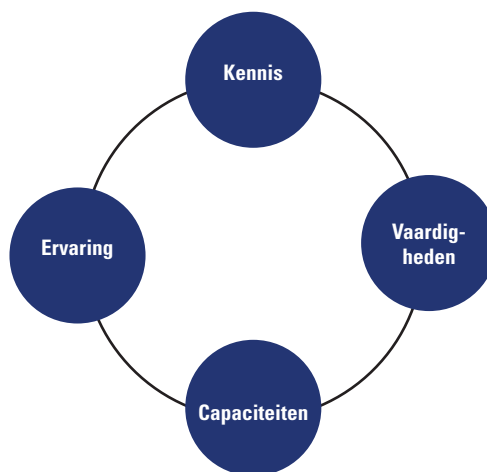




## 7

## Politieleider als individu

De politieleider als individu staat in ons model voor politieleiderschap onder de domeinen van de omgeving en organisatie. De redenering hierachter is simpel: een politieleider staat voor de opgave om richting de omgeving en de eigen organisatie (gericht) invloed uit te oefenen en moet hiervoor als individu beschikken over bepaalde kenmerken of eigenschappen. De persoon van de leider is onlosmakelijk verbonden met het uitoefenen van de leiderschapsrol (zie bijvoorbeeld Judge e.a., 2002). Het individu is daarom een onmisbaar domein van ons model voor politieleiderschap.



**Figuur 5:** Het domein van het individu

In dit hoofdstuk wordt het domein van het individu uitgewerkt aan de hand van 'kennis', 'vaardigheden', 'capaciteiten' en 'ervaring'. Deze vier aspecten geven inzicht in waarover een leider moet beschikken en kennen onderling een grote verwevenheid. Bij het gebruik van vaardigheden wordt immers ook geregeld kennis ingezet (het begeleiden van een teamvergadering kan praktisch



niet worden gescheiden van de inhoud die over tafel gaat). De vier aspecten helpen niettemin om de beschikbare kennis over de eisen aan, of gewenste kenmerken van een politieleider te ordenen.

## 7.1 Kennis

### Contextbeschrijving

Kennis is gedefinieerd als de (relevante) informatie die bij een politieleider bekend is. De kennis van een politieleider is voor alle aspecten van de omgeving en organisatie van belang. De vraag is welke kennis het precies betreft en in welke mate een politieleider over deze kennis moet beschikken. Hierna volgt de uitwerking op basis van bestaande empirische inzichten.

### Wat we weten over de kennis van (in)effectieve politieleiders

Op basis van bestaande inzichten kunnen we in ieder geval een zestal vormen van kennis onderscheiden waarover politieleiders zouden moeten beschikken.

- **Vakkennis.** Dit betreft kennis over de uitvoering van het politiewerk en de dilemma's die zich daarin voordoen. Deze kennis wordt vooral als noodzakelijk gezien om verbinding te kunnen maken met en draagvlak te kunnen creëren onder politiemensen (zie Van der Torre, 2007a; Mertens e.a., 2009<sup>45</sup>).
- **Criminologische kennis.** Dit betreft kennis over criminaliteit en overlast en de achtergronden daarvan. Het belang van deze kennis neemt toe, zo wordt verondersteld, omdat in de huidige tijdgeest vooral op cijfers en feiten wordt gestuurd. Politieleiders moeten weten hoe je criminologische kennis analyseert en toepasbaar maakt (zie Mertens e.a., 2009). Deze kennis wordt als noodzakelijk gezien om het beleid en de strategie te bepalen (zie ook §6.1).
- **Kennis van specifieke actoren (institutionele kennis).** In onderzoek wordt in dit verband genoemd dat kennis over de processen en cultuur van partnerorganisaties essentieel is (Landman e.a., 2009).
- **Kennis van de media.** Kennis over media – met betrekking tot zowel de werking van media (Munday, 1995) als de invloed van media op het handelen van

---

<sup>45</sup> Het betreft de case over een politieleider die als zijinstromer bij de politie terechtkwam.

burgers (Beunders & Muller, 2005) – wordt voor politieleiders als belangrijk verondersteld (zie ook §5.3).

- *Sociaalpsychologische kennis*. Dit betreft vooral kennis over groepsdynamica. Deze kennis is van belang om processen in groepen te begrijpen en om op de juiste manier te interveniëren (Van der Torre, 2008).
- *Kennis van de specifieke context*. Dit betreft kennis over de lokale situatie. Uit casestudies komt naar voren dat politieleiders met kennis van de lokale situatie een streep voor hebben en effectiever kunnen zijn (Van der Torre, 2008; Mertens e.a., 2009). We bedoelen hier kennis over de lokale cultuur en de daaraan verbonden belangen. Kennis over gewoonten en gebruiken in een bepaalde omgeving is van belang om de reactie op maatregelen te voorspellen en niet met verrassingen te worden geconfronteerd (Van der Torre, 2008). Juiste deze vorm van kennis wordt vaak niet overgedragen bij een functiewisseling, maar is wel essentieel voor effectief politieleiderschap. Een politieleider die het dialect spreekt of de wortels in een regio heeft, kan in sommige contexten in het voordeel zijn (zie Mertens e.a., 2009).

#### *De betekenis van de diverse niveaus van politieleiderschap*

Van alle leidinggevendens mag naar ons idee verondersteld worden dat zij over bovenstaande kennis beschikken. De accenten verschillen wel per niveau. Op strategisch niveau is kennis van de omgeving – in de vorm van criminologische en institutionele kennis – van belang (zie o.a. Mertens e.a., 2009; Bisschop e.a., 2010b). Hierbij wordt wel opgemerkt dat een politieleider op strategisch niveau niet over detaillistische kennis hoeft te beschikken, omdat hiervoor ook ondersteuning beschikbaar is (Bisschop e.a., 2010b). Waar het vooral om gaat is dat een politieleider op strategisch niveau kan oordelen over de kwaliteit en haalbaarheid van beleid en andere voorstellen en op basis hiervan een standpunt kan bepalen en een besluit kan nemen (Van der Torre, 2008). Het is van belang om van veel voldoende te weten. Op tactisch niveau strekt de kennis van de omgeving zich vooral uit tot de lokale context (Bisschop e.a., 2010b). Op operationeel niveau is vooral vakkennis onontbeerlijk (Van der Torre, 2007a), maar ook kennis over groepsprocessen mag als essentieel worden verondersteld. Kennis over de (vooral institutionele) omgeving is op operationeel niveau minder belangrijk.

### De specificiteit van politieleiderschap

Van elke leider mag een bepaald algemeen kennisniveau verwacht worden. In dat opzicht verschilt een leider in de politieorganisatie niet van een leider in een andere organisatie. Op onderdelen is er echter wel van specifieke kennis sprake. Naarmate de kennis sterker is gerelateerd aan de inhoud van het werk is deze ook specifiek. Criminologische kennis is voor politieleiders belangrijker dan voor andere leiders en ook de vakkennis heeft zijn specifieke kenmerken (gerelateerd aan het politiewerk). Kortom: in het kader van hun leiderschap moeten politieleiders op onderdelen over specifieke kennis beschikken.

### Reflectie op de beschikbare kennis

Met betrekking tot de kennis die (over de benodigde kennis van politieleiders) voorhanden is, kan een aantal opmerkingen worden gemaakt. In de eerste plaats – en dit is de hoofdconstatering – zijn er weinig onderbouwde uitspraken over de kennis waarover een politieleider zou moeten beschikken. Enkele hoofdcategorieën worden benoemd, maar de invulling hiervan wordt niet specifiek gemaakt. In de tweede plaats ontbreekt in sommige gevallen het antwoord op de ‘waarom-vraag’. Dit wil zeggen dat de relatie tussen de benodigde kennis en het doel daarvan ontbreekt (waarvoor is de kennis nodig?). Ten derde verschilt de beschikbaarheid van kennis tussen niveaus. Over de strategische laag – en dan in het bijzonder korpschefs – zijn nog enige onderbouwde uitspraken te doen. Voor de tactische en operationele laag is dit veel minder het geval. ‘Kennisclaims’ met betrekking tot deze managementlagen worden in onderzoeken terloops benoemd, maar niet geëxpliciteerd. In de vierde plaats is er, uitgaande van de twee vorige hoofdstukken, in ieder geval een kennislacune met betrekking tot ‘organisatiekunde’: het inrichten en veranderen van organisaties. In de onderzoeksliteratuur wordt hieraan geen aandacht besteed, terwijl je dit vanuit de opgaven van een (vooral strategische) politieleider wel zou mogen verwachten. Enige aandacht is er wel voor bedrijfskundige kennis, zoals kennis over financiën (Bisschop e.a., 2010b)

We kunnen al met al alleen op hoofdlijnen uitspraken doen over de kennis waarover politieleiders zouden moeten beschikken. Dit is jammer en ook opmerkelijk. Jammer, omdat uit onderzoek blijkt dat de effectiviteit van en waardering voor politieleiderschap samenhangen met de kennis en het opleidingsniveau waarover politieleiders beschikken (Krimmel & Lindenmuth, 2001; Dobby e.a., 2004). Opmerkelijk, omdat de gemiddelde politieleider in Nederland goed is opgeleid. Naast een basisopleiding bevatten cv's van politieleiders



vaak diverse – externe en langdurige – opleidingen en trainingen waarin het verkrijgen van (nieuwe) kennis centraal staat (Noordegraaf & Buijnink, 2010). Om die reden zou meer duidelijkheid verwacht mogen worden over de gewenste en benodigde kennis van politieleiders.

## 7.2 Vaardigheden

### Contextbeschrijving

Onder vaardigheden verstaan we eigenschappen (ook wel competenties of bekwaamheden genoemd) waarover een politieleider moet beschikken om zijn functie te kunnen vervullen. Het gaat over eigenschappen die veelal ontwikkeld kunnen worden en leiden tot zichtbare gedragingen. Ook voor de vaardigheden van een politieleider geldt dat deze voor alle aspecten van de omgeving en de organisatie relevant zijn.

### Wat we weten over de vaardigheden van (in)effectieve politieleiders

Op basis van diverse studies kunnen uitspraken worden gedaan over de vaardigheden die voor politieleiders van belang zijn. We benoemen de volgende vaardigheden in willekeurige volgorde.

- **Communiceren.** Communicatieve vaardigheden zijn voor politieleiders essentieel, zo kan worden afgeleid uit uiteenlopend onderzoek (bijvoorbeeld Boin e.a., 2003; Van der Torre, 2007a; Bisschop e.a., 2010b, Mertens e.a., 2009). Beïnvloeden en communiceren veronderstellen elkaar. Door communicatie moeten politieleiders overtuigen, urgentie en verzoeken overbrengen, duidelijk maken dat ze het vertrouwen van hun omgeving verdienen en ga zo maar door. Adequate communicatie draagt bij aan open verhoudingen met bestuur, justitie, politiek, burgers en politiemensen. De toon en inhoud van de boodschap zijn in het contact cruciaal, evenals fatsoenlijke, gerichte, oprechte en directe communicatie (Van der Torre, 2008). In het kader van de interne en externe communicatie door politieleiders is de vaardigheid om aansprekende verhalen te vertellen van groot belang. De verhalende kwaliteit van politieleiders doet ertoe (zie Boin e.a., 2003; Van der Torre, 2007a, 2008). Dit houdt ook in dat richting de omgeving fouten en problemen worden toegegeven en dat wordt verteld wat eraan wordt gedaan. Tot slot is het van belang te benadrukken dat communiceren niet alleen gaat over ‘zenden’, maar ook over ‘ontvangen’ (zie ook §6.3).

Uit onderzoek blijkt dat ineffektieve politieleiders ‘close minded’ zijn. Deze leiders zijn niet in staat of bereid om te luisteren naar andere perspectieven en meningen. Om effectief te zijn, moeten politieleiders in staat zijn om te luisteren naar de waarde van andere geluiden (Schafer, 2010).

- *Contact maken en onderhouden.* Het gaat hier om het tot stand brengen en in stand houden van een sociale relatie met gezagsdragers, partners, burgers, andere leidinggevend en politiemensen. Een belangrijk onderdeel van deze vaardigheid is het inlevingsvermogen in de werkelijkheid en positie van de ander. Zonder inlevingsvermogen is het niet mogelijk een goede werkrelatie op te bouwen en te onderhouden. Ook het motiveren van mensen om bij te dragen aan de doelstellingen van de organisatie is niet goed mogelijk zonder een constructieve werkrelatie (Boin e.a., 2003; Van der Torre, 2007a; Bischoop e.a., 2010b). In de vorige hoofdstukken is het belang van de kwaliteit van de (persoonlijke) werkrelatie verschillende keren benadrukt. De kwaliteit van deze relatie kan alleen duurzaam zijn wanneer een politieleider ook beschikt over het vermogen om, wanneer nodig, het eigen belang aan de kant te zetten. Een politieleider die focust op eigen belang, bijvoorbeeld het veiligstellen van een volgende promotie, is volgens Schafer (2010) per definitie ineffektief. Daarnaast is voortdurende aandacht voor de werkrelaties essentieel. Dit betekent dat politieleiders ‘er moeten zijn’ voor de werkvloer (zie §6.3), maar ook blijvend moeten investeren in het informele onderhoud met bestuur en partners (zie ook Mertens e.a., 2009).
- *Aanvoelen van de externe omgeving.* Hoewel onderdelen van deze vaardigheid samen vallen met het maken en onderhouden van contact, is het van belang de omgevingsvaardigheid apart te positioneren. Vooral op strategisch en tactisch niveau is het essentieel dat politieleiders hun externe omgeving aanvoelen en in staat zijn zich te verplaatsen in de belangen van partijen in die omgeving. Een onderdeel hiervan is het gevoel voor bestuurlijk denken en handelen, het inleven in de manier waarop bestuurders met veiligheidsvraagstukken omgaan, de (soms langzame) processen die hierbij een rol spelen, maar ook het gebruik van de gangbare bestuurstaal (zie Boin e.a., 2003; Bervoets e.a., 2009; Mertens e.a., 2009). Omgevings sensitiviteit moet politieleiders in staat stellen om te balanceren tussen verschillende, soms tegenstrijdige gevoelens, wensen en belangen van partijen in de omgeving (Van der Torre, 2008).
- *Improviseren.* Improvisatievaardigheden hebben betrekking op het handelen in situaties waarin regels niet toereikend zijn (zie Mertens e.a., 2009) en niet op basis van ervaringen uit het verleden kan worden gehandeld. In dergelijke situaties wordt leiderschap van politiechefs gevraagd. Zijn zij in staat

om dat wat tot dan toe als gewoon werd gezien opzij te zetten en een eigen invulling te geven? Het gaat ook om eigen verantwoordelijkheid durven nemen als politieleider. Improviseren vraagt moed van politieleiders om je eigen weg te durven gaan, zo wordt verondersteld. Als de situatie daarom vraagt, moet direct worden gehandeld en moet er bereidheid zijn om af te wijken van protocollen en regels (Van der Torre, 2008), ook als dit tot eventuele conflicten kan leiden (zie Mertens e.a., 2009).

- *Reflecteren.* Van politieleiders wordt verwacht dat zij reflecteren op hun eigen handelen en het handelen van anderen om een proces van ontwikkeling binnen de politie op gang te brengen en te houden (zie ook §6.4). Reflectie dwingt tot een grondige heroriëntatie op de eigen werkwijze (Mertens e.a., 2009). Op basis van een dergelijke heroriëntatie moet een politieleider in staat zijn om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen en bestaande routines te doorbreken (Mertens e.a., 2009).
- *Begeleiden van medewerkers.* In uiteenlopend onderzoek wordt gewezen op het belang van coachende vaardigheden van politieleiders (Boin e.a., 2003; Mellink, 2003; Landman, 2011). Het gaat dan om het vermogen om bij te dragen aan de (persoonlijke) ontwikkeling van politiemensen en invulling te geven aan het humane aspect van politieleiderschap (zie ook §6.3). Dit is niet alleen van belang voor de voldoening, het plezier en de ontwikkeling van politiemensen, maar komt ook voort uit het besef dat persoonlijke kwaliteiten van medewerkers zwaar wegen in een mensgerichte, publieke organisatie (Van der Torre, 2007a).
- *Richting geven en houden.* Van politieleiders wordt verwacht dat zij niet alleen bezig zijn met het 'hier en nu', maar ook richting geven aan de toekomst. Politiemensen waarderen politieleiders die duidelijk zijn over de weg die zij (samen) op willen gaan (zie §6.1, en ook Mertens e.a., 2009). Dit alleen is echter niet genoeg: 'koersvastheid' is ook van belang. Staan voor eigen principes en doorzettingsvermogen zijn essentieel om een ingeslagen koers ook even vast te houden (Bennebroek-Gravenhorst & Weiterink, 2010). Tegelijkertijd betekent 'richting houden' niet dat de ogen moeten worden gesloten voor ontwikkelingen in de omgeving, zo is ook al in het vorige hoofdstuk aangegeven. Het geven en (al dan niet) houden van richting vraagt van politieleiders tijd voor 'denkwerk' en veerkracht om tegenwicht te bieden aan druk van zowel buiten als binnen.

### *De betekenis van de diverse niveaus van politieleiderschap*

Met betrekking tot de genoemde vaardigheden doen zich verschillen voor tussen de verschillende niveaus. De competenties van politieleiders verschillen niet noodzakelijk, maar er is technisch een andere weging op de verschillende niveaus (Bisschop e.a., 2010b).

Op strategisch niveau is de omgeving een dominant beïnvloedingsdomein (zie hoofdstuk 5). Het aanvoelen van de externe omgeving en de externe communicatie wegen zwaar, omdat ze essentieel zijn voor het beïnvloeden van de omgeving. Daarnaast zijn het geven/houden van richting en improviseren essentieel op strategisch niveau. De interne omgeving van een strategische leider bestaat vooral uit andere leidinggevendenden op zowel strategisch als tactisch niveau. De verbinding van en communicatie met het operationele niveau zijn afhankelijk van specifieke momenten en hebben daarmee een andere lading dan op de onderliggende managementniveaus.

Op tactisch niveau zijn op hoofdlijnen dezelfde vaardigheden van belang als op strategisch niveau, omdat de omgeving eveneens een relevant beïnvloedingsdomein is. De invulling van communiceren en verbinding maken is echter van een andere orde dan op strategisch niveau (zie §6.3 en Van der Torre, 2007a, 2008). Voor tactische chefs is een verhoogd gevoel voor het praktische professionalisme op de werkvloer (waarschijnlijk) veel essentiëler dan voor de strategische top. Vanaf tactisch niveau begint 'straatgevoel' echt te tellen en worden de woorden van politiechefs vrijwel voortdurend gewogen op hun helderheid, coherentie en praktische relevantie. Het vermogen om een verbinding te maken met de werkvloer draait op tactisch niveau, veel meer dan op strategisch niveau, om persoonlijk contact.

Op operationeel niveau spelen de vaardigheden gericht op de omgeving een minder belangrijke rol dan op tactisch en strategisch niveau. Met betrekking tot de andere vaardigheden gelden in sterke mate ook de opmerkingen die over de tactische laag zijn gemaakt. Wel kan worden opgemerkt dat het begeleiden van medewerkers, gericht op het geven van heldere handvatten aan en motiveren van medewerkers, wellicht nog belangrijker is dan op tactisch niveau (zie ook Van der Torre, 2007a; Mellink, 2003).

### *De specificiteit van politieleiderschap*

Het genoemde rijtje met (typen) vaardigheden had net zo goed voor een leider van een andere organisatie kunnen gelden. Dit wil zeggen dat ze op een hoog

aggregatieniveau niet politie specifiek zijn. Bij de invulling is het denkbaar dat politie specifieke elementen van belang zijn. De specificiteit neemt toe naarmate een politieleider lager in de hiërarchie staat. Dit wil zeggen dat wanneer een leider van een andere organisatie overstapt naar de politie, deze op strategisch niveau waarschijnlijk sneller en/of gemakkelijker zal gedijen dan op tactisch of operationeel niveau.

### *Reflectie op de beschikbare kennis*

Deze paragraaf heeft laten zien dat er op hoofdlijnen een beeld is te geven van vaardigheden die in empirisch onderzoek naar politie leiderschap worden genoemd. Er zijn echter twee kritische kanttekeningen te plaatsen. In de eerste plaats is een deel van de inzichten afkomstig uit onderzoek waarin politie leiders zelf een antwoord hebben gegeven op de vraag welke vaardigheden van belang zijn (zie Bisschop e.a., 2010b). Niet alleen hoeft dit antwoord niet het 'goede' te zijn, er kan ook worden geconstateerd dat er geen gedeeld beeld bestaat over de benodigde vaardigheden (zie ook Boin e.a., 2003). De voorgaande kanttekening neemt niet weg dat op basis van 'gezond boerenverstand' kan worden geconstateerd dat de genoemde vaardigheden er zeker toe doen. De vraag is veel meer – en hiermee zijn we bij de tweede kanttekening – of het overzicht wel compleet is. Vaardigheden als het nemen van beslissingen, het leiden van vergaderingen en werkgroepen, het presenteren van jezelf, enzovoort, worden bijvoorbeeld helemaal niet genoemd, terwijl deze ook relevant kunnen zijn.

Bij het formuleren van de vaardigheden hebben wij de publicaties van de politie zelf niet betrokken (normatieve publicaties van de politie, zie §3.2). In deze publicaties worden echter wel de nodige vaardigheden benoemd waarover een politieleider zou moeten beschikken. Een goede vraag is waarop de uitspraken die over de benodigde competenties van politie leiders worden gedaan, precies zijn gebaseerd. Een uitgebreide studie van de beschikbare onderzoeksliteratuur levert immers een minder eenduidig beeld op dan de publicaties van de politie veronderstellen.

Tot slot is het van belang om over vaardigheden van (politie)leiders een aantal algemene opmerkingen te maken. Bij het in kaart brengen van vaardigheden moet altijd worden beseft dat de context een rol speelt. Zo blijkt dat bepaalde vaardigheden die een leider eerder succes brachten, in een andere situatie kunnen leiden tot zijn ondergang (Kets de Vries, 1993; Panzarella, 2003). De vaardigheden die nodig zijn in een turbulente omgeving, zijn van een andere orde dan de vaardigheden die nodig zijn in een stabiele omgeving (Quinn, 1997,

maar zie ook 't Hart & Ten Hooven, 2004). Daarnaast is een tekortkoming van veel onderzoek naar de gewenste vaardigheden van leiders dat de vaardigheden zijn gebaseerd op één situatie of case (zie bijvoorbeeld Mertens e.a., 2009). Onderzoek gebaseerd op één enkele situatie is minder betrouwbaar dan onderzoek waarin in verschillende situaties wordt gekeken naar de noodzakelijke vaardigheden (Hogan & Kaiser, 2005).

### 7.3 Capaciteiten

#### Contextbeschrijving

Capaciteiten definiëren wij als de meer 'vaste kenmerken' van een individu: de persoonlijkheidseigenschappen. Het zijn relatief stabiele kenmerken van een individu, die bepalend zijn voor het gedrag van die persoon in verschillende situaties. Capaciteiten zijn datgene waaraan je een persoon 'echt' kunt herkennen en zijn lastig(er) te ontwikkelen.

#### Wat we weten over de capaciteiten van (in)effectieve politieleiders

Voor zover wij weten is er geen onderzoek verricht naar de capaciteiten die voor politieleiders van belang zijn. Er is wel onderzoek gedaan naar de capaciteiten van uitvoerende politiefunctionarissen. Dit onderzoek heeft plaatsgevonden aan de hand van de 'Big Five' (zie Barrick & Mount, 1991; Sanders, 2003; Abrahamsen & Strype, 2010). De Big Five is een bekend en geaccepteerd persoonlijkheidsmodel om individuen te karakteriseren (Heller e.a., 2002) en bruikbaar gebleken in verschillende culturen en nationaliteiten (Paunonen e.a., 1992). De vijf kenmerken zijn: extraversie, vriendelijkheid, zorgvuldigheid, emotionele stabiliteit en openheid. De resultaten met betrekking tot de relatie tussen de vijf kenmerken en de effectiviteit van politiemensen geven een wisselend beeld. Verondersteld kan worden dat politiemensen zorgvuldiger, vriendelijker en emotioneel stabiel zijn dan mensen in andere organisaties (Abrahamsen & Strype, 2010). Vooral zorgvuldigheid blijkt een voorspeller voor de effectiviteit van het politiewerk (Barrick & Mount, 1991; Cortina e.a., 1992) en gegeven de kans op een stressvolle situatie in het politiewerk, is het niet verwonderlijk dat emotionele stabiliteit ook een voorspeller is van prestaties van politiemensen (Cortina e.a., 1992).

Aangezien over de benodigde capaciteiten voor politieleiders niets bekend is, hebben we gekeken naar onderzoek naar de benodigde capaciteiten van lei-

ders in algemene zin. Hieruit komt naar voren dat vooral extraversie, openheid en emotionele stabiliteit belangrijke persoonlijkheidskenmerken van een leider zijn (Vermeren, 2010). Er is geen reden om aan te nemen dat dit voor een politieleider niet geldt.

Hoewel de analytische intelligentie geen onderdeel is van de Big Five, kan deze naar ons idee wel als een capaciteit worden gezien. Uit onderzoek blijkt dat er een verband is tussen analytische intelligentie en leiderschap. De analytische intelligentie heeft een voorspellende waarde voor latere werkprestaties (Kets de Vries, 2001). Leiders moeten in staat zijn om, in korte tijd, hoofdvragen te scheiden en tot oplossingen te komen.

#### *De betekenis van de diverse niveaus van politieleiderschap*

Omdat er geen onderzoek is gedaan naar de benodigde capaciteiten van politieleiders, is niet te zeggen wat de betekenis hiervan is voor het operationele, tactische en strategische niveau. Op basis van generieke inzichten kan worden verondersteld dat de betekenis van de diverse niveaus gering is (Hogan, 2006).

#### *De specificiteit van politieleiderschap*

We kunnen, op basis van het voorgaande, vermoeden dat politieleiders, ten opzichte van andere leiders, niet over specifieke capaciteiten hoeven te beschikken. Dit kan echter niet worden onderbouwd.

#### *Reflectie op de beschikbare kennis*

Zoals eerder is opgemerkt, is er geen kennis beschikbaar over de capaciteiten die voor politieleiders van belang zijn. Dit is opvallend, omdat capaciteiten of persoonlijkheidskenmerken blijken samen te hangen met de prestaties van leiders.

## 7.4 Ervaring

#### *Contextbeschrijving*

Met ervaring bedoelen we de opgedane inzichten door eerdere betrokkenheid bij bepaalde activiteiten. Het is een populaire opvatting dat leiderschap niet kan worden geleerd, maar alleen door ervaring wordt opgedaan (zie bijvoorbeeld Hill,

2004). Met betrekking tot politieleiderschap heeft ervaring nog een extra dimensie. Er wordt met regelmaat gediscussieerd over de vraag of ervaring met het politiewerk nodig is voor politieleiderschap. Mede om die reden is een verkenning van het aspect 'ervaring' in onze optiek gewenst.

### *Wat we weten over de ervaring van (in)effectieve politieleiders*

Op basis van onderzoek van onder anderen Bisschop e.a. (2010b) en Van der Torre (2007a, 2008) kunnen indicaties worden gegeven van de ervaring die benodigd is voor politieleiderschap. Bisschop e.a. (2010b) concluderen dat de onderzochte respondenten veelal van mening zijn dat korpschefs uit het operationele kader afkomstig behoren te zijn, dit vanwege de opgedane operationele ervaring. 'Iemand die vertrouwd is met verschillende functies binnen de politie heeft er veel meer voeling mee, wat het nemen van beslissingen als korpschef ten goede komt.' (Bisschop e.a., 2010b, 65-66). Van der Torre (2008, 102) concludeert over operationele ervaring het volgende. 'Ik neem het voor mijn eigen rekening dat een politiechef die vanaf de straat is opgeklommen tot plaatsvervangend districtchef in dit soort gemeenschappen enkele streepjes voor heeft op officieren met een NPA-opleiding.' Ook in ander onderzoek benadrukt Van der Torre (2007a) het belang van tactische en operationele chefs die de kneepjes van het politievak kennen, omdat operationele ervaringen het eigen perspectief op politieleiderschap kleuren. Verschillende casestudies van Mertens e.a. (2009) lijken dit beeld te bevestigen. Praktijkervaring met operationele zaken verschaft niet alleen handelingskennis, maar geeft veel politiemensen ook het gevoel dat de politieleider dicht bij de werkvloer staat (Mertens e.a., 2009). Hieruit kan worden afgeleid dat operationele ervaring ertoe doet.

### *De betekenis van de diverse niveaus van politieleiderschap*

Op basis van het voorgaande kan worden geconcludeerd dat operationele ervaring voor alle niveaus van belang is. Bij de strategische laag wordt de nadruk gelegd op de kwaliteit van de besluitvorming, terwijl op tactisch en operationeel niveau het contact over de uitvoering van het werk meer centraal staat.

### *De specificiteit van politieleiderschap*

De operationele ervaring waarover politieleiders (zouden) moeten beschikken, is naar onze indruk een redelijk specifiek kenmerk van politieleiderschap. We



sluiten niet uit dat ook voor leiders van andere uitvoeringsorganisaties operationele ervaring zwaar telt, maar vermoeden wel dat de nadruk die het (vooral op de werkvloer) bij de politieorganisatie heeft bijzonder is

### *Reflectie op de beschikbare kennis*

Hoewel de noodzaak van ‘operationele ervaring’ voor politieleiderschap regelmatig een punt van discussie is, zijn er nauwelijks onderbouwde uitspraken beschikbaar over deze noodzaak. Dit geldt overigens niet alleen voor operationele ervaring in het politiewerk. Ook over andere typen ervaring is niets te vinden. Dit verbaast ons enigszins. Over het belang van ervaring voor leiderschap kan in algemene zin wel een drietal opmerkingen worden gemaakt.

- Het opdoen van ervaring met leidinggeven vindt idealiter zo vroeg mogelijk plaats in de loopbaan. Dit geeft de kans om veel te ‘oefenen’ en ‘af te kijken’ (Schafer, 2009).
- De krachtigste leermomenten voor leiders zijn opdrachten die iets van hen vergen wat eigenlijk boven hun huidige capaciteiten gaat (Hill, 2004).
- Levenservaring kan leiderschap versterken (Collins, 2001), maar het is de vraag of dit kan worden beïnvloed.



## Conclusies en discussie

In dit hoofdstuk beschrijven wij de conclusies die op basis van onze studie naar politieleiderschap kunnen worden geformuleerd. Het is niet de bedoeling om het gewenste handelen van politieleiders samen te vatten. Hiervoor wordt verwezen naar de drie voorgaande hoofdstukken. Dit hoofdstuk staat vooral in het teken van het opmaken van de balans: waar staan we nu eigenlijk met betrekking tot onze kennis over politieleiderschap? Vervolgens reflecteren we op de opbrengsten (het model). Tot slot proberen we het belang van politieleiderschap te duiden.

### 8.1 *Waar we (ongeveer) staan met onze kennis over politieleiderschap*

In hoofdstuk 3 is in kaart gebracht welk type publicaties en kennis over politieleiderschap beschikbaar is. Hierbij is benadrukt dat wij in ons onderzoek vooral gebruik hebben gemaakt van empirische publicaties over de politie. In de voorgaande hoofdstukken is beschreven welke kennis we hieraan kunnen ontleen over 'goed' politieleiderschap. Het is nu tijd voor een samenvattend overzicht van waar we ongeveer staan.

#### *Domein van de omgeving*

- We weten relatief veel over welk handelen in de relatie met het bevoegd gezag (in)effectief is. Binnen het aspect 'bevoegd gezag' weten we vooral veel over de relatie met het (lokaal) bestuur. De gezagsrelatie met het Openbaar Ministerie (OM) is sterk onderbelicht en ook over de beheerrelatie weten we, vooral in vergelijking met het bestuurlijke gezag, weinig.
- We weten relatief weinig over welk handelen in de relatie met partners (in)effectief is. Het empirisch onderzoek naar samenwerking van de politie met partners heeft zich vooralsnog veel sterker gericht op samenwerking in operationele netwerken dan op samenwerking op tactisch en strategisch ni-



veau. De wijze waarop een politieleider opereert in de vele stuurgroepen die ons land rijk is, is bijvoorbeeld nooit systematisch onderzocht.<sup>46</sup>

- We weten relatief veel over welk handelen in de relatie met media (in)effectief is. Dit geldt voor zowel de beleidsmatige kant als het optreden in specifieke situaties.
- We weten relatief weinig over welk handelen in de relatie met burgers (in)effectief is. Het belang van de relatie lijkt toegenomen, maar de inzichten beperken zich vooral tot persoonlijke verhalen van politieiders.

#### *Domein van de interne organisatie*

- We weten relatief veel over welk handelen met betrekking tot visie & beleid (in)effectief is. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat in onderzoek vooral beleid ten aanzien van de politietaken aandacht heeft gekregen. Deze constatering hangt samen met de sterk bestuurlijke oriëntatie van veel politieonderzoek (zie hiervoor). Processen van visievorming en -implementatie zijn binnen de politie nauwelijks onderzocht.
- We weten relatief weinig over (in)effectief handelen van politieiders met betrekking tot de inrichting & beheersing. Aan opvattingen van politieiders over 'waar het met de organisatie naartoe moet' is geen gebrek, evenals aan verhalen over hun succesvolle reorganisaties, maar inzicht in hoe politieiders met betrekking tot de inrichting & beheersing handelen, ontbreekt. Vergaderingen van korpsleidingen of -directies zijn nooit structureel bijgewoond en reorganisaties zijn nooit gevolgd.
- We weten op onderdelen relatief veel over (in)effectief handelen in relatie tot politiemensen. Vooral de relatie tussen politieleider en werkvloer is onderzocht. Over wat meer en minder 'wijs' is, kunnen enkele, behoorlijk onderbouwde uitspraken worden gedaan. Over de politieleider en het managementteam is eigenlijk nagenoeg niets bekend.
- We weten relatief weinig over (in)effectief handelen in relatie tot de politiecultuur. Het begrip wordt geregeld in de mond genomen, maar hoe politieiders werken aan cultuurbeïnvloeding is niet onderzocht. In de relatie tussen politieleider en werkvloer ligt de nadruk vooral op de aansturing van het politiewerk. Prestatiesturing, beleidsspeerpunten, informatiegestuurd politie en andere 'harde' instrumenten trekken blijkbaar eerder onze aan-

---

<sup>46</sup> Er zijn onderzoeken verricht naar het functioneren van specifieke samenwerkingsverbanden en -constructies, zoals veiligheidshuizen, maar niet vanuit het perspectief van een politieleider.



dacht dan de meer sociaalpsychologische beïnvloeding die een politieleider ook op zijn bord heeft liggen.

#### Domein van het individu

- We weten relatief weinig over de kennis waarover politieleiders moeten beschikken om effectief te kunnen handelen. Voor zover hier in onderzoek expliciet aandacht aan is besteed, heeft deze zich vooral beperkt tot de strategische top en dan in het bijzonder korpschefs. Enkele kennisdomeinen lijken in hun geheel te ontbreken in bestaand onderzoek.
- We weten op onderdelen welke vaardigheden voor het effectief handelen van politieleiders van belang zijn. Hoewel systematisch onderzoek niet is gedaan, kan uit bestaand onderzoek een overzicht van vaardigheden worden afgeleid.
- We weten niets over de capaciteiten (persoonlijkheidskenmerken) waarover een politieleider moet beschikken om effectief handelen mogelijk te maken. Dit is opvallend, omdat het meer generieke onderzoek naar leiderschap zich hier wel(eens) op richt.
- We weten relatief weinig over de ervaring waarover politieleiders moeten beschikken om effectief handelen mogelijk te maken. De veelgehoorde claim dat politieleiders over operationele ervaring moeten beschikken, kan op basis van onderzoek nauwelijks worden onderbouwd. Er zijn auteurs die stelling nemen, maar onduidelijk is op basis waarvan.

#### Tussen de domeinen

- We weten meer over het (in)effectief handelen in het domein van de omgeving dan in het domein van de organisatie.
- We weten meer over welk handelen van politieleiders (in)effectief is dan over waarover een politieleider moet beschikken om deze manier van handelen in de praktijk te brengen. De koppeling tussen het handelen en datgene waarover de persoon als leider moet beschikken, is zwak.

#### Tussen de niveaus voor politieleiderschap en werksoorten

- We weten meer over politieleiders op strategisch niveau dan over politieleiders op tactisch en operationeel niveau. Hierbij moet strategisch niveau vrijwel direct worden versmald tot korpschefs. Over districtscheffs of leden van korpsdirecties weten we eigenlijk maar heel weinig (minder dan over tactische chefs en operationele leiders).

- Het is vaak lastig om precies te duiden waar de grens ligt tussen de verschillende leidinggevende niveaus. Verschillen tussen het strategische en operationele niveau zijn gemakkelijker weer te geven dan tussen strategisch en tactisch leiderschap of tactisch en operationeel leiderschap.
- We weten meer over (tactische) politieleiders die leidinggeven aan de generale politietaak dan over politieleiders die leidinggeven aan de meer specialistische taken. Over het werk en het handelen van recherchebazen is voornog nauwelijks iets bekend.

#### *De specificiteit van politieleiderschap*

- Er zijn nauwelijks onderbouwde uitspraken gevonden over welke kenmerken van het handelen van politieleiders het politieleiderschap wezenlijk onderscheiden van het leiderschap in andere organisaties.
- Op basis van de door ons opgezette redeneringen kunnen we voorzichtig concluderen dat politieleiderschap zich op een aantal punten wezenlijk onderscheidt van leiderschap in andere organisaties.
  - De relatie met het bevoegd gezag: het opdrachtgeverschap waarmee politieleiders te maken hebben, is uniek.
  - De relatie met de media: gezien de belangstelling voor criminaliteit, hebben politieleiders te maken met een enigszins unieke mediadruk.
  - De relatie met de politiemensen/het primaire proces: de aansturing van het politiewerk heeft enkele unieke kenmerken.
  - De kennis en ervaring waarover politieleiders zouden moeten beschikken, wijken op enkele punten af van andere organisaties.

Bij het bovenstaande moet worden beseft dat algemeen leiderschap niet bestaat. Het is altijd contextafhankelijk (zie §4.2). De vraag die relevant is, is of de context waarbinnen politieleiders moeten opereren, specifiek is dan die van andere organisaties. Hiervoor zijn niet veel aanwijzingen te vinden. Naarmate een politieleider lager in de hiërarchie staat, neemt de specificiteit toe – in de zin dat het leiderschap specifieke eisen stelt –, maar dat is bij andere organisaties niet anders. Het primaire proces heeft altijd meer unieke kenmerken dan besturende en ondersteunende processen. Al met al is daarom onze conclusie dat politieleiderschap nauwelijks specifiek moet zijn dan leiderschap in andere organisaties. De specificiteit die wij hebben benoemd, stelt specifieke eisen aan politieleiders en geeft daarmee een indicatie van wat leiders als ‘anders’ zullen ervaren wanneer zij van buiten de overstap naar de politie maken om als politieleider aan de slag te gaan.

## 8.2 Het ontbreken van de maatschappelijke opdracht

In de voorliggende studie hebben we getracht politieleiderschap te ontdoen van zijn ongrijpbare en mythische karakter. Dit hebben we gedaan door een model voor politieleiderschap te ontwikkelen. De praktijk van politieleiders is hierbij het uitgangspunt geweest: wat zijn de ‘borden’ waarop zij ‘actief’ zijn? Onze kritiek op veel modellen van (politie)leiderschap is dat ze zich beperken tot de persoon van de leider: het domein van het individu. Allerlei kenmerken of stijlen worden benoemd, terwijl onduidelijk is met het oog waarop dit allemaal van belang is. In ons model hebben we getracht de beïnvloedingsdomeinen van een politieleider een plek te geven en deze te verbinden aan de politieleider als persoon. Op basis van de drie domeinen zijn we de beschikbare kennis gaan ordenen. Het model heeft zijn meerwaarde bewezen: het was behulpzaam bij het structureren van de beschikbare kennis. Deze ordening heeft geleid tot het ‘vullen’ van het model voor politieleiderschap.

Met betrekking tot het ‘vullen’ van het model zijn wij op een belangrijke beperking gestuit. Deze vloeit voort uit het gebrek aan empirische publicaties over politieleiderschap. Er is weliswaar veel geschreven over politieleiderschap, maar het zijn veelal publicaties met normatieve uitspraken (al dan niet van de politie zelf) zonder empirische onderbouwing (zie §3.2). Wij hebben uitsluitend gebruikgemaakt van empirische publicaties. Hoewel wij selectief zijn geweest in het gebruik van kennis, moet hierover niettemin een kritische kanttekening worden gemaakt. Voor (vrijwel) alle gebruikte kennis geldt dat ‘politiewoorden’ dominant zijn ten opzichte van ‘politiedaden’. Met andere woorden: de kennis over hoe politieleiders handelen, is vooral gebaseerd op wat politieleiders hier zelf over vertellen – of (in veel mindere mate) op hoe anderen dit ervaren – in plaats van op observaties van wat ze doen. Voor menselijk handelen is kenmerkend dat de uitdrukking van de eigen ervaringen sterk samenhangt met de ‘espoused theory’ (hoe ze het graag zouden zien), terwijl de ‘theory in use’ inzicht geeft in het ‘werkelijke’ gedrag van iemand (zie Argyris & Schön, 1974). De ‘theory in use’ kun je alleen maar leren kennen door gedrag te observeren. Omdat observatiestudies naar politieleiderschap niet hebben plaatsgevonden, moeten we het doen met de ervaringen van degenen die op de een of andere manier bij de praktijk van politieleiderschap zijn betrokken. Dit is opmerkelijk. We hebben het politiewerk immers ook niet leren kennen door politiemensen ernaar te vragen.

Naast het ‘vullen’ van het model is het ook noodzakelijk een opmerking te maken over het model zelf. Het model heeft, zoals gezegd, geholpen bij het or-

denen van de beschikbare kennis over (in)effectief politieleiderschap. Terugkijkend moeten we echter concluderen dat ons model eigenlijk incompleet is. Het heeft meerwaarde om het gewenste handelen van politieleiders – richting de omgeving en de organisatie – te beschrijven en waar mogelijk te koppelen aan de benodigde kennis, vaardigheden, capaciteiten en ervaring van de politieleider als individu, maar ook hierbij kan de eerdergenoemde vraag worden gesteld: met het oog waarop? Is ‘goed’ politieleiderschap het beïnvloeden van het bestuur in de door de leider gewenste richting? Is goed politieleiderschap beantwoorden aan de verwachtingen van politiemedewerkers met betrekking tot ‘liefde voor het vak’ of ‘interesse in persoonlijke omstandigheden’? Wij denken dat deze vragen in essentie ontkennend moeten worden beantwoord. Het doet er waarschijnlijk allemaal toe, maar niet ‘an sich’. Uiteindelijk gaat politieleiderschap volgens ons om een hoger gelegen doel. Effectiviteit en efficiëntie zijn de begrippen die hier veelal aan worden gekoppeld, maar voor de politie schieten deze begrippen (alleen) tekort. Al redenerend komen wij tot de conclusie dat ons model nog een dimensie mist, die aan de beïnvloedingsdomeinen ‘omgeving’ en ‘organisatie’ moet worden gerelateerd: de maatschappelijke opdracht van de politie. Dit wil zeggen dat ‘goed’ politieleiderschap draait om effectieve beïnvloeding gericht op het bijdragen aan de maatschappelijke opdracht van de politie. Deze opdracht ontbreekt in veel gevallen in het perspectief op politieleiderschap en voor zover verwijzingen naar onderdelen van deze opdracht plaatsvinden, is het handelen van politieleiders hier niet (expliciet) aan gekoppeld. Dit is echter de centrale opgave waarvoor het onderzoek naar politieleiderschap, maar zeker ook een politieleider zelf, staat.

De term ‘maatschappelijke opdracht’ ontleen wij aan Terpstra (2010) en refereert aan wat de politie – en daarmee een politieleider – moet nastreven. Op basis van diverse inzichten formuleren wij de volgende aspecten als onderdeel van de maatschappelijke opdracht.<sup>47</sup>

- **Normatieve legitimiteit.** Normatieve legitimiteit is gebaseerd op fundamentele waarden of beginselen en daarmee verbonden aan de rechtsstaat. Uitgangspunt is een (potentieel) negatieve relatie tussen politie en burgers waarin wederzijds wantrouwen bestaat (Terpstra, 2010). Legaliteit staat in dit kader centraal: macht moet conform vastgestelde regels worden uitgeoefend (zie Van der Vijver, 2006). Het gaat hierbij overigens niet alleen om het gebruik

47 Reiner (2000) definieert ‘accountability’ als overkoepelende term. Hij maakt onderscheid tussen legaliteit, prioriteit, effectiviteit en efficiëntie. Prioriteit kan worden gezien als de meer sociale component van legitimiteit.



van de geweldsbevoegdheid door de politie en de beperkingen en grenzen die vanuit het perspectief van normatieve legitimiteit hieraan moeten worden gesteld. Het gaat over alle vormen van politieel handelen in relatie tot wat 'mag'. De vraag of het optreden van de politie correct is, staat centraal. In die zin gaat het (ook) over de integriteit van de politie als maatschappelijk instituut (zie Huberts & Naeyé, 2005).

- *Sociale legitimiteit.* De sociale legitimiteit is gerelateerd aan de gemeenschappelijke waarden tussen politie en burgers (Terpstra, 2010). Het gaat over de vraag of burgers het optreden van de politie begrijpen en gerechtvaardigd achten. Deze vorm van legitimiteit moet in de ontmoeting tussen politie en burgers telkens weer vorm krijgen en worden bevestigd. Op grond van sociale legitimiteit accepteren burgers dat, binnen een bepaalde context, politiemensen de grenzen van de morele ruimte definiëren en op basis hiervan bepalen wat kwade gedragingen zijn (zie Boutellier, 2010; Van Stokkum, 2010). Tegelijkertijd verschaft sociale legitimiteit aan burgers een basis om de politie en haar motieven te vertrouwen en geloof te hebben in haar vermogen burgers te beschermen als dat nodig is. Er bestaat dan ook een belangrijke verbinding tussen vertrouwen en (sociale) legitimiteit (Van der Vijver, 2006).
- *Maatschappelijke effectiviteit.* Effectiviteit is in relatie tot de politie een enigszins problematische term (zie ook Terpstra, 2010). Effectiviteit is een relatief begrip. Wat wordt er precies mee bedoeld en waaraan moet het worden afgemeten? Dit is aanleiding om te spreken over maatschappelijke effectiviteit. Hiermee wordt duidelijk dat effectiviteit moet worden afgemeten aan de maatschappelijke effecten die de politie bereikt, in termen van minder criminaliteit en meer veiligheid, en bijvoorbeeld niet aan de outputprestaties die moeten worden gerealiseerd. Het gaat om de gerichtheid van de politie op minder criminaliteit en meer veiligheid (probleemgerichtheid). De vraag staat centraal of de politie er alles aan doet wat gezien haar middelen en bevoegdheden mag worden verwacht om problemen op het gebied van onveiligheid en criminaliteit aan te pakken (zie Terpstra, 2010). Hierbij moet worden beseft dat de politie voor haar maatschappelijke effectiviteit afhankelijk is van de bijdragen van andere partijen. De politie beschikt nauwelijks over middelen om problemen echt op te lossen. Juist daarom is de samenwerking met partners ook zo van belang. Het maakt echter wel duidelijk dat de politie realistisch moet zijn in haar ambities in termen van maatschappelijke effectiviteit.

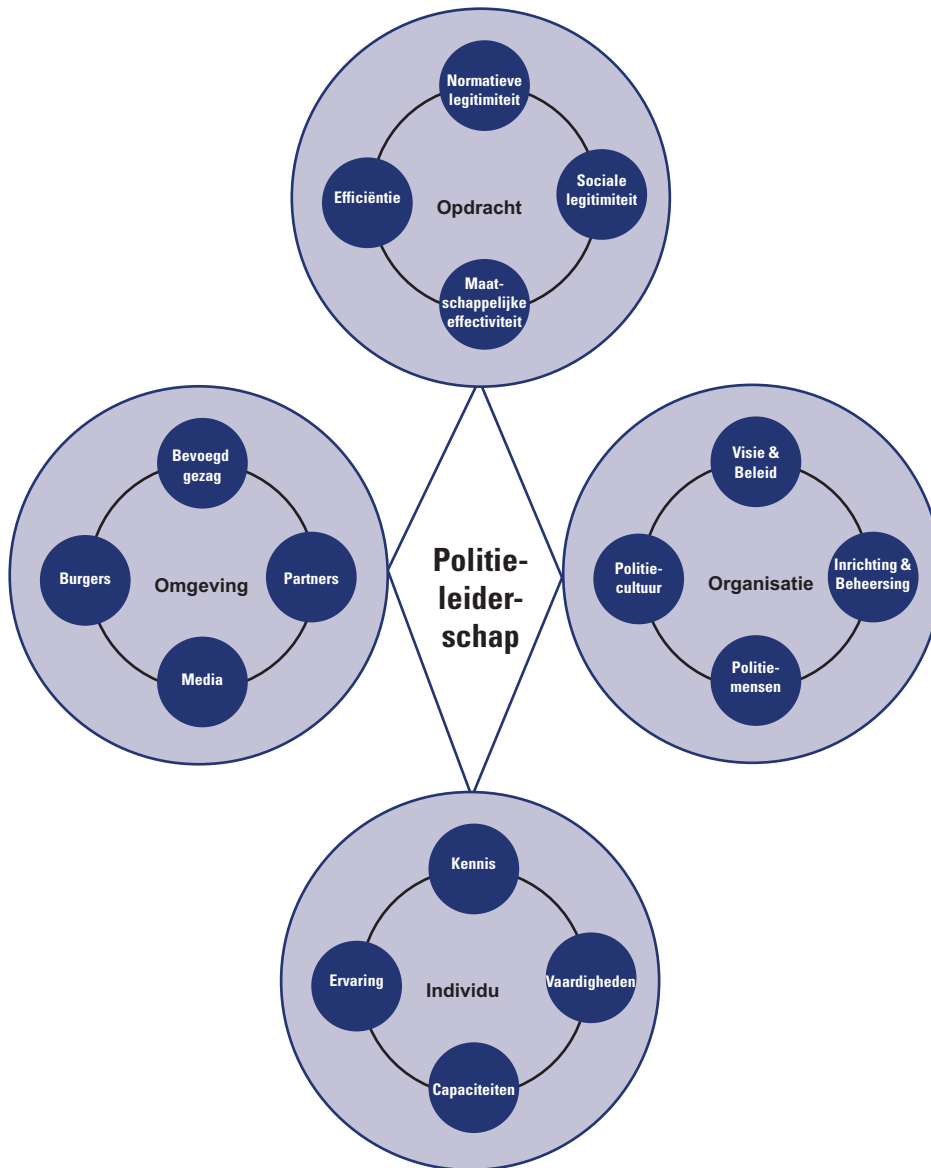
- **Efficiëntie.** Het vierde element van de maatschappelijke opdracht van de politie is efficiëntie.<sup>48</sup> Voor efficiëntie geldt eveneens dat het een relatief begrip is, omdat het voor de politie onlosmakelijk is verbonden met legitimiteit en maatschappelijke effectiviteit. De politie is efficiënt wanneer zij legitiem handelt en maatschappelijk effectief is tegen zo min mogelijk kosten. Efficiëntie is een kernelement van de maatschappelijke opdracht van de politie, omdat de politie wordt gefinancierd op basis van publieke middelen. Met betrekking tot publieke middelen moeten altijd keuzes worden gemaakt. Ze zijn per definitie schaars. De zorg om veiligheid moet 'strijden' met de zorg voor gezondheid, milieu, infrastructuur, het stimuleren van de economie en dergelijke. Het is daarom van belang dat legitimiteit en maatschappelijke effectiviteit tegen zo min mogelijk kosten worden gerealiseerd. Hierbij geldt dat sociale legitimiteit en maatschappelijke effectiviteit graduele begrippen zijn. Het kan altijd meer zijn. In die zin gaat het om een acceptabele balans en het voorkomen van verspilling. Er moet zorgvuldig met (financiële) middelen worden omgegaan.

Op basis van het voorgaande ontstaat het model voor politieleiderschap, zoals weergegeven in figuur 6.

### 8.3 Het belang van 'klein' politieleiderschap

Het model maakt duidelijk dat politieleiders de normatieve legitimiteit, sociale legitimiteit, maatschappelijke effectiviteit en efficiëntie van de politie dienen: 'goed' politieleiderschap betekent dat een politieleider optimaal bijdraagt aan deze waarden. Dat is het belang van politieleiderschap. Deze stelling leidt al snel tot de vraag wat het precieze verband is tussen het handelen van politieleiders en de waarden die onderdeel zijn van de maatschappelijke opdracht. Het ideaal is dan dat we kunnen meten welke invloed politieleiders hebben op deze waarden door van alles te gaan operationaliseren en meten. Wij zijn van mening dat dit niet de juiste benadering is. De vraag naar de invloed van politieleiders op deze waarden kan niet kwantitatief of 'hard' worden beantwoord. De waarden zelf zijn al nauwelijks te operationaliseren, laat staan dat alle factoren tussen (het handelen van) een politieleider en deze waarden of doelen kunnen wor-

<sup>48</sup> Terpstra (2010) laat dit element achterwege, maar dit is naar ons idee onterecht.



**Figuur 6:** Model voor politieleiderschap

den geneutraliseerd. Het nut van deze waarden ligt niet in het meetbare. Het gaat erom dat politieleiders deze waarden hanteren als perspectief bij het vervullen van hun rol. In concrete handelingspraktijken van politieleiders moet zichtbaar worden dat ze vanuit deze waarden of doelen handelen. Hierbij geldt



dat iedere politieleider op het eigen niveau een bijdrage kan leveren. Hierna volgen enkele illustraties.

- Normatieve legitimiteit op strategisch niveau gaat over het vaststellen van een geweldsprotocol, terwijl op operationeel niveau de concrete toepassing door politiemensen centraal staat.
- Sociale legitimiteit gaat op strategisch niveau over het initiëren van themadagen 'burgergericht optreden', terwijl op tactisch niveau concrete correcties van uitvoerende politiefunctionarissen moeten plaatsvinden.
- Maatschappelijke effectiviteit op tactisch niveau gaat over het activeren van het lokaal bestuur om een voorziening voor verslaafden te realiseren, terwijl het op operationeel niveau draait om de probleemgestuurde aansturing van politiemensen tijdens de briefing.
- Efficiëntie op strategisch niveau wordt bereikt door – met rekenschap van de praktijk – gezamenlijk materiaal in te kopen, terwijl een operationele chef kan sturen op de tijdsbesteding op de werkvloer.

Politleiderschap kan er absoluut toe doen en zal er in de huidige praktijk ook toe doen. Handelen vanuit de maatschappelijke opdracht is essentieel. Hierbij is het van belang te beseffen dat het uiting geven aan deze maatschappelijke opdracht niet (alleen) in de 'grote verhalen' zit, maar juist (ook) om de 'kleine dingen' gaat. Een politieleider kan landelijk bijdragen aan de mooiste vergezichten, maar in zijn korps vooral bezig zijn met het stapelen van onnodige reorganisaties. Politieleiderschap is vooral klein en concreet in plaats van groot en abstract. Politieleiderschap doet ertoe, maar is zeker niet het antwoord op alle knelpunten die zich rondom het functioneren van de politie voordoen (zie ook Collins, 2001). Het groot maken van politieleiderschap zorgt ervoor dat de verwachtingen overspannen raken en alles wat fout gaat al snel als een gevolg van falend leiderschap wordt gezien. Dit helpt niet. In het primaire proces van de politie wordt gewerkt aan de maatschappelijke opdracht. Politieleiders kunnen op hun best enkele grote, maar vooral heel veel kleine dingen doen om ervoor te zorgen dat de politietaken worden uitgevoerd op een manier die de waarden van de maatschappelijke opdracht dichterbij brengt.





# 9

## Hoe nu verder?

We zijn in het laatste hoofdstuk van dit boek aanbeland. De conclusies zijn geformuleerd en over de opbrengsten is gediscussieerd. Wat ons nog rest, zijn twee ‘zaken’:

- een duiding van de wijze waarop het model voor politieleiderschap (en de daarin opgenomen kennis) kan worden toegepast;
- een beschrijving van de initiatieven die kunnen worden ondernomen om de kennispositie met betrekking tot politieleiderschap te versterken.

### 9.1 Het gebruik van het model voor politieleiderschap

Naar onze inschatting is het model voor politieleiderschap bruikbaar voor de volgende doelen:

- reflecteren door politieleiders;
- ontwikkelen/inrichten van leiderschapsprogramma's;
- empirisch onderzoek.

#### *Reflecteren door politieleiders*

Het ('ingevulde') model voor politieleiderschap is in de eerste plaats bruikbaar voor politieleiders. Aan de hand van de inzichten kunnen zij reflecteren op hun eigen praktijk als politieleider. Deze functie sluit aan bij de opvatting dat het zoeken naar politieleiderschap niet zozeer een kwestie is van het definiëren van de gewenste competenties, als wel van het nemen van ruimte om het eigen leiderschap tegen het licht te houden (Bisschop e.a., 2010b). Voor politieleiders op tactisch en (vooral) operationeel niveau kunnen de inzichten die in dit boek zijn gepresenteerd ook blikverruimend werken, omdat in deze studie het totale speelveld aandacht krijgt.



### Ontwikkelen/inrichten van leiderschapsprogramma's

De tweede functie van het model is gerelateerd aan de programma's die worden ontworpen en ingezet om politieleiders te ontwikkelen/professionaliseren. Het model geeft inzicht in de 'borden' waarop politieleiders, op verschillende niveaus, moeten schaken. Aan de hand van de aspecten en de uitwerking daarvan kunnen de opgaven en dilemma's voor politieleiders worden geïdentificeerd en worden vertaald in ontwikkeldoelen en programma-inrichting. Het belang van het adequaat ontwikkelen van politieleiders is (ook) in de nabije toekomst groot, omdat er door uitstroom een behoorlijke vervangingsvraag gaat ontstaan op alle leidinggevende niveaus binnen de politie. Volgens het expertisecentrum personeelsvoorziening zal tot 2015 van de ruim 4500 leidinggevende functies ongeveer veertig procent vervangen worden; een verlies van veel ervaring, maar ook een uitdaging voor werving, selectie en opleiding.

### Empirisch onderzoek

Het model biedt in de derde plaats een raamwerk of kader voor onderzoek. Er zijn vele typen onderzoek denkbaar. Wij beperken ons hier tot drie onderzoeklijnen die naar ons idee centraal moeten staan:

- het werk van politieleiders;
- de relatie tussen de 'leerwereld' en 'werkwereld';
- de behoefte aan politieleiderschap.

In de volgende paragraaf worden deze drie lijnen uitgewerkt.

## 9.2 Een onderzoeksagenda

### Het werk van politieleiders

Net zoals bij veel ander onderzoek naar leiderschap (zie Van der Weide & Wilderom, 2006), wordt bij onderzoek naar politieleiderschap maar een beperkt aantal methodieken toegepast (interviews, vragenlijsten). Het ontbreekt aan voldoende aandacht voor observeerbaar gedrag. Er is gebrek aan inzicht in het feitelijke handelen van politieleiders. We gaan te veel af op 'politiewoorden' en te weinig op 'politiedaden'. Het model voor politieleiderschap biedt de mogelijkheid om empirisch onderzoek te verrichten naar wat politieleiders nu feitelijk 'doen' en welke redenen hieraan ten grondslag liggen. Hoe en waaraan besteden zij hun tijd? Wat is kenmerkend voor hun contacten met het OM? Welke

rol spelen zij in managementteams? Hoe komen zij over wanneer zij de 'troepen' toespreken? Enzovoort. Er zijn talloze vragen die op basis van het model voor politieleiderschap kunnen worden gesteld over de praktijk van dat leiderschap. Om dergelijke vragen te kunnen beantwoorden, is observatieonderzoek essentieel. Dit houdt in dat onderzoekers door middel van het 'volgen' van politieleiders – gedurende minimaal enkele weken – in kaart brengen wat zij feitelijk doen en vooral ook waarom. Via deze rijke onderzoeksmethodiek is niet eerder kennis verzameld. Politieleiders worden uitgedaagd om te reflecteren op hun handelen, zodat ook duidelijk wordt in welke mate de maatschappelijke opdracht nu eigenlijk een rol van betekenis speelt. Kennis van 'hoe het gaat' is essentieel om (beter) onderbouwde uitspraken te doen over wat effectief politieleiderschap inhoudt. De praktische relevantie van veel theorieën wordt vervolgens zichtbaar. Pas dan kunnen we interessante opvattingen en aannames, zoals: 'een goede politieleider is authentiek', daadwerkelijk op waarde schatten. Daarnaast geldt dat de kennis, die in dit boek is weergegeven, ook wordt getoetst; een uitdagende opgave.

#### *De relatie tussen de 'leerwereld' en 'werkwereld'*

De politie investeert veel in het ontwikkelen/professionaliseren van haar leiders (zie o.a. Van der Lans, 2008; Van der Meulen, 2009). Er is een relatief omvangrijke 'leerwereld' voor politieleiders aanwezig (OLL, TLL, SLL, Politie Call, Kandidatenprogramma, enzovoort). Met de voorliggende studie hebben we, op basis van de beschikbare kennis (en met alle beperkingen van dien), de 'werkwereld' van politieleiders in kaart gebracht. Een relevante vraag is in welke mate de 'leerwereld' van politieleiders aansluit bij de 'werkwereld'. Wij vermoeden dat de 'leerwereld' op enige afstand van de 'werkwereld' staat. Dit vermoeden ontlent wij aan onze eigen praktijk, waarin wij in uiteenlopende opdrachten contact hebben met politieleiders op diverse niveaus. Dit lijkt niet alleen te gelden voor de politieorganisatie, maar voor leiderschapsmasters en MBA's voor allerlei sectoren. Theoretici – Mintzberg voorop – hebben stevige kritiek op de wijze waarop huidige managementopleidingen worden vormgegeven; te weinig afgestemd op de praktijk en te weinig in samenwerking met mensen uit de praktijk ontwikkeld (Mintzberg, 2004).

Dit is niet gewenst. Tachtig procent van al het leren blijkt in de praktijk plaats te vinden (informeel leren), terwijl slechts twintig procent in trainingen en opleidingen gestalte krijgt (formeel leren) (Doornbos, 2006; Cross, 2006). De vraag is daarmee of de politie in de goede dingen investeert wanneer het doel is

politieiders te ontwikkelen. Wij zijn ervan overtuigd dat het rendement van de investeringen in leiderschapsontwikkeling wordt verbeterd wanneer we inzicht hebben in hoe beide werelden zich tot elkaar verhouden en op welke wijze meer integratie kan plaatsvinden. Een onderzoek dat zich daarop richt – het in kaart brengen van de ‘leerwereld’ en de mogelijke discrepantie met de ‘werkwereid’ én het doen van concrete aanbevelingen voor optimale integratie (ontwerpeisen voor programma’s) –, heeft naar ons idee veel meerwaarde.

### *De behoefte aan politieiderschap*

In dit onderzoek hebben we geconstateerd dat het maar zeer de vraag is of je bij politieiders zelf moet zijn om erachter te komen wat ‘goed’ politieiderschap inhoudt. Opvattingen van politieiders over ‘goed’ politieiderschap zijn interessant, maar leiderschap is een wederkerig fenomeen: gerichte beïnvloeding gaat over interactie. Een sterke focus op politieiders als dragers van kennis over ‘goed’ politieiderschap houdt geen rekening met attributiefouten. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het verschijnsel dat mensen succes aan de eigen persoonlijke capaciteiten of talenten toeschrijven (interne attributie), terwijl zij hun falen meer toeschrijven aan de externe omstandigheden of fouten van anderen (externe attributie). Uit dit onderzoek komt naar voren dat politieiders zich hier (ook) schuldig aan maken. Het is daarom riskant om politieiderschap te versmallen tot de politieider.

Wat verwachten medewerkers van politieiders? Wat ervaren partners en gezagsdragers als ‘goed’ of ‘slecht’ politieiderschap? Wat is de behoefte aan politieiderschap? Hoe ziet deze behoefte er precies uit? Het zijn relevante vragen, die vooralsnog slechts indicatief van een antwoord kunnen worden voorzien. Het zijn vooral de politieiders zelf die deze vragen voor anderen beantwoorden. De voorliggende vragen zijn in het licht van de komst van een nationale politie extra relevant. De context gaat veranderen. Wat betekent dit voor politieiderschap?



## Literatuur

- Aardema, H. (2002). *Doorwerking van BBI*. Proefschrift. Leusden: BMC.
- Aardema, H. (2008). *Politieleiderschap; verbinding bovenstroom en onderstroom*. Warnsveld/Apeldoorn: Politieacademie.
- Abrahamsen, S. & J. Strype (2010). 'Are they all the same? Norwegian police officers' personality characteristics and tactics of conflict resolution'. In: *Policing and Society* 20 (1), 99-123.
- Adang, O.M.J., R. van der Wal & H. Quint (2010). *Zijn wij anders? Waarom Nederland geen grootschalige etnische rellen heeft*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Adlam, R. (2002). 'Governmental rationalities in police leadership: an essay exploring some of the 'deep structure' in police leadership praxis'. In: *Policing and Society* 12 (1), 15-36.
- Adlam, R. (2003). 'This complex thing, leadership'. In: R. Adlam & P. Villiers (red.). *Police leadership in the twenty-first century: philosophy, doctrine and developments*. Winchester: Waterside Press.
- Aitken, P. (2002). *Introduction to leadership*. New Zealand: presentation for MDC.
- Alimo-Metcalf, B. & J. Alban-Metcalf (2005). 'Leadership: Time for a new direction?'. In: *Leadership* 1 (1), 51-71.
- Anderson, N., P. Heriot & G.P. Hodgkinson (2001). 'The practitioner research divide in industrial work and organizational (IWO) psychology: where are we now and where do we go from here?'. In: *Journal of Occupational and Organizational Psychology* 74 (4), 391-412.
- Argyris, C. & D.A. Schön (1974). *Theory in practice. Increasing professional effectiveness*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Assink, P. (2005). *Uit het harnas, vier wegen naar authentiek en verantwoord leiderschap*. Amsterdam: Uitgeverij Business Contact.
- Avolio, B.J. & W.L. Gardner (2005). 'Authentic leadership development: Getting to the root of positive forms of leadership'. In: *The Leadership Quarterly* 16 (2), 315-338.

- Bailey, F.G. (1988). *Humbuggery and manipulation: the art of leadership*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Baker, T.E. (2006). *Effective police leadership. Moving beyond management*. New York: Looseleaf Law Publications.
- Bales, R.F. (1954). 'In conference'. In: *Harvard Business Review* 32 (2), 44-50.
- Barker, R.A. (2001). 'The nature of leadership'. In: *Human Relations* 54 (4), 469-494.
- Barrick, M.R. & M.K. Mount (1991). 'The big five personality dimensions and job performance: a meta-analysis'. In: *Personnel Psychology* 44, 1-26.
- Bass, B.M. (1985). *Leadership and performance beyond expectations*. New York: Free Press.
- Bass, B.M. (1990). *Bass & Stogdill's handbook of leadership: theory, research and managerial applications* (3rd ed.). New York: Free Press.
- Bekkers, V., M. Thaens, G. Straten & P. Siep (2009). *Informatiemanagement binnen de politie. Van praktijk tot normatief kader*. Den Haag: Reed Business.
- Bennebroek-Gravenhorst, K. & A. Weitering (2010). 'Veranderen vanuit passie en lef. Verschil maken in een cultuur van gelijkheid en uniformiteit'. In: J.J. Boonstra (red.). *Leiders in cultuurverandering* (cahier 16). Assen: Van Gorcum.
- Bennis, W.G. & B. Nanus (1985). *Leaders: the strategies for taking charge*. New York: Harper & Row.
- Bervoets, E.J.A., E.J. van der Torre & J. Dobbelaar (2009). *Politiepolitiek. Een empirisch onderzoek naar politieke signalering & advisering*. Den Haag: Reed Business.
- Beunders, H. & E.R. Muller (2005). *Politie en media. Feiten, fictie en imagopolitiek*. Zeist: Kerckebosch.
- Bisschop, L., S. de Kimpe & P. Ponsaers (2010a). 'Leiderschap in de boeken. Een literatuurstudie naar leiderschap en politieleiderschap'. In: L. Bisschop, K. Buijnink, S. de Kimpe & M. Noordegraaf (red.). *Politleiderschap; reflecties op politieleiders en hun professionaliteit*. Antwerpen/Apeldoorn/Portland: Maklu.
- Bisschop, L., S. de Kimpe & P. Ponsaers (2010b). 'Korpschefs. Rapport van het onderzoek naar het profiel en de evaluatie van de korpschefs van de lokale politie in België'. In: L. Bisschop, K. Buijnink, S. de Kimpe & M. Noordegraaf (red.). *Politleiderschap; reflecties op politieleiders en hun professionaliteit*. Antwerpen/Apeldoorn/Portland: Maklu.
- Bittner, E. (1984). 'The broken badge; Reuss-Ianni and the culture of policing'. In: *American Bar Foundation Research Journal* 1, 206-213.
- Blake, R.R. & J.S. Mouton (1964). *The managerial grid*. Houston, TX: Gulf.
- Blauw, J.A. (2005). *Dossier Blauw. Memoires van een oud-hoofdcommissaris van politie*. Utrecht: Uitgeverij de Fontein.
- Blouw, H. de, F.M. Copini & P.J.P.M. van Lochem (1990). *Professie, macht en dienstbaarheid: 40 jaar politieleiding aan het woord*. Arnhem/Gouda: Quint.

- Boekhoorn, P. & T. Speller (2004). *Ketsamenwerking als kerntaak van de politie. Inventarisatie van twee samenwerkingsprojecten bij de aanpak van jeugd*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- Bogers, N., Y. Hondema, C.D. Koers & X.X. van der Krogt (2009). *Interventies in ontwikkeling. Een onderzoek naar de strategie achter de veranderingen in strategisch politieleiderschap*. Warnsveld: School voor Politieleiderschap.
- Boin, R.A., E.J. van der Torre & P. 't Hart (2003). *Blauwe bazen. Het leiderschap van korpschefs*. Zeist: Kerckebosch.
- Boin, R.A., E.J. van der Torre & P. 't Hart (2007). 'Politieleiderschap: korpschefs op het breukvlak'. In: C. Fijnhaut, E. Muller & E. van der Torre (red.). *Politie: studies over haar werking en organisatie*. Deventer: Kluwer.
- Boutellier, J.C.J. (2005). *Meer dan veilig. Over bestuur, bescherming en burgerschap*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Boutellier, J.C.J. (2010). 'Lokale wanordening. Over de rol van de politie bij de inrichting van de morele ruimte'. In: B. van Stokkum, J. Terpstra & L. Gunther Moor (red.). *De politie en haar opdracht: de kerntakendiscussie voorbij*. Apeldoorn/Antwerpen: Maklu.
- Boutellier, J.C.J. & I. de Groot (2010). *Tussen complexiteit en slagvaardigheid. Dynamische processen in veiligheidsnetwerken*. Amsterdam: VU.
- Broer, W., C.D. Schreuder & C.D. van der Vijver (1987). *Organisatieverandering politie Haarlem. Eindbalans: resultaten na drie jaar werken met wijkteams*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Bryman, A. (1992). *Charisma and leadership in organizations*. Londen: Sage.
- Bryman, A. (2004). 'Qualitative research on leadership: a critical but appreciative review'. In: *The Leadership Quarterly* 15 (6), 729-69.
- Buijnink, L.C.K. (2005). 'Politieleiderschap: meer dan de kerncompetenties? De roep om 'ander' leiderschap'. In: *Het Tijdschrift voor de Politie* 67 (3), 8-13.
- Buijnink, L.C.K., D. Hilarides, L. Huyzer, F. Vijlbrief, P. van Weert & R. van de Woude (2009). *Leiderschapsontwikkeling Politie Nederland. Een nieuw gedeeld verhaal over MD*. De Bilt: NPI.
- Burns, J.M. (1978). *Leadership*. New York: Harper & Row.
- Buul, I. van, P. Damkat, W. van Dijk, W. Frenken & P. van Haasteren (2008). *Leiderschap als knooppunt. Een studie naar de rol van leiderschap in de diffusie van nodale oriëntatie binnen de Nederlandse politie*. Warnsveld: School voor Politieleiderschap.
- Cachet, A. (2006, 19 oktober). *Politieleiderschap in Nederland, tussen Thorbecke en Machiavelli*. Brussel: Bijdrage aan de studiedag 'Naar een nieuw profiel voor de politieleider. Meer manager, minder politieagent?'

- Chan, J.B.L. (1997). *Changing police culture. Policing in a multicultural society*. Cambridge/New York/Melbourne: Cambridge University Press.
- Chan, J.B.L. (2003). *Fair cop. Learning the art of policing*. Toronto/Buffalo/Londen: University of Toronto Press.
- Cohen, B. (1980). 'Leadership styles of commanders of the New York City Police Department'. In: *Journal of Police Science and Administration* 8, 205-211.
- Collins, J. (2001). *Good to great*. Londen: Random House.
- Cope, S., F. Leishmann & P. Starie (1997). 'Globalization, new public management and the enabling state. Futures of police management'. In: *International Journal of Public Sector Management* 10, 444-460.
- Cornelissen, Y. & R. Bastiaansen (2008). *(Politie)leiderschap ten tijde van vernieuwing; alles verandert, niets blijft*. Warnsveld: School voor Politieleiderschap.
- Cortina, J.M., M.L. Doherty, N. Schmitt, G. Kaufman & R.G. Smith (1992). 'The Big Five personality factors in the IPI and MMPI: predictors of police performance'. In: *Personnel Psychology* 45, 119-140.
- Covey, S.R. (1997). 'Servant leadership from the inside out'. In: L. Spears (red.). *Insights on leadership*. New York: Wiley.
- Cross, J. (2006). *Informal learning: rediscovering the natural pathways that inspire innovation and performance*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Dansereau, F., G.G. Graen & W. Haga (1975). 'A vertical dyad linkage approach to leadership in formal organizations'. In: *Organizational Behaviour and Human Performance* 13, 46-78.
- Densten, I.L. (2003). 'Senior police leadership: does rank matter?' In: *Policing: an International Journal of Police Strategies & Management* 26, 400-418.
- Dijk, A. van, A.B. Hoogenboom, F. Hoogewoning, M. Punch & C.D. van der Vijver (2010). *De kogel moet door de kerk. Pamflet over de toekomst van de politie*. Dordrecht: SMVP.
- Dobby, J., J. Anscombe & R. Tuffin (2004). *Police leadership: expectations and impact*. Londen: Home Office.
- Doornbos, A.J. (2006). *Work-related learning in the Dutch police force*. Nijmegen: Radboud Universiteit.
- Dubin, R. (1997). 'Metaphors of leadership: an overview'. In: J.G. Hunt & L.L. Larsons (red.). *Cross currents in leadership*. Carbondale, IL: Southern Illinois University Press.
- Duin, M.J. van., T.B.W.M. van der Torre-Eilert, H. Bergsma & E.J. van der Torre (2010). *Politie en bestuur in de Bible Belt. Een verkenning*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.

- Etter, B. & M. Palmer (1995). *Police leadership in Australia*. Leichhardt: Federation Press.
- Evans, M.G. (1970). 'The effects of supervisory behaviour on the path-goal relationship'. In: *Organizational Behavior and Human Performance* 5, 277-298.
- Fairholm, G.W. (2003). *Mastering inner leadership*. Westport, CT: Quorum.
- Fayol, F.W. (1911). *The principles of scientific management*. New York/London: Harper & Brothers.
- Ferwerda, H., E. van der Torre & V. van Bolhuis (2009). *Nodale praktijken. Empirisch onderzoek naar het nodale politieconcept*. Den Haag: Reed Business.
- Fiedler, F.E. (1964). 'A contingency model of leadership effectiveness'. In: L. Berkowitz (red.). *Advances in experimental social psychology*. New York: Academic Press.
- Fiedler, F.E. (1967). *A theory of leadership effectiveness*. New York: McGraw-Hill.
- Fijnaut, C.J.C.F. (1999). 'De top van de Nederlandse politie verdient beter'. In: *Het Tijdschrift voor de Politie* 65 (10), 28-31.
- Foppen, J.W. (2005). *Verlangen en verleiden*. Maastricht: oratie.
- Foster, J. (2003). 'Police cultures'. In: T. Newburn (red.). *Handbook of policing*. Portland: Willan Publishing.
- Fry, L.W. (2003). 'Toward a theory of spiritual leadership'. In: *The Leadership Quarterly* 14, 693-727.
- Garland, D. (2001). *The culture of control. Crime and social order in contemporary society*. Oxford: Oxford University Press.
- Garner, G.W. (1981). *Common sense police supervision; practical tips for the first-line leader*. Springfield: Charles C. Thomas.
- Geller, W.A. (1985). *Police leadership in America: crisis and opportunity*. Chicago: American Bar Association.
- Gerrichhauzen, J., A. Kampermann & A. Veldhoen (2010). 'Leider gezocht (m/v)'. In: *Checklisten personeelsmanagement* 81, 1.A.1.14.01-1.A.1.14.36.
- Gerstner, C.R. & D.V. Day (1997). 'Meta-analytic review of leader-member exchange theory: correlates and construct issues'. In: *Journal of Applied Psychology* 82 (6), 827-844.
- Gieling, P. (2010). *Sterker blauw*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Graen, G.B. (1976). 'Role-making model of leadership in formal organizations'. In: M.D. Dunnette (red.). *Handbook of industrial and organizational psychology*. Chicago: Rand McNally.

- Graen, G.B. & J. Cashman (1975). 'A role-making model of leadership in formal organizations: a developmental approach'. In: J.G. Hunt & L.L. Larson (red.). *Leadership frontiers*. Kent, OH: Kent State University Press.
- Gunther Moor, L. (1986). *Invloed van de politie op gemeentelijke besluitvorming. Een onderzoek in de gemeente Nijmegen*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Haberfeld, M.R. (2006). *Police leadership*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Hart, P. 't & M. ten Hooven (2004). *Op zoek naar leiderschap. Regeren na de revolutie*. Amsterdam: De Balie.
- Hawkins, J. & V. Dulewicz (2009). 'Relationships between leadership style, the degree of change experienced, performance and follower commitment in policing'. In: *Journal of change management* 9 (3), 251-270.
- Heller, D., T. Judge & D. Watson (2002). 'The confounding role of personality and trait effectivity in the relationship between job and life satisfaction'. In: *Journal of Organizational Behavior* 23 (7), 815-835.
- Herbert, S. (2006). *Citizens, cops, and power. Recognizing the limits of community*. Chicago/Londen: The University of Chicago Press.
- Hersey, P. & K.H. Blanchard (1969). 'Life cycle theory of leadership'. In: *Training and Development Journal* 2, 6-34.
- Hill, L.A. (2004). 'New manager development for the 21<sup>st</sup> century'. In: *Academy of Management Executive* 18 (3), 121-126.
- Hogan, R. (2006). *Personality and the fate of organizations*. Hillsdale, NJ: Erlbaum.
- Hogan, R. & R.B. Kaiser (2005). 'What we know about leadership'. In: *Review of General Psychology* 9, 169-180.
- Holdaway, S. (1983). *Inside the British police*. Oxford: Basil Blackwell.
- Hoogenboom, A.B. (2006). *Operationele betrokkenheid. Prestatiesturing en bedrijfsvoering Nederlandse politie*. Den Haag: Elsevier Overheid.
- Hoogenboom, A.B. (2009). *Bringing the police back in. Notes on the lost & found character of the police in police studies*. Dordrecht: SMVP.
- Hoorn, J. van (2010). *Sturen op vertrouwen. Goed leidinggeven aan goed politiewerk*. Amsterdam: Uitgeverij Boom.
- House, R.J. (1971). 'A path-goal theory of leadership effectiveness'. In: *Administrative Science Quarterly* 16, 321-328.
- House, R.J. (1976). 'A 1976 theory of charismatic leadership'. In: J.G. Hunt & L.L. Larson (red.). *Leadership: the cutting edge*. Carbondale: Southern Illinois University Press.
- House, R.J. & R.N. Aditya (1997). 'The social scientific study of leadership: quo vadis?'. In: *Journal of Management* 23, 409-473.

- House, R.J. & R.R. Mitchell (1974). 'Path-goal theory of leadership'. In: *Journal of contemporary business* 3, 81-97.
- Huberts, L.W.J.C., S. Verberk, K. Lasthuizen & J.H.J. van den Heuvel (2004). *Paradoxaal politiestel; burgemeesters, openbaar ministerie en politiechefs over de sturing van de politie*. Zeist: Kerckebosch.
- Huberts, L.W.J.C. & J. Naeyé (2005). 'Politiële integriteit: het analysekader'. In: L.W.J.C. Huberts & J. Naeyé. *Integriteit van de politie. Wat we weten op basis van Nederlands onderzoek*. Zeist: Kerckebosch.
- Huisman, A. (2006). *Informatie Gestuurde Politie: de tijd en moeite waard?! Een explorerend onderzoek naar verklaringen voor de manier waarop uitvoerders en operationeel leidinggevend bij de Politie Brabant-Noord omgaan met en denken over cultuur- en leiderschapsaspecten van Informatie-Gestuurde Politie*. Enschede: Universiteit Twente.
- Hunt, J.G. & G.E. Dodge (2000). 'Leadership déjà vu all over again'. In: *Leadership Quarterly* 11 (4), 435-458.
- Ilies, R., F.P. Morgeson & J.D. Nahrgang (2005). 'Authentic leadership and eudaemonic well-being: understanding leader-follower outcomes'. In: *The Leadership Quarterly* 16, 373-394.
- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid [IOOV] (2008). *Informatiegestuurde politie*. Den Haag: IOOV.
- Isenberg, J. (2010). *Police leadership in a democracy. Conversations with America's police chiefs*. Boca Raton/Londen/New York: CRC Press.
- Jermier, J.M. & L.J. Berkes (1979). 'Leader behavior in a police command bureaucracy. A closer look at the quasi-military model'. In: *Administrative Science Quarterly* 24, 1-23.
- Jochoms, M.P.C.M., F. van der Laan, W. Landman, P.S. Nijmeijer & A. Sey (2006). *Op prestaties gericht. Over de gevolgen van prestatiesturing en prestatieconvenanten voor sturing en uitvoering van het politiewerk*. Den Haag: Elsevier Overheid.
- Johnston, L. & C. Shearing (2003). *Governing security. Explorations in policing and justice*. Londen/New York: Routledge.
- Judge, T.A., J.E. Bono, R. Ilies & M.W. Gerhardt (2002). 'Personality and leadership: a qualitative and quantitative review'. In: *Journal of Applied Psychology* 87, 765-780.
- Kaats, E., P. van Klaveren & W. Opheij (2005). *Organiseren tussen organisaties. Inrichting en besturing van samenwerkingsrelaties*. Schiedam: Scriptum.
- Kacmar, K.M., L.A. Witt, S. Zivnuska & S.M. Gully (2003). 'The interactive effect of leader-member exchange and communication frequency on performance ratings'. In: *Journal of Applied Psychology* 88, 764-772.

- Katz, R.L. (1955). 'Skills of an effective administrator'. In: *Harvard Business Review* 33 (1), 33-42
- Kets de Vries, M.F.R. (1993). *Leaders, fools and imposters: essays on the psychology of leadership*. San Francisco, Jossey-Bass.
- Kets de Vries, M.F.R. (1998). 'Charisma in action; the transformational abilities of Virgins Richard Branson and ABB's Percy Barnevik'. In: *Organizational Dynamics* 3, 7-21.
- Kets de Vries, M.F.R. (2001). *Leiderschap ontraadseld*. Amsterdam: Nieuwezijds.
- Kotter, J.P. (1990). *A force for change: how leadership differs from management*. New York: Free Press.
- Kouwenhoven, R.M., R.J. Morée & P. van Beers (2011). *Het districtelijk opsporingsproces. De black box geopend*. Den Haag: Reed Business.
- Kramer, M.W. (1995). 'A longitudinal study of superior-subordinate communication during job transfers'. In: *Human Communication Research* 22 (1), 39-64.
- Krimmel, J.T. & P. Lindenmuth (2001). 'Police chief performance and leadership styles'. In: *Police Quarterly* 4, 469-483.
- Kurth, K. (2003). 'Spiritually renewing ourselves at work'. In: R.A. Giacalone & C.L. Jurkiewicz (red.). *Handbook of workplace spirituality and organizational performance*. New York: M.E. Sharp.
- Kuykendall, J.L. (1977). 'Police leadership: an analysis of executive styles'. In: *Criminal Justice Review* 2, 89-100.
- Landelijk Programma HRM Politie (2008). *Werkgeversvisie politie. Een inspirerend fundament*. De Bilt: Landelijk Programma HRM Politie.
- Landman, W. (2005). *Beelden uit de frontlinie. Over de invloed van bedrijfsmatig werken op het politiewerk in de basispolitiezorg*. Amersfoort: Twynstra Gudde.
- Landman, W. (2011). *Sturing van blauw. Een onderzoek naar operationele sturing in de basispolitiezorg*. Den Haag: Reed Business (nog te publiceren).
- Landman, W., P. van Beers & F. van der Laan (2009). *Verbinden van politie- en veiligheidszorg. Politie en partners over signaleren en adviseren*. Den Haag: Reed Business.
- Lans, J. van der (2008). *Ontregelen. De herovering van de werkvloer*. Amsterdam/Antwerpen: Uitgeverij Augustus.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Long, M. (2003). 'Leadership and performance management'. In: T. Newburn (red.). *Handbook of policing*. Cullompton/Portland: Willan Publishing.
- Lord, R.G., C.L. DeVader & G.M. Alliger (1986). 'A meta-analysis of the relation between personality traits and leadership perceptions: an application of validity generalization procedures'. In: *Journal of applied psychology* 71, 402-410.



- Lynch, R.G. (1986). *The police manager. Professional leadership skills*. New York: Random House.
- Maanen, J. van (1983). 'The boss. First-line supervision in an American police agency'. In: M. Punch (red.). *Control in the police organization*. Cambridge/Londen: The MIT Press.
- Mark, R. (1978). *In the office of constable*. Londen: William Collins Sons & Co.
- McColl-Kennedy, J.R. & R.D. Anderson (2005). 'Subordinate-manager gender combination and perceived leadership style influence on emotions, self esteem and organizational commitment'. In: *Journal of Business Research* 58 (2), 115-125.
- Mellink, L. (2003). 'Politieleiderschap en het middenkader'. In: *Het Tijdschrift voor de Politie* 65 (1-2), 19-21.
- Melnicoe, W.B. & J.C. Menning (1969/1978). *Elements of police supervision*. Encino: Glencoe Publishing.
- Mertens, F., T. Jochoms & M. Zonneveld (2009). *Leiderschap: wat gebeurt er? Situaties uit de actuele politiepraktijk*. Warnsveld/Apeldoorn: Politieacademie.
- Meulen, M. van der (2009). *Achter de schermen. Vakontwikkeling en professionalisering van publieke managers in de zorg en bij de politie*. Delft: Uitgeverij Eburon.
- Mintzberg, H. (1973). *The nature of managerial work*. New York: Harper & Row.
- Mintzberg, H. (1992). *Mintzberg over management. De wereld van onze organisaties*. Amsterdam/Antwerpen: Uitgeverij Contact.
- Mintzberg, H. (2004). *Managers, maar dan echte. Over de zachte praktijk van het managen en de vorming van managers*. Schiedam: Scriptum.
- Mintzberg, H. (2009). *Managing*. Harlow: Pearson.
- Mitchell, M. & J. Casey (2007). 'Requirements of police managers and leaders from sergeant to commissioner'. In: M. Mitchell & J. Casey (red.). *Police leadership & management*. Sydney: The Federation Press.
- Mitroff, I.I. & E.A. Denton (1999). *A spiritually audit of corporate America: a hard look at spirituality, religion and values in the workplace*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Moxley, R.S. (2000). *Leadership and spirit*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Muijen, J.J. van (2003, 20 maart). *Leiderschapsontwikkeling: het hanteren van paradoxen*. Breukelen: Universiteit Nyenrode.
- Mumford, M.D., S.J. Zaccaro, F.D. Harding, T. Owen Jacobs & E.A. Fleishman (2000). 'Leadership skills for a changing world: solving complex social problems'. In: *Leadership Quarterly* 11 (1), 11-35.
- Munday, J. (1995). 'You can run, but you can't hide; dealing with media, for chief executives'. In: B. Etter & M. Palmer (red.). *Police leadership in Australia*. Annandale: The Federation Press.

- Nap, J. (2001). *Werken aan blauw vakmanschap. Systematisch leren in de politiepraktijk*. Apeldoorn: LSOP/Nederlandse Politie Academie.
- Nap, J. (2008). *Stilstaan bij politieleiderschap: waaraan ben ik dienstbaar, waarvoor moet ik waken?* Warnsveld/Apeldoorn: Politieacademie.
- Noordegraaf, M. (2002). *Attention! Work and behavior of public managers amidst ambiguity*. Delft: Eburon.
- Noordegraaf, M. & K. Buijnink (2010). 'Ontwikkeling van politieleiders: trends en toekomst'. In: L. Bisschop, K. Buijnink, S. de Kimpe & M. Noordegraaf (red.). *Politieiderschap; reflecties op politieleiders en hun professionaliteit*. Antwerpen/Apeldoorn/Portland: Maklu.
- Northouse, P.G. (2004). *Leadership, theory and practice*. Londen: Sage Publications.
- Oosten, A. van (1983). *Brigadiers in surveillancediensten, eerste deelverslag van een onderzoek naar kaderfuncties bij de gemeentepolitie*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken, Directie Politie, afdeling Onderzoek & Ontwikkeling.
- Oosten, A. van (1985). *Inspecteurs en hoofdinspecteurs, tweede deelverslag van een onderzoek naar kaderfuncties van de gemeentepolitie*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken, Directie Politie, afdeling Onderzoek & Ontwikkeling.
- Panzarella, R. (2003). 'Leadership myths and realities'. In: R. Adlam & P. Villiers (red.). *Police leadership in the twenty first century: philosophy, doctrine and developments*. Winchester: Waterside Press.
- Paunonen, S.V., D.N. Jackson, J. Trzebinski, F. Fösterling (1992). 'Personality structure across cultures: a multimethod evaluation'. In: *Journal of Personality and Social Psychology* 62 (3), 447-456.
- Pearce, C.L., & J.A. Conger (2003). *Shared Leadership: reframing the hows and whys of leadership*. Thousand Oaks: Sage.
- Pell, A.R. (1967). *Police leadership*. Springfield, IL: Charles C. Thomas.
- Poot, C.J., R.J. Bokhorst, P.J. van Koppen & E.R. Muller (2004). *Rechercheportret. Over dilemma's in de opsporing*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Pressman, J.L. & A. Wildavsky (1984). *Implementation. How great expectations in Washington are dashed in Oakland*. Berkeley/Los Angeles/Londen: University of California Press.
- Pursley, R.D. (1974). 'Leadership and community identification attitudes among two categories police chiefs'. In: *Journal of Police Science and Administration* 2, 414-422.

- Quinn, R.E. (1997). *Diepgaande verandering*. Schoonhoven: Academic Service
- Quinn, R.E. (1998). *Persoonlijk meesterschap in management*. Schoonhoven: Academic Service.
- Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling [RMO] (2001). *Werken aan balans. Remedie tegen burn-out (advies 22)*. Den Haag: SDU.
- Rainguet, F.W. & M. Dodge (2001). 'The problems of police chiefs: an examination of the issues in tenure and turnover'. In: *Police Quarterly* 3, 268-288.
- Reese, R. (2005). *Leadership in the LAPD. Walking the tightrope*. Durham: Carolina Academic Press.
- Reiner, R. (1991). *Chief constables. Bobbies, bosses, or bureaucrats?* Oxford/New York: Oxford University Press.
- Reiner, R. (2000). *The politics of the police*. Oxford: Oxford University Press.
- Reuss-Ianni, E. (1983). *Two cultures of policing. Street cops and management cops*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Riessen, J. van (2007). *In naam der wet. Veertig jaar bij de Amsterdamse politie*. Amsterdam: Nieuw Amsterdam.
- Rogers, C. (2008). *Leadership skills in policing*. Oxford/New York: Oxford University Press.
- Rosenthal, U. (2007). 'Politie en staat'. In: C.J.C.F. Fijnaut, E.R. Muller, U. Rosenthal & E.J. van der Torre (red.). *Politie; studies over haar werking en organisatie*. Deventer: Kluwer.
- Rosenthal, U., G.J.N. Bruinsma & E.R. Muller (1998). *Evaluatie Politiewet 1993; een diepteonderzoek*. Den Haag: VUGA.
- Rosenthal, U. & E.J. van der Torre (2007). 'Politiemanagement'. In: C.J.C.F. Fijnaut, E.R. Muller, U. Rosenthal & E.J. van der Torre (red.). *Politie; studies over haar werking en organisatie*. Deventer: Kluwer.
- Ruedisueli, M., R. Out & M. Verheijen (2009). *Wie inspireert wie? Dienende leiders voor leidende dienders*. Apeldoorn: School voor Politieleiderschap.
- Ruijter, A. de (2010). 'Politieleiderschap: het goede goed doen'. In: *Het Tijdschrift voor de Politie* 72 (4), 20-21.
- Ryckeghem, D. van (2010). 'Politioneel leiderschap: actuele uitdagingen'. In: L. Bisschop, K. Buijnink, S. de Kimpe & M. Noordegraaf (red.). *Politieleiderschap; reflecties op politieleiders en hun professionaliteit*. Antwerpen/Apeldoorn/Portland: Maklu.

- Sanders, B.A. (2003). 'Maybe there's no such thing as a good cop – organizational challenges in selecting quality officers'. In: *Policing: An international Journal of Police Strategies and Management*, 26(2), 313-328.
- Schafer, J.A. (2009). 'Developing effective leadership in policing: perils, pitfalls and paths forward'. In: *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management* 32 (2), 238-260.
- Schafer, J.A. (2010). 'The ineffective police leader: acts of commission and omission'. In: *Journal of Criminal Justice* 38, 737-746.
- School voor Politieleiderschap (2003). *Leiders in beweging. Jaarboek School voor Politieleiderschap 2001-2002*. Warnsveld/Apeldoorn: Politieacademie.
- School voor Politieleiderschap (2004). *Zoeken naar balans. Jaarboek School voor Politieleiderschap 2003*. Warnsveld/Apeldoorn: Politieacademie.
- School voor Politieleiderschap (2005). *Publiek leiderschap. Jaarboek School voor Politieleiderschap 2004*. Warnsveld/Apeldoorn: Politieacademie.
- School voor Politieleiderschap (2006). *Balanceren tussen vertrouwen en wantrouwen. Jaarboek School voor Politieleiderschap 2005*. Warnsveld/Apeldoorn: Politieacademie.
- School voor Politieleiderschap (2007). *Anders werken in nieuwe tijden. Jaarboek School voor Politieleiderschap 2006*. Warnsveld/Apeldoorn: Politieacademie.
- School voor Politieleiderschap (2008a). *Politieleiderschap: naar een nieuw evenwicht. Jaarboek School voor Politieleiderschap 2007*. Warnsveld/Apeldoorn: Politieacademie.
- School voor Politieleiderschap (2008b). *Politieleiderschap; de herontdekking van een waardevol ambt*. Warnsveld/Apeldoorn: Politieacademie.
- School voor Politieleiderschap (2009). *Gevraagd: Alerte politieleiders. Jaarboek School voor Politieleiderschap 2008*. Warnsveld/Apeldoorn: Politieacademie.
- Skolnick, J. (1966). *Justice without trail. Law enforcement in democratic society*. New York/Londen/Sydney: John Wiley & Sons.
- Sluis, A. van (2002). *Van planning en control naar strategische beleidsvoering: een onderzoek naar beleidsplanning bij de politie*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Sluis, A. van, L. Cachet, L. de Jong, C. Nieuwenhuyzen & A. Ringeling (2006). *Cijfers en stakeholders. Prestatiesturing en de gevolgen voor de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke relaties van de politie*. Den Haag: Elsevier Overheid.
- Sprenger, C. (2008). *Innovatieve leerpraktijken. Leervermogen in de frontlinie*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Starren, H. (1998). *Grootmeesters in management*. Amsterdam: Uitgeverij Ooievaar.
- St. Johnston, E. (1978). *One policeman's story*. Chichester: Barry Rose.
- Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (2006). *Veiligheid als bestuurlijke opdracht*. Dordrecht: SMVP.
- Stogdill, R.M. (1948). 'Personal factors associated with leadership: a survey of the literature'. In: *Journal of psychology* 25, 35-71.

- Stogdill, R.M. (1974). *Handbook of leadership: a survey of theory and research*. New York: Free Press.
- Stogdill, R.M. & A.E. Coons (1957). *Leader behavior: its description and measurement*. Columbia: Ohio State University, Bureau of Business Research.
- Stoker, J. (2005). *Leiderschap verandert*. Groningen: Rijksuniversiteit.
- Stoker, J.I. & N.J. Kolk (2003). *Grip op leiderschap. Toegankelijke modellen en praktische inzichten*. Deventer: Kluwer.
- Stokkum, B. van (2010). 'Orde handhaven en vrede bewaren. Waarom de omvangrijkste politietaak weinig prestige heeft'. In: B. van Stokkum, J. Terpstra & L. Gunther Moor (red.). *De politie en haar opdracht: de kerntakendiscussie voorbij*. Apeldoorn/Antwerpen: Maklu.
- Stronks, S. (2008). *Blauw! Een onderzoek naar prestatiecontracten en resultaatsturing bij de politie: de ervaringen van oom agent*. Amsterdam: VU.
- Tardif, G. (1974). *Police et politique au Quebec*. Montreal: Éditions de l'Aurore.
- Terpstra, J. (2002). *Sturing van politie en politiewerk; een verkennend onderzoek tegen de achtergrond van een veranderende sturingscontext en sturingsstijl*. Zeist: Kerckebosch.
- Terpstra, J. (2008). *Wijkagenten en hun dagelijks werk. Een onderzoek naar de uitvoering van het gebiedsgebonden politiewerk*. Den Haag: Reed Business.
- Terpstra, J. (2009). 'Politiecultuur en politiepraktijken. Empirische en theoretische kanttekeningen bij een kernbegrip'. In: G. Meershoek (red.). *Politiestudies; terugblik en vooruitzicht. Een bundel essays voor Kees van der Vijver*. Dordrecht: SMVP.
- Terpstra, J. (2010). *De maatschappelijke opdracht van de politie. Over identiteit en kernelementen van politiewerk*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Terpstra, J. & R. Kouwenhoven (2004). *Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg*. Zeist: Kerckebosch.
- Terpstra, J. & W. Trommel (2006). *Het nieuwe bedrijfsmatige denken bij de politie. Analyse van een culturele formatie in ontwikkeling*. Den Haag: Elsevier.
- Tichey, N.M. & M.A. DeVanna (1986). *The transformational leader*. New York: John Wiley.
- Tops, P. (2007). *Regimeverandering in Rotterdam. Hoe een stadsbestuur zichzelf opnieuw uitvond*. Amsterdam/Antwerpen: Uitgeverij Atlas.
- Torre, E.J. van der (1999). *Politiewerk: politiestijlen, community policing, professionalisme*. Alphen aan den Rijn: Samson.
- Torre, E.J. van der (2007a). *Lokale politiechefs. Het middenkader van de basispolitiezorg*. Den Haag: Reed Business.
- Torre, E.J. van der (2007b). 'Politiecultuur'. In: C.J.C.F. Fijnaut, E.R. Muller, U. Rosenthal & E.J. van der Torre (red.). *Politie. Studies over haar werking en organisatie*. Deventer: Kluwer.

- Torre, E.J. van der (2008). *Blauw relaas. Verhalen over het vakmanschap van politiebazen*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Torre, E.J. van der (2011a). *Politiewerk aan de basis: stevig en nuchter*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Torre, E.L. van der (2011b). *Blauw relaas. Verhalen over het vakmanschap van politiebazen*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Torre-Eilert, T.B.W.M. van der, H. Bergsma & M.J. van Duin (2010). *Lokale politiek over politie*. Den Haag: Reed Business.
- Vellinga, A., P. Verhofstad & R. Huegen (2007). *Politie in verbinding? In de ontmoeting staat de verbinding*. Warnsveld: School voor Politieleiderschap.
- Vermaak, H. (2009). *Plezier beleven aan taaiere vraagstukken. Werkingsmechanismen van vernieuwing en weerbaarheid*. Deventer: Kluwer.
- Vermeren, P. (2010). *Rond leiderschap, de brug tussen wetenschap en praktijk*. Gent: Academia Press.
- Vijver, C.D. van der (2006). 'Legitimiteit, gezag en politie. Een verkenning van de hedendaagse dynamiek'. In: C.D. van der Vijver & F. Vlek (red.). *De legitimiteit van de politie onder druk? Beschouwingen over grondslagen en ontwikkelingen van legitimiteit en legitimiteitstoekenning*. Den Haag: Elsevier Overheid.
- Waalwijk, M.W.C. (2003). 'Let's take our chiefs back: over leiderschap bij de politie'. In: *Het Tijdschrift voor de Politie* 65 (1-2), 28-31.
- Waddington, P.A.J. (1999). 'Police (canteen) subculture. An appreciation'. In: *British Journal of Criminology* 39 (2), 287-309.
- Weggeman, M. (2007). *Leidinggeven aan professionals? Niet doen! Over kenniswerkers, vakmanschap en innovatie*. Schiedam: Scriptum.
- Weick, K.E. (2006). 'Faith, evidence, and action: better guesses in an unknowable world'. In: *Organization Studies* 27 (11), 1-14.
- Weide, J.G. van der & C.P.M. Wilderom (2006). 'Gedrag van effectieve middenmanagers in grote Nederlandse organisaties. Een video-observatiestudie'. In: *Management & Organisatie* 60 (5), 35-54.
- Wesselink, M. & R. Paul (2010). *Handboek strategisch omgevingsmanagement*. Deventer: Kluwer.
- Whisenand, P.M. & G.E. Rush (1988). *Supervising police personnel. The fifteen responsibilities*. New Jersey: Prentice Hall.
- Wilson, J.Q. (1968). *Varieties of police behaviour: the management of law and order in eight communities*. Cambridge: Harvard University Press.



Wood, J. & M. Marks (2007). 'Cultural change through 'Nexus' policing'. In: M. O'Neill, M. Marks & A. Sing (red.). *Police occupational culture: new debates and directions*. Oxford/Amsterdam/San Diego: Elsevier.

Yukl, G.A. (1989). *Leadership in organisations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

Yukl, G.A. (1999). 'An evaluative essay on current conceptions of effective leadership'. In: *European Journal of Work and Organizational Psychology* 8 (1), 33-48.



# Bijlage

## Model voor politieleiderschap

### Inleiding

In dit boek is een 'plaat' van het model voor politieleiderschap opgenomen. In het model zijn per aspect adviezen voor politieleiders opgenomen. In deze bijlage zijn deze adviezen eveneens opgenomen. Hierbij moeten de volgende opmerkingen worden gemaakt.

- Bij ieder aspect zijn maximaal vier adviezen opgenomen. Het betreft de adviezen die wij op basis van onze inzichten als het belangrijkste aanmerken.
- Het model bevat niet de waarheid, maar geeft slechts een samenvattende weergave van de beschikbare empirische kennis.
- De nadere uitwerking van de adviezen is in de hoofdstukken 5 tot en met 7 van dit boek te vinden.

### Omgeving

#### Bevoegd gezag

- Creëer een goede overlegsfeer en open verhoudingen
- Dwing gezagsdragers tot keuzes
- Verbind bestuurlijke en justitiële aansturing
- Wees terughoudend met ongevraagd advies

#### Partners

- Verdiep je in de belangen van partners
- Investeer in persoonlijke relaties met partners
- Gebruik onderbouwde informatie/kennis om te beïnvloeden
- Kom afspraken met partners na



### Media

- Ga proactief om met de media
- Wend media aan om publieke beeldvorming te beïnvloeden
- Investeer in constructieve relaties met journalisten
- Houd het verhaal simpel

### Burgers

- Wees afgewogen responsief ten opzichte van wensen
- Bouw en onderhoud contacten met de lokale gemeenschap
- 'Perform' bij belangrijke gebeurtenissen
- Sta open voor kritiek van burgers

### Organisatie

#### Visie & beleid

- Baseer visie en beleid op inzicht in de omgeving
- Maak het praktisch toepasbaar en concreet
- Beperk het aantal (beleids)prioriteiten
- Balanceer tussen vasthouden aan een koers en flexibel inspelen op actualiteit

#### Inrichting & beheersing

- Houd enige tijd vast aan organisatie- en sturingsconcepten
- Balanceer tussen kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren
- Investeer in personeelsvoorziening
- Zorg voor aansluiting tussen ICT en organisatie

#### Politiemensen

- Werk aan een sterke sociale basis
- Wees betrokken bij het politiewerk
- Wees betrokken bij het welzijn van politiemensen
- Ontwikkel en stuur politiemensen

#### Politiecultuur

- Stimuleer collectieve reflectie op het handelen
- Creëer van binnenuit urgentie voor cultuurverandering
- Geef het goede voorbeeld
- Sleutel ook aan 'structurele' condities



## Individu

### Kennis

Kennis over:

- Het politievak
- Criminaliteit en overlast
- Sociale psychologie
- De specifieke context

### Vaardigheden

Vaardig in:

- Communiceren
- Contact maken en onderhouden
- Improviseren
- Overtuigen

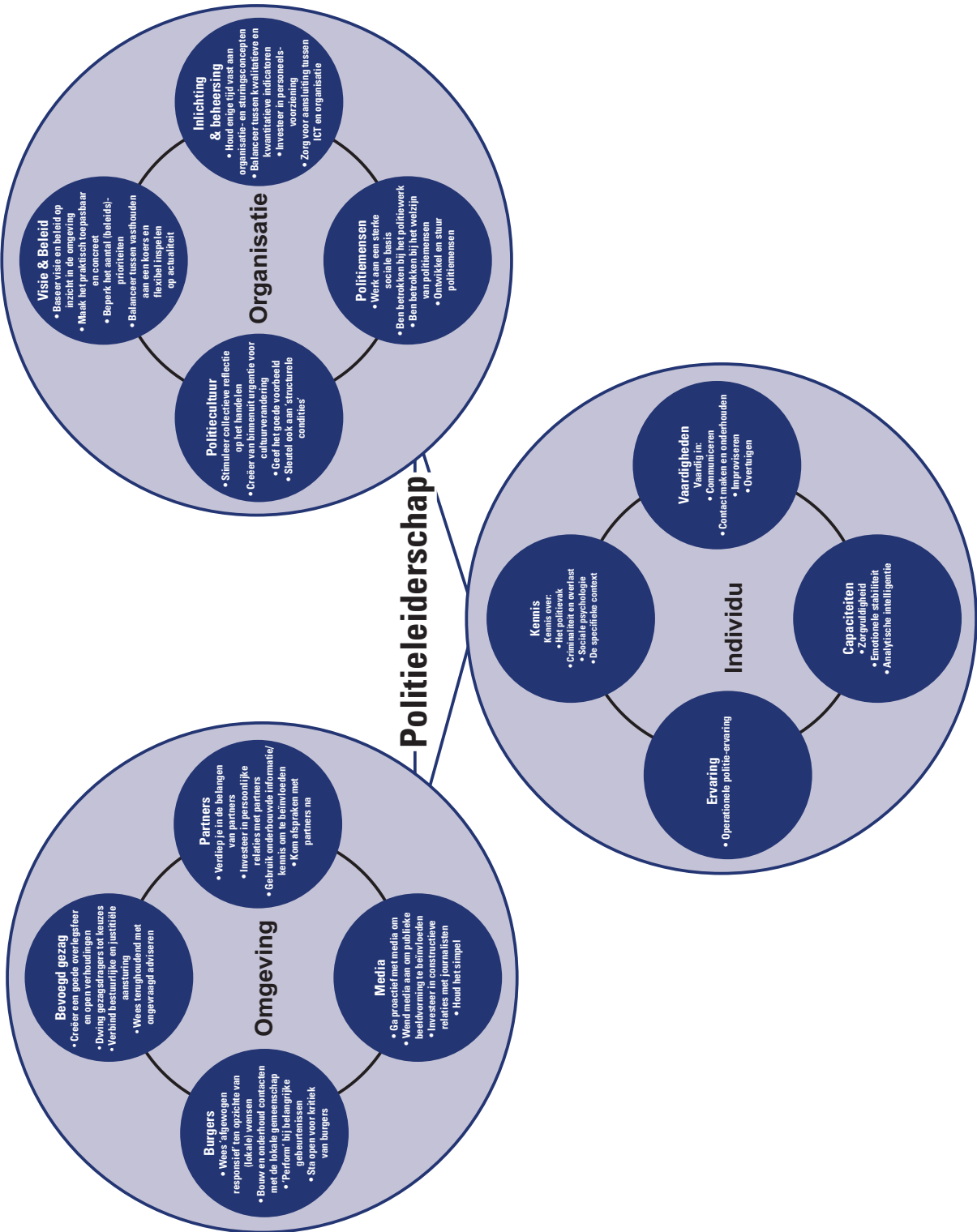
### Capaciteiten

- Zorgvuldigheid
- Emotionele stabiliteit
- Analytische intelligentie

### Ervaring

- Operationele politie-ervaring









## Leden Redactieraad Programma Politie & Wetenschap

Voorzitter prof.dr. H.G. van de Bunt  
Hoogleraar Criminologie  
Erasmus Universiteit Rotterdam

Leden mr.dr.s. C. Bangma  
Districtschef regiopolitie Flevoland  
Lid Commissie Politie & Wetenschap

drs. P. Holla  
Districtschef regiopolitie Kennemerland

prof.dr. P. van Reenen  
Van Reenen-Russel Consultancy b.v.  
Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten (SIM)  
Universiteit Utrecht

Secretariaat Programmabureau Politie & Wetenschap  
Politieacademie  
Arnhemseweg 348  
7334 AC Apeldoorn  
[www.politienwetenschap.nl](http://www.politienwetenschap.nl)





## Uitgaven in de reeks Politiewetenschap

1. **Kerntaken van de politie. Een inventarisatie van heersende opvattingen**  
C.D. van der Vijver, A.J. Meershoek & D.F. Slobbe, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2001
2. **Bevoegdheden overd(r)acht. Een onderzoek naar delegatie en mandaat van beheersbevoegdheden in de politiepraktijk**  
H.B. Winter & N. Struiksma, Pro Facto B.V., Universiteit Groningen, 2002
3. **Sturing van politie en politiewerk. Een verkennend onderzoek tegen de achtergrond van een veranderende sturingscontext en sturingsstijl**  
J. Terpstra, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2002
4. **Woninginbrekers en zware jongens. Daders vanuit het voormalig Joegoslavië aan het woord**  
M. van San, E. Snel & R. Boers, Risbo, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2002
5. **Zeg me wie je vrienden zijn. Allochtone jongeren en criminaliteit**  
F.M.H.M. Driessen, B.G.M. Völker, H.M. Op den Kamp, A.M.C. Roest & R.J.M. Molenaar, Bureau Driessen, Utrecht, 2002
6. **Op deugdelijke grondslag. Een explorerende studie naar private forensische accountancy**  
J. van Wijk, W. Huisman, T. Feuth & H.G. van de Bunt, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2002
7. **Voorbij de dogmatiek. Publiek-private samenwerking in de veiligheidszorg**  
A.B. Hoogenboom & E.R. Muller, COT, Den Haag, 2003
8. **Hennepteelt in Nederland. Het probleem van de criminaliteit en haar bestrijding**  
F. Bovenkerk, W.I.M. Hogewind, D. Korf & N. Milani, Willem Pompe Instituut, Universiteit Utrecht, 2003
9. **Politiekennis in ontwikkeling. Een onderzoek naar het verzamelen en veredelen van informatie voor het Politie Kennis Net**  
I. Bakker & C.D. van der Vijver, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2003
- 10a. **Politie en geweld. Een verkenning van politiereacties op geweldsincidenten in vier Nederlandse regiokorpsen**  
C.J.E. In 't Velt, W.Ph. Stol, P.P.H.M. Klerks, H.K.B. Fobler, R.J. van Treeck & M. de Vries, NPA-Politie Onderwijs- en Kenniscentrum, LSOP, Apeldoorn, 2003
- 10b. **Geweldige informatie? Onderzoek naar de informatiehuishouding van geweldsmeldingen bij de politie**  
R. van Overbeeke, O. Nauta, A. Beerepoot, S. Flight & M. Rietveld, DSP-groep, Amsterdam, 2003



11. **Blauwe Bazen. Het leiderschap van korpschefs**  
R.A. Boin & P. 't Hart & E.J. van der Torre, Departement Bestuurskunde, Universiteit Leiden/COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2003
12. **Over de grens. Een verkenning van projecten voor probleemjeugd in Duitsland, Engeland en Zweden**  
I. van Leiden, G. Verhagen & H.B. Ferwerda, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2003
13. **Integriteit in het dagelijkse politiewerk. Meninge n en ervaringen van politiemensen**  
J. Naeyé, L.W.J.C. Huberts, C. van Zweden, V. Busato & B. Berger, Centrum voor Politiewetenschappen, VU Amsterdam, 2004
14. **Politiestraatwerk in Nederland. Noodhulp en gebiedswerk: inhoud, samenhang, verandering en sturing**  
W.Ph. Stol, A.Ph. van Wijk, G. Vogel, B. Foederer & L. van Heel, Nederlandse Politieacademie, Onderzoeksgroep, LSOP, Apeldoorn, 2004
15. **De kern van de taak. Kerncompetenties van de politie als criterium voor de afbakening van kerntaken in de praktijk**  
A. Mein, A. Schutte & A. van Sluis, ES&E, Den Haag, 2004
16. **Professionele dienstverlening en georganiseerde criminaliteit. Hedendaagse integriteitsdilemma's van advocaten en notarissen**  
F. Lankhorst & J.M. Nelen, Vrije Universiteit Amsterdam, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Sectie Criminologie, Amsterdam, 2004
17. **Paradoxaal Politiebestel. Burgemeesters, Openbaar Ministerie en Politiechefs over de sturing van de politie**  
L.W.J.C. Huberts, S. Verberk, K. Lasthuizen & J.H.J. van den Heuvel, Vrije Universiteit Amsterdam/B&A Groep, 's-Gravenhage, 2004
18. **Illegale vuurwapens in Nederland: smokkel en handel**  
A.C. Spapens & M.Y. Bruinsma, IVA, Tilburg, 2004
19. **Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg**  
J. Terpstra & R. Kouwenhoven, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2004
20. **Uit balans: politie en bestel in de knel. State-of-the-art: bundeling van kennis en inzicht**  
H.G. van de Bunt, A.B. Hoogenboom, L.W.J.C. Huberts, E.R. Muller, J. Terpstra, C.D. van der Vijver & C. Wiebrens, 2004  
Redactie: G.C.K. Vlek, C. Bangma, C. Loef & E.R. Muller
21. **Politie en media. Feiten, fictie en imagopolitiek**  
H. Beunders & E.R. Muller, Erasmus Universiteit Rotterdam/COT, Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Leiden, 2005 (2<sup>e</sup> druk 2009)

22. **Integriteit van de politie. State-of-the-art: wat we weten op basis van Nederlands onderzoek**  
L.W.J.C. Huberts & J. Naeyé, Centrum voor Politie- en Veiligheidswetenschappen/Vrije Universiteit, Amsterdam, 2005
23. **De sociale organisatie van mensensmokkel**  
R. Staring, G. Engbersen, H. Moerland, N. de Lange, D. Verburg, E. Vermeulen & A. Weltevrede; m.m.v. E. Heyl, N. Hoek, L. Jacobs, M. Kanis & W. van Vliet, Erasmus Universiteit Rotterdam: Criminologie – Sociologie – Risbo, 2005
24. **In elkaars verlengde? Publieke en private speurders in Nederland en België**  
U. Rosenthal, L. Schaap J.C. van Riessen, P. Ponsaers & A.H.S. Verhage, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag/Universiteit Gent, 2005
25. **De strafrechtelijke rechtshulpverlening van Nederland aan de lidstaten van de Europese Unie. De politieke discussie, het juridische kader, de landelijke organisatie en de feitelijke werking**  
C.J.C.F. Fijnaut, A.C. Spapens & D. van Daele, Universiteit van Tilburg, Vakgroep Strafrechtwetenschappen, 2005
26. **Niet zonder slag of stoot. De geweldsbevoegdheid en doorzettingskracht van de Nederlandse politie**  
J. Naeyé, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Vrije Universiteit Amsterdam, 2005
27. **Preventief fouilleren. Een analyse van het proces en de externe effecten in tien gemeenten**  
E.J. van der Torre & H.B. Ferwerda, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag/Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2005
28. **Zedenmisdrijven in Nederland. Aangiften- en verdachtenanalyses op basis van HKS-gegevens**  
A.Ph. van Wijk, S.R.F. Mali, R.A.R. Bullens, L. Prins & P.P.H.M. Klerks, Politieacademie Onderzoeksgroep, Apeldoorn, Vrije Universiteit Amsterdam. KLPD, 2005
29. **Groepszedenmisdrijven onder minderjarigen. Een analyse van een Rotterdamse casus**  
I. van Leiden & J. Jakobs, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2005
30. **Omgaan met conflictsituaties: op zoek naar goede werkwijzen bij de politie**  
O. Adang, N. Kop, H.B. Ferwerda, J. Heijnemans, W. Olde Nordkamp, P. de Paauw & K. van Woerkom, Onderzoeksgroep Politieacademie, Apeldoorn/Advies en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2006
31. **De strategische analyse van harddrugsscenes. Hoofdpijnen voor politie en beleid**  
E.J. van der Torre, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2006
- 32a. **Cijfers en stakeholders. Prestatiesturing en de gevolgen voor de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke relaties van de politie**  
A. van Sluis, L. Cachet, L. de Jong, C. Nieuwenhuyzen & A. Ringeling, Centre for Local Democracy, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2006





- 32b. Operationele betrokkenheid. Prestatiesturing en bedrijfsvoering Nederlandse politie**  
A.B. Hoogenboom, Nivra-Nyenrode, Breukelen, 2006
- 32c. Op prestaties gericht. Over de gevolgen van prestatiesturing en prestatieconvenanten voor sturing en uitvoering van het politiewerk**  
M.P.C.M. Jochoms, F. van der Laan, W. Landman, P.S. Nijmeijer & A. Sey, Politieacademie, Apeldoorn/Twynstra Gudde, Amersfoort/Universiteit van Amsterdam, 2006
- 33. Het nieuwe bedrijfsmatig denken bij de politie. Analyse van een culturele formatie in ontwikkeling**  
J. Terpstra & W. Trommel, IPIT Instituut voor Maatschappelijke Veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente 2006
- 34. De legitimiteit van de politie onder druk? Beschouwingen over grondslagen en ontwikkelingen van legitimiteit en legitimiteitstoekenning**  
Bundel onder redactie van C.D. van der Vijver & G.C.K. Vlek, IPIT Instituut voor Maatschappelijke Veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente/Politie & Wetenschap, 2006
- 35. Naar beginselen van behoorlijke politiezorg**  
M.J. Dubelaar, E.R. Muller & C.P.M. Cleiren, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universteit Leiden, 2006
- 36a. Asielmigratie en criminaliteit**  
J. de Boom, G. Engbersen & A. Leerkes, Risbo Contractresearch BV/Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2006
- 36b. Criminaliteitspatronen en criminele carrières van asielzoekers**  
M. Althoff & W.J.M. de Haan, m.m.v. S. Miedema, Vakgroep Strafrecht en Criminologie, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Rijksuniversiteit Groningen, 2006
- 36c. 'Ik probeer alleen maar mijn leven te leven'. Uitgeprocedeerde asielzoekers en criminaliteit**  
A. Leerkes, Risbo Contractresearch BV/Erasmus Universiteit, Rotterdam; Amsterdamse School voor Sociaal Wetenschappelijk Onderzoek/Universiteit van Amsterdam, Amsterdam, 2006
- 37. Positie en expertise van de allochtone politiemedewerker**  
J. Broekhuizen, J. Raven & F.M.H.M. Driessen, Bureau Driessen, Utrecht, 2007
- 38. Lokale politiechefs. Het middenkader van de basispolitiezorg**  
E. J. van der Torre, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2007
- 39. Nog niet verschenen**
- 40. Conflict op straat: strijden of mijden? Marokkaanse en Antilliaanse jongeren in interactie met de politie**  
N. Kop, Martin Euwema, m.m.v. H.B. Ferwerda, E. Giebels, W. Olde Nordkamp & P. de Paauw, Politieacademie, Apeldoorn, Universiteit Utrecht, 2007



41. **Opsporing onder druk**  
C. Liedenbaum & M. Kruijsen, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2008
42. **Symbolen van orde en wanorde. Broken windows policing en de bestrijding van overlast en buurtverval**  
B. van Stokkom, Centrum voor Ethiek, Radboud Universiteit Nijmegen, 2008
43. **Verkeershandhaving: prestaties leveren, problemen aanpakken**  
G. Meershoek & M. Krommendijk, IPIT, Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2008
44. **De frontlinie van opsporing en handhaving. Stelselmatige bedreigingen door burgers als contrastrategie**  
M.J.G. Jacobs, M.Y. Bruinsma & J.W.M.J. van Poppel, IVA Tilburg, 2008
- 45a. **'Kracht van meer dan geringe betekenis'. Deel A: Politiegeweld in de basispolitiezorg**  
R. Bleijendaal, J. Naeyé, P. Chattellon & G. Drenth, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2008
- 45b. **'Kracht van meer dan geringe betekenis'. Deel B: Sturing en toetsing van de politieke geweldsbevoegdheid**  
G. Drenth, J. Naeyé & R. Bleijendaal, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2008
- 45c. **'Handen af van onze agenten'. Agressie en geweld tegen politiemensen in de basispolitiezorg**  
J. Naeyé & R. Bleijendaal, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2008
- 45d. **Belediging en bedreiging van politiemensen**  
J. Naeyé, m.m.v. M. Bakker & C. Grijsen, Vrije Universiteit Amsterdam, 2009
46. **Wijkagenten en hun dagelijks werk. Een onderzoek naar de uitvoering van gebiedsgebonden politiewerk**  
J. Terpstra, 2008
47. **Bijzonder zijn ze allemaal! Vergelijkend onderzoek naar reguliere en bijzondere opsporing**  
W. Faber, A.A.A. van Nunen & C. la Roi, Faber Organisatievernieuwing, Oss, 2009
48. **Gouden bergen. Een verkennend onderzoek naar Nigeriaanse 419-fraude: achtergronden, daderkenmerken en aanpak**  
Y.M.M. Schoenmakers, E. de Vries Robbé & A.Ph. van Wijk, Politieacademie, Apeldoorn/Bureau Beke, Arnhem, 2009
49. **Het betwiste politiestel. Een vergelijkend onderzoek naar de ontwikkeling van het politiestel in Nederland, België, Denemarken, Duitsland, Engeland & Wales**  
A. Cachet, A. van Sluis, Th. Jochoms, A. Sey & A. Ringeling, Erasmus Universiteit Rotterdam/Politieacademie, Apeldoorn/Korps landelijke politiediensten, Driebergen, 2009
50. **Leven met bedreiging. Achtergronden bij aangiften van bedreiging van burgers**  
B. Bieleman, W.J.M. de Haan, J.A. Nijboer & N. Tromp, Intraval & Rijksuniversiteit Groningen, 2010

- 51a. Het publieke belang bij private preventie. Een economische analyse van inbraakpreventiebeleid**  
B.A. Vollaard, TILEC/Universiteit van Tilburg, 2009
- 51b. Het effect van langdurige opsluiting van veelplegers op de maatschappelijke veiligheid**  
B.A. Vollaard, TILEC/Universiteit van Tilburg, 2010
- 52. Lokale politiek over politie**  
T.B.W.M. van der Torre-Eilert, H. Bergsma & M.J. van Duin, met medewerking van R. Eilert, LokaleZaken, Rotterdam, 2010
- 53. Trainen onder stress. Effecten op de schietvaardigheid van politieambtenaren**  
R.R.D. Oudejans, A. Nieuwenhuys & G.P.T. Willemsen, Vrije Universiteit Amsterdam, 2010
- 54. Politie en publiek. Een onderzoek naar de communicatievormen tussen burgers en blauw**  
H.J.G. Beunders, M.D. Abraham, A.G. van Dijk & A.J.E. van Hoek, DSP-groep, Amsterdam/Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2011
- 55. Managing collective violence around public events: an international comparison**  
O.M.J. Adang with cooperation from: S.E. Bierman, E.B. Brown, J. Dietermann, C. Putz, M. Schreiber, R. van der Wal, J. Zeitner, Police Science & Research Programme, Apeldoorn, 2011
- 56. Stads- en regioscan in de grootste Brabantse gemeenten. De achtergronden van onveilige GVI-scores**  
B.M.W.A. Beke, E.J. van der Torre, M.J. van Duin, COT, Den Haag; LokaleZaken, Rotterdam & Beke Advies, Arnhem, 2011

