

# De uitdagingen voor gebiedsgebonden politiezorg

Ambigue ontwikkelingen, platgetreden paden en nieuwe wegen

T. Meurs en B.J. Kreulen\*

'De samenleving is complexer geworden en daarmee het politiewerk ook.'<sup>1</sup> Tegen deze achtergrond is de politie een pad ingeslagen om haar effectiviteit en legitimiteit ook in de toekomst te waarborgen. Echter, de samenleving is voortdurend in beweging en nieuwe ontwikkelingen sluipen voortdurend het politiewerk binnen. In dit artikel verkennen wij voor welke uitdagingen gebiedsgebonden politiezorg zich gesteld ziet, op welke wijze de politie poogt met deze uitdagingen om te gaan en welke alternatieve manieren van benadering mogelijk zijn. Voordat we de specifieke uitdagingen schetsen, zoomen we eerst in op de aard van de maatschappelijke context waarin deze uitdagingen zich manifesteren.

De maatschappelijke context: ambiguïteit

In de jaren negentig verzorgde organisatiekundige James A. Lawrence een leergang *Management Theory* aan het *US Army War College*. Hierin introduceerde hij het concept *VUCA* waarmee de *volatility* (vluchtigheid), *uncertainty* (onzekerheid), *complexity* (complexiteit)

\* Teun Meurs MSc werkt aan een promotieonderzoek over kennisintensivering en de ontwikkeling van onderzoekende politieprofessionaliteit. Het onderzoek is onderdeel van de Strategische Onderzoeksagenda 2015-2019 en wordt gefaciliteerd door de Hogeschool Arnhem Nijmegen, Universiteit Utrecht, de Politieacademie en de Nationale Politie. Bert Jan Kreulen MSc is werkzaam binnen de dienst Politieprofessie in de Eenheid Amsterdam en houdt zich bezig met de ontwikkeling van Gebiedsgebonden Politiezorg, met een focus op de rol van de wijkagent. De auteurs bedanken Wouter Landman voor zijn constructieve commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

1 Variaties op deze stelling lezen we in nagenoeg alle relevante politiepublicaties van de laatste jaren terug, zoals het *Realisatieplan Nationale Politie (2012)*; de *Contourennota Opsporing (2015)*, *Handelen naar Waarheid (2016)* en *Spelen met Weerbaarheid (2015)*.

en *ambiguity* (ambigüiteit) van de buitenwereld wordt aangeduid (Lawrence en Steck, 1991).

Inmiddels is *VUCA* een veelvoorkomend concept binnen *management studies* om de uitdagingen voor hedendaagse leidinggevendenden te schetsen (Abidi & Joshi 2015; Bennett & Lemoine 2014). Daarnaast zien we de vier afzonderlijke concepten terug als typering van de samenleving. Baumanns *Liquid Modernity* (2000) verwijst naar de *vluchtigheid* van maatschappelijke veranderingen die het menselijk aanpassingsvermogen te boven gaan, waardoor de wereld als ongrijpbaar wordt ervaren. In Becks *Risk Society* (1992) staat de *onzekerheid* centraal die maakt dat burgers meer en meer een beroep doen op de overheid om hun gevoel van veiligheid en bestaanszekerheid te waarborgen. In veel politierapporten wordt voornamelijk gesproken van de toenemende *complexiteit* van de samenleving (POR 2015; Landman e.a. 2016); vaak om de noodzaak voor verandering in de organisatie te onderbouwen. Complexiteit verwijst naar het verdwijnen van eenvoudige oorzaak-gevolgrelaties die zijn vervangen door knooppunten van wederkerige relaties en globale netwerken die doorwerken in het lokale. De term *ambigüiteit* ten slotte, wordt minder vaak gebruikt als karakterisering van de buitenwereld. Ambigüiteit duidt op dubbelzinnigheid; het legt de nadruk op de meervoudigheid van perspectieven die complementair kunnen zijn, maar vaker conflicteren.

De vier onderdelen van de *VUCA world* uit 1991 zijn anno 2017 onverminderd relevant. Sterker nog, globalisering en technologische ontwikkelingen spelen een katalyserende rol in hun impact op het dagelijks leven van burgers en de opgaven waar politie en partners voor staat. Het decennium na de economische crisis van 2008 staat in het teken van maatschappelijke vraagstukken als immigratie, klimaatverandering en de Europese Unie. Wat daarbij opvalt is de polarisatie van posities. Progressieve en conservatieve krachten zijn het niet alleen oneens over de aard en aanpak van de problematiek, ze betichten elkaar daarnaast van het hanteren van *fake facts* en het verspreiden van *fake news*. Het politieke landschap is versplinterd en *filter bubbles* zorgen ervoor dat mensen in een (digitale) kring van gelijkgestemden zoeken naar bevestiging van hun eigen positie. Het gevolg is een ambigue wereld die vanuit het frame van de groep wordt benaderd en gelabeld. Het eigen perspectief wordt gezien als waarheid, terwijl andere perspectieven worden beschouwd als verdacht, dom en bedreigend. De afwezigheid van consensus over grote maatschappelijke kwesties

maakt dat ambiguïteit, kortom, in toenemende mate van toepassing lijkt op de sociale verhoudingen in de wereld.

De ontwikkelingen: superdiversiteit, ondermijning, sociale verschraving, glocalisering

Deze ambiguïteit zien we terug in een aantal concrete ontwikkelingen die relevant zijn voor gebiedsgebonden politiezorg. We schetsen er vier: superdiversiteit, ondermijning, sociale verschraving en glocalisering.

De grote steden in ons land hebben inmiddels een ‘superdivers’ karakter (Geldof 2015). Deze ‘superdiversiteit’ heeft betrekking op de toenemende diversiteit in burgers: landen van herkomst, talen, culturen, religies, sociale posities en dergelijke. De grote stad is daardoor voor politieagenten een ingewikkeld werkerterrein geworden: zij moeten kunnen omgaan met verschil en pluraliteit, waarbij ook levensbeschouwing een nadrukkelijke rol speelt. Dit zorgt voor complexere en meer ambigue interacties tussen burgers en politieagenten (zie ook Geldof 2015). Zeegers (2016) biedt met zijn boek over de Transvaal in Den Haag een inblik in dit complexe werkerterrein en laat zien dat het niet vanzelfsprekend is dat de politie effectief omgaat met de diversiteit in de wijk. De interacties tussen burgers en politieagenten verlopen geregeld moeizaam en met wederzijds onbegrip.

Ook uit kwantitatief onderzoek blijkt dat de relatie tussen de politie en burgers met een migratieachtergrond een ander karakter heeft dan de relatie tussen de politie en burgers met een Nederlandse achtergrond: het vertrouwen van burgers met een migratieachtergrond in de Politie is substantieel lager dan het vertrouwen van burgers met een Nederlandse achtergrond.<sup>2</sup> De uitdaging voor gebiedsgebonden politiezorg is om aansluiting te houden met de samenleving in ‘superdiverse’ wijken.

Een *tweede* ontwikkeling die voor de (nabije) toekomst van belang is, heeft betrekking op de georganiseerde of ondermijnende criminaliteit (zie bijvoorbeeld Van der Torre e.a. 2017; Van Lakerveld e.a. 2017). De georganiseerde (drugs)misdaad is op veel plekken maatschappelijk ingebed geraakt (Tops & Tromp 2017). De overheid staat voor de

2 [Http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=82378NED&D1=5&D2=0,10-12,24-28&D3=0&D4=a&HDR=T&STB=G1,G2,G3&VW=T](http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=82378NED&D1=5&D2=0,10-12,24-28&D3=0&D4=a&HDR=T&STB=G1,G2,G3&VW=T).

opgave om deze tendens te keren en de politie speelt hierin een belangrijke rol. Signalen van ondermijnende criminaliteit hebben geregeld een lokaal karakter en vallen daarmee (ook) in het domein van gebiedsgebonden politiezorg. De toegenomen aandacht voor ondermijnende criminaliteit maakt het waarschijnlijk dat de lokale opsporing binnen gebiedsgebonden politiezorg de komende jaren meer nadruk gaat krijgen. Dit betreft geen klassieke opsporing waarin uitsluitend strafrechtelijk wordt geïntervenieerd, maar opsporing als onderdeel van een lokale, integrale probleemgerichte aanpak.

Deze ontwikkeling brengt tevens een veranderde perceptie op misdaad met zich mee. Ten eerste is het onderscheid tussen 'goed' en 'fout' minder evident. De recherche werd al met deze ontwikkeling geconfronteerd in de vorm van witteboorden criminaliteit, maar ook de basispolitiezorg moet haar aandacht verbreden van gemarginaliseerde groepen naar nieuwe doelgroepen, zoals pandjesbazen en 'windhappende' detailhandelaars. Ten tweede is ook het onderscheid tussen 'dader' en 'slachtoffer' bij ondermijning lastiger te maken, bijvoorbeeld als het gaat om hennepcult of uitbaters van verloederde vakantieparken. De uitdaging voor de basispolitiezorg is enerzijds om bij te dragen aan de integrale aanpak van ondermijnende criminaliteit en anderzijds om een breder perspectief te ontwikkelen op de verschijningsvormen van ondermijning.

Een *derde* ontwikkeling is een verschraving op het sociale vlak die onder meer wordt veroorzaakt door een terugtrekkende overheid. De Wmo-wetgeving en de bezuinigingsslag op de GGZ betekenen een grotere werklast voor de politie (Van Lakerveld e.a. 2017). Door ambulante zorg blijven hulpbehoevenden vaker in een wijk wonen, waardoor de draagkracht en sociale structuur van woonwijken onder druk kunnen komen te staan. Daarnaast trekt deze doelgroep – mede vanwege financiële redenen – niet altijd tijdig aan de bel. In deze nieuwe sociale realiteit neemt het aantal overlastmeldingen afkomstig van 'verwarde personen' of 'zorgmijders' toe.

Dit zorgt voor de ambigue situatie dat degenen die zorg nodig hebben, als daders terugkomen in de politiestructuren. Deze mensen worden soms meerdere malen per week opgepakt, om een paar uur later weer op straat staan. De behoefte aan opvolging en samenwerking met partners op het gebied van zorg en welzijn komt hierdoor nadrukkelijker op de agenda te staan (Van Lakerveld e.a. 2017). Daarnaast creëert de terugtrekkende overheid ruimte voor mondige burgers die zich

organiseren en de norm stellen. Hierdoor kan de tolerantie voor norm-afwijkend gedrag afnemen, waardoor een situatie sneller als overlast wordt gelabeld. Moet de politie altijd braaf komen opdraven als mondig burgers dat wensen of is zij zelf normstellend? De uitdaging voor de basispolitiezorg is om haar rol te bepalen in de samenwerking met burgers en partners op het gebied van zorg en welzijn in een periode van sociale verschraling.

Een vierde ontwikkeling is de *glocalisering* (Robertson 1995) van maatschappelijke thema's. Mede door de invloed van digitalisering werken mondiale, soms politiek gevoelige ontwikkelingen door in het lokale domein. Hierdoor kunnen verborgen schisma's binnen gemeenschappen plots in Nederland aan de oppervlakte komen, zoals na de militaire coup in Turkije of na de protesten van gemarginaliseerde Riffijnen in Marokko. Ook heeft de mondiale strijd tegen terrorisme gevolgen voor buurten in Nederland. De aantrekkingskracht van IS op grootstedelijke jongeren op zoek naar hun identiteit leidt tot een verhoogde interesse van de AIVD in hangjongeren. De vluchtelingencrisis op de Middellandse zee leidt tot spanningen rondom opvangcentra in kleine gemeenten.

Door *glocalisering* wordt de politie geconfronteerd met ambiguïteit, omdat het werk in de buurt plots kan worden gekleurd door politiek-maatschappelijke ontwikkelingen. Moet de samenwerking met de directeur van een Turkse basisschool worden heroverwogen in het licht van zijn politieke voorkeur? Is een bekeerling in de buurt een puber op zoek naar zijn identiteit of een potentiële terrorismeverdachte? Deze kwesties zijn voor meerdere interpretaties uitlegbaar en leiden tot nieuwe vragen voor de politie. De uitdaging voor gebiedsgebonden politiezorg is om lokale problemen te adresseren en hierbij de bredere politiek-maatschappelijke context in acht te nemen.

De platgetreden paden: inrichten, protocolleren, informatiseren, instromen

Aan het eind van deze verkenning gaan we nader in op de betekenis van deze ontwikkelingen voor gebiedsgebonden politiezorg en de wijze waarop de politieorganisatie met deze ontwikkelingen kan omgaan. Maar eerst is het relevant om onder de loep te nemen wat de gebruikelijke manier is waarop de politie met dit type uitdagingen

omgaat. We maken een onderscheid in vier reactiepatronen: inrichten, protocolleren, instromen en informatiseren. Deze paden zijn met de beste intenties ingeslagen, maar inmiddels platgetreden vanwege uiteenlopende redenen.

### *Inrichten*

Zowel het inrichtings- als het realisatieplan van de Nationale Politie ademt een focus op gebiedsgebonden politiezorg. Betere politieprestaties worden gekoppeld aan een sterk in wijk, dorp en stad verankerde politie. Robuuste basisteams vormen het fundament van de Nationale Politie om lokaal slagvaardig te kunnen zijn (Nationale Politie 2012, p. 20). Om deze ambitie te verwezenlijken, bevat het inrichtingsplan nieuwe rollen – zoals de OPCO – en nieuwe functies – zoals de operationeel expert wijkagent en de operationeel specialist A. Deze nieuwe spelers hebben ieder een specifieke verantwoordelijkheid binnen gebiedsgebonden politiezorg om ‘op basis van een probleemgerichte aanpak (...) de meest effectieve, op maat gesneden interventie toe te passen’ (Nationale Politie 2012, p. 20).

In de praktijk blijken de robuuste basisteams vooral bestuurlijke eenheden, maar geen werkbare of sturbare teams (Terpstra e.a. 2016, p. 77). De afstand tussen de teamleiding en de uitvoering is groter geworden, waardoor een directe leidinggevende ontbreekt. Op veel teams worden daarom kleinere clusters gevormd om de menselijke maat terug te brengen en leiderschap op de werkvloer terug te brengen. Daarnaast heerst er onduidelijkheid over de invulling van de nieuwe functies op het basisteam. Deze rolonduidelijkheid geldt bijvoorbeeld voor de vraag hoe de wijkagent-expert zich verhoudt tot de wijkagent (Meurs & Kreulen 2014). Op papier is dit een inhoudelijke samenwerking op vraagstukken, maar door de afwezigheid van leiderschap op de werkvloer wordt deze verhouding al snel hiërarchisch van aard. Door deze uitwerking komt de versterking van gebiedsgebonden politiezorg ten aanzien van de ambigue context niet altijd uit de verf.

### *Protocolleren*

In de omgang met de inrichting van het robuuste basisteam ligt een tweede geïk reactiepatroon ten aanzien van nieuwe ontwikkelingen besloten. Om de rolonduidelijkheid omtrent nieuwe functies weg te

nemen, wordt door de teamleiding protocollering toegepast. Ten eerste worden veel landelijk geagendeerde thema's, zoals ondermijning, veelvoorkomende criminaliteit en CTER bij de nieuwe functionarissen belegd. Daarnaast wordt ook de inrichting van het werkproces rondom deze thema's vaak bij hen neer gelegd. Dit betekent dat de nieuwe functionarissen vooral bezig zijn met procesontwerp in plaats van met de inhoud van het onderwerp. Protocollering is geen noodgreep, maar een veelvoorkomende wijze van rolduidelijkheid creëren in bureaucratische verhoudingen. Het komt ook in het Realisatieplan terug als strategie binnen gebiedsgebonden politiezorg: 'sturinglijnen zijn helder: het is in normale en bijzondere situaties te allen tijde duidelijk wie verantwoordelijk is voor de inzet van politiemedewerkers en de resultaten daarvan' (Nationale Politie 2012, p. 24).

De strategie van protocolleren betekent dat rolduidelijkheid tussen functies wordt bestreden door af te spreken hoe zij zich procesmatig tot elkaar verhouden. Processen geven op deze manier de houvast die het werkaanbod in de context ontbeert. Volgens Wierdsma (1999) is dit een vorm van positioneel organiseren: professionals kunnen makkelijker verwoorden wat zij procesmatig niet mogen dan wat ze inhoudelijk kunnen bijdragen. Er kunnen harde sturingsafspraken worden gemaakt, waar de ambigue context niet tegenop kan. Een gevolg is dat wijkagenten een meer procesmatige rol krijgen als leveranciers van informatieproducten over de wijk. Zo verschuift de kenner van de lokale context naar leverancier van procesgestuurde producten. Bovens en Zouridis (2002) noemen dit de verschuiving van *street level* naar *system level bureaucracy* waar afwegingen boven de context worden gemaakt en de morele vraag 'wat is hier juist?' niet gesteld hoeft te worden. Dit leidt tot het perverse effect dat de wijkagent binnen de muren van het basisteam een bijdrage levert aan de informatiehuishouding in plaats van in de wijk te zijn waar zijn kennis is gelokaliseerd. Deze ontwikkeling staat haaks op de contextgedreven motivatie van het inrichtings- en realisatieplan.

### *Informatiseren*

Een derde patroon – dat voortborduurde op protocolleren – is informatiseren in de vorm van de Informatie Gestuurde Politie (IGP). Dit houdt in dat de Nationale Politie steeds meer nadruk legt op de informatieorganisatie, zowel bij het sturen van haar capaciteit als bij het

gebruikmaken van data voor het interpreteren en voorspellen van criminaliteit. De huidige hoop binnen IGP is *predictive policing* (Rienks 2015) en in Nederland is het Criminaliteits Anticipatie Systeem (CAS) het meest sprekende voorbeeld. CAS maakt gebruik van *big data*; aan de hand van gegevens in politiestructuren wordt voorspeld waar *high impact crimes* zullen plaatsvinden, zodat surveillance gericht kan worden ingezet om misdaad te voorkomen. Naast het voorspellen van criminaliteit op basis van cijfers, is er ook sprake van informatisering op het gebied van controle en verbaliseren. Permanente trajectcontroles nemen steeds vaker de rol van agenten over op risicovolle trajecten. Tot slot betekent informatisering tevens een grotere rol voor IGP'ers op het basisteam; zij maken de briefings op basis van informatieproducten en leveren de informatie waarop de capaciteitsverdeling wordt gestoeld.

Volgens Van Dijk en anderen (2015) leidt de focus op informatiesturing en *predictive policing* ertoe dat de politieprofessie gekenmerkt wordt door het 'controleparadigma'. Hierin is de morele beroepspraktijk ingeruild voor een pragmatische beroepspraktijk: 'what works' is belangrijker geworden dan 'what matters'. De moraliteit en de oordeelsvorming worden uit de beroepsuitoefening gesleuteld en op systeemniveau belegd. Sommige auteurs benoemen het spanningsveld van deze ontwikkeling in relatie tot gebiedsgebonden politiezorg (Drenth & Van Steden 2017). Als cijfers in toenemende mate gebruikt worden om in te grijpen 'voordat het onheil is geschied' (Landman & Kleijer-Kool 2016, p. 32), dan is de maatschappelijke en geografische context van een casus steeds minder van belang. Een gevolg van deze benadering kan bovendien zijn dat sommige gebieden te maken krijgen met 'over-policing', terwijl in andere gebieden juist sprake is van 'under-policing'. Onderzoekers benadrukken dan ook de noodzaak om de politieperspectieven van *community policing* en *predictive policing* met elkaar te combineren om de legitimiteit en de perceptie daarvan (Weisburd & Braga 2013) te waarborgen.

### *Instromen*

Het laatste reactiepatroon om de ontwikkelingen in de samenleving bij te benen, is instromen. Korpschef van Politie, Erik Akerboom, heeft zich meerdere malen uitgedrukt over de noodzaak voor het hervor-

men van het personeelsbestand.<sup>3</sup> Enerzijds moet een etnisch diverse samenstelling de legitimiteit en effectiviteit van de politie in de ‘super-diverse’ samenleving versterken: de politie streeft naar 25% (Den Haag) tot 50% (Amsterdam) agenten met een migratieachtergrond. Anderzijds moet de instroom van hoger opgeleiden zorgen voor kennis en specialismen om het politiewerk op peil te houden. Dit streven is niet nieuw; sinds de eeuwwisseling worden aan de Politieacademie bachelor- en master-opleidingen aangeboden. Jaarlijks studeren aan deze opleidingen tientallen hbo-geschoolde dienders af die in de eenheden aan het werk gaan.

Het laten instromen van hogeropgeleide agenten of dienders met andere etnische afkomst leidt echter niet automatisch tot verandering. ‘De politie kent een gesloten cultuur, waarin mensen die anders zijn, het moeilijk hebben.’<sup>4</sup> Het streven naar een pluriform personeelsbestand botst dan ook met de uniforme cultuur van de werkvloer. Nieuwe impulsen zullen zich tot deze cultuur moeten verhouden om deze te kunnen veranderen. Het programma *De kracht van het verschil* pleit voor een inclusieve cultuur ‘waar een ieder zichzelf kan zijn en daarom gewaardeerd wordt’ (Politieacademie, 2014). Pragt (2012) problematiseert de opgave voor nieuwkomers als ‘professionalisering in een actiegerichte cultuur’. Meurs (2017) stelt dan ook dat achter het patroon van instromen het vraagstuk van professionaliteit schuilgaat. Na bovenstaande analyse kunnen we stellen dat de vier paden met de beste intenties zijn ingeslagen, maar dat ze niet toereikend zijn om de ambigue ontwikkelingen voor gebiedsgebonden politiezorg het hoofd te bieden. Sommige schieten simpelweg tekort; andere hebben paradoxale effecten die de doorontwikkeling van gebiedsgebonden politiezorg zelfs in de weg staan. Terwijl de toonzetting van het Realisatieplan Nationale Politie geënt was op lokale verankering en wijkgericht werken, lijkt de uitwerking de basisteams juist van de buurt te hebben verwijderd. March & Olsen (1989) wijzen erop dat het tegemoet treden van ambigüiteit niet vraagt om sequentiële logica maar om een logica van gepastheid. Dit is geen kwestie van inrichten en voorspellen, maar

3 In een interview met *de Volkskrant* (3 maart 2017) stelde Akerboom: ‘de buitenwereld is enorm veranderd, maar de politie veranderde niet mee’. In gesprek met *Intermediair* (maart 2017) liet hij optekenen: ‘wij gaan de komende jaren honderden specialisten aannemen in de arbeidsmarkt van hbo- en wo-afgestudeerden; bachelor- en master-instromers’.

4 Citaat van korpschef Erik Akerboom over de cultuur van de politie uit een uitzending van Buitenhof op 26 maart 2017.

van ontwikkelen en onderzoeken. Dit is geen kwestie van processen inrichten, maar van verantwoordelijkheid nemen. Concreet betekent dit dat nieuwe wegen voor de politie liggen op het gebied van een onderzoekende houding ten aanzien van vraagstukken in de praktijk.

Verkenning van nieuwe wegen: het vraagstuk is leidend en onderzoekende professionaliteit

Om de maatschappelijke ontwikkelingen via nieuwe wegen te benaderen, stellen wij twee strategieën voor. Die zien wij als alternatieven voor de platgetreden paden van inrichten, protocolleren, instromen en informatiseren.

#### *Het vraagstuk is leidend*

Een alternatief voor de patronen van 'inrichten' op functie en het 'protocolleren' van werkprocessen is het centraal stellen van het vraagstuk. Bij het aanpakken van taaie vraagstukken – zoals ondermijnende criminaliteit of 'verwarde' personen – zijn er vaak velen die een bijdrage moeten leveren. Die bijdragen houden zich niet aan de grenzen van organisaties, afdelingen, teams, clusters, et cetera. Een probleemgerichte aanpak verlangt dat degenen die nodig zijn voor een effectieve aanpak worden betrokken, ongeacht waar ze werken en wat hun functie is. Het is voor de toekomst van gebiedsgebonden politiezorg van belang dat het denken in de hokjes van de structuur afneemt en het denken in werksystemen toeneemt. Op veel basisteams wordt gewerkt met taakaccenten, portefeuillehouders en thema's om het werk in te delen. Dit creëert weliswaar houvast voor de diender, maar staat werken vanuit ambigue vraagstukken in de weg.

De ambiguïteit van de vraagstukken vraagt juist om verschillende perspectieven om het vraagstuk betekenisvol aan te pakken. Het frontlijn-perspectief van de wijkagent geeft inzicht in de verhoudingen rond een veiligheidsvraagstuk tot op detailniveau. Hij kent de mensen en hun makken. Hij weet wat werkt en vooral wat er in het verleden niet heeft gewerkt en waarom niet. Deze kennis is onmisbaar bij een betekenisvolle aanpak. Het vogelvluchtperspectief van een leidinggevende of IGP'er is relevant om de capaciteit die voor de aanpak vrijgemaakt wordt, zinvol te richten. Het analytisch perspectief van een wijkagent,

expert of operationeel specialist A helpt bij het volledig in kaart brengen van een vraagstuk en vergroot daarmee de mogelijkheid voor alternatieve oplossingen (Meurs & Kreulen 2014). Het gaat hierbij dus om variëteit van competenties die alleen vanuit een gezamenlijk gevoel van verantwoordelijkheid benut kunnen worden. Een *one size fits all* benadering vanuit inrichten of protocolleren is daarbij contra-productief, omdat het een versimpeling veronderstelt die niet mogelijk is. Dit vraagt om nieuwe professionele repertoires van politiemensen die we hierna uiteenzetten.

### *Onderzoekende professionaliteit*

Op basis van de reactiepatronen ‘informatiseren’ en ‘instromen’ probeert de politie de beroepsuitoefening te innoveren om de ontwikkelingen in de samenleving bij te benen. Uit de analyse van deze strategieën bleek echter dat zij een ander vraagstuk herbergen: wat is de gewenste vorm van politieprofessionaliteit tegen de achtergrond van de ontwikkelingen in de samenleving? Kijkende naar de factor ambiguïteit binnen de geschetste ontwikkelingen, is een aantal vermogens vereist dat we kunnen scharen onder onderzoekende professionaliteit. Noordegraaf (1999) maakt het onderscheid tussen ambiguïteit en onzekerheid. Bij onzekerheid is er sprake van onvoldoende informatie of feiten en is er behoefte aan meer feitelijke onderbouwing of kennis. Bij ambiguïteit is er echter geen tekort, maar vaak juist een teveel aan informatie. Dan helpt het verzamelen van meer feitelijke onderbouwing of meer kennis niet; er is dan behoefte aan betekenisgeving om de verschillende perspectieven met elkaar te verbinden. Weick (2015) maakt het onderscheid tussen ambiguïteit en complexiteit. Bij complexiteit is er verwarring die vraagt om helderheid of versimpeling, om het terugbrengen van de chaos tot heldere processen en eenduidigheid. Bij ambigue vraagstukken is de verknoopteid echter inherent aan de situatie (en permanent) en gaat het om het begrijpen (*grasp*), niet om het reduceren ervan. Weick legt hierbij de nadruk op morele betrokkenheid op het vraagstuk.

Betekenisgeving betekent het werkelijk begrijpen van de meervoudige probleemdefinitie, verschillen in probleemanalyse en wat voor de ander acceptabele oplossingen zijn. Daarbij valt de professional niet terug op de platgetreden paden maar op de behoefte om te onderzoeken wat hier nu nodig is. Dealen met ambiguïteit vraagt om een pro-

fessional die onderkent dat hij de antwoorden niet meteen heeft, maar deze zal vinden door zijn oordeel uit te stellen en op zoek te gaan naar wat er in de specifieke omstandigheden van het vraagstuk nodig is. Een onderzoekende professional is moreel betrokken bij het vraagstuk, maar deze betrokkenheid zit hem niet in de weg om met anderen compromissen te sluiten. Hij bewandelt niet de *moral highground*, maar bevindt zich in de *swampy lowlands* (Schön 1991) van het vraagstuk.

Een voorbeeld van een dergelijke houding blijkt uit een studie van Felsler e.a. (2017) waarin een nieuwe benadering van het geijkte proces van aangiften wordt beschreven. Normaliter worden aangiften als gegeven beschouwd en procesmatig afgewikkeld, waarbij verschillende schakels in de politieorganisatie worden doorlopen. Door echter een breder perspectief te hanteren, wordt de volledige praktijk onderkend: de aanleiding, het perspectief van de burger en de rol van partners. Hierin is het aangifteproces niet langer richtinggevend, maar wordt het aandeel van het politioptreden in het grotere geheel onderzocht. Uit het onderzoek bleek dat het horen van de behoefte van de burger vaak resulteerde in een andere aanpak dan het *ultimum remedium* van het strafrecht. Bemiddeling in conflicten en doorverwijzing naar andere instanties bleek beter te beantwoorden aan de wensen van de burger en genereerde duurzamere uitkomsten.

In dit voorbeeld heeft de aangifte een andere betekenis gekregen. Het is niet langer de vanzelfsprekende pleister op alle wonden, maar een mogelijke interventie. Politiewerk is slechts een onderdeel van een groter geheel en terugtrekken op een kerntaak is op de lange termijn geen optie. In veel conflictsituaties binnen gebiedsgebonden politiezorg is geen sprake van duidelijk gearticuleerde slachtoffers en daders; er is enkel nog sprake van een meervoudig perspectief. Professionals en burgers zullen elkaar moeten vinden in een gedeeld belang. Betekenisgeving en morele betrokkenheid zijn daarom bij uitstek relevant ten aanzien van de aanpak van ambigue vraagstukken.

Deze nieuwe betekenisgeving kon ontstaan, doordat medewerkers vanuit hun morele betrokkenheid op het achterliggende vraagstuk werden aangesproken. Dit is echter in de politiecultuur niet vanzelfsprekend. Het vermijden van morele betrokkenheid is een gerechtvaardigd middel om emotioneel afstand te blijven houden. Bovendien geven bestaande processen houvast bij de beroepsuitoefening en het ter discussie stellen ervan biedt onzekerheid. Een vraagstuk in de bui-

tenwereld past vaak niet in de processen en dat kan als bedreigend worden ervaren. Onderzoekende agenten die morrelen aan bestaande processen, worden dan ook niet automatisch met gejuich ontvangen (Van Putten, 2014). Onderzoekende professionaliteit is dan ook een kwestie van balanceren tussen meebewegen en veranderen. Of zoals Pragt (2012) het verwoordt: het balanceren op het koord tussen socialisering en innovatie.

### Tot slot

Gebiedsgebonden politiezorg is binnen de Nationale Politie georganiseerd op basis van de vier beschreven patronen. Het robuuste basisteam is ingericht om lokale verankering van de politie te realiseren. De nieuwe functies van wijkagent operationeel expert en operationeel specialist staan beschreven volgens de protocollen van het LFNP. Deze functies moeten voor een deel worden ingevuld door hogeropgeleiden en agenten van andere etnische afkomst. En cijfersturing bepaalt waar en wanneer er in een wijk moet worden opgetreden. Maar wat betekent deze opzet in het concrete geval van meldingen van jeugdoverlast in een gegentrificeerde buitenwijk? In de cijfers kan een toename van de overlast te zien zijn en op basis van *predictive policing* kan zelfs worden voorspeld waar de volgende hangplek zich zal manifesteren. Maar in de context van *gentrification* kan de toename ook het gevolg zijn van andere verklaringen, zoals lagere tolerantiegrenzen of hogere meldingsbereidheid van nieuwe bewoners. In dit licht kan een verhoging van politieactiviteit op basis van IGP ineffectief zijn en zelfs leiden tot etnisch profileren en een afname van legitimiteit.

Kortom, een ambigue wereld noopt tot nieuwe wegen die de platgetreden paden van inrichten, protocolleren, informatiseren en instromen doorkruisen. Ambigüiteit vraagt niet om kennen, maar om betekenen (Noordegraaf 1999). Gebiedsgebonden politiezorg is geen politionele aan gelegenheid; het vindt plaats binnen samenwerkingsvormen rondom ambigue maatschappelijke vraagstukken op de vierkante meter. De uitdaging voor politieprofessionals is om de verschillende perspectieven van partners met elkaar te verbinden vanuit een onderzoekende houding en een morele betrokkenheid op wat hier en nu nodig is.

In het hoger onderwijs is de ontwikkeling van onderzoekende professionaliteit al lange tijd gaande onder de noemer van onderzoekend vermogen (Andriessen, 2014). Met name de doelgroep van politiekundigen zou vanuit het oogpunt van onderzoekende professionaliteit moeten worden opgeleid om in gebiedsgebonden politiezorg betekenisvol te kunnen acteren.

## Literatuur

- Andriessen 2014  
D. Andriessen, *Praktisch relevant én methodisch grondig?: dimensies van onderzoek in het hbo*, Utrecht: Hogeschool Utrecht, Kenniscentrum Innovatie & Business 2014.
- Abidi & Joshi, 2015  
S. Abidi & M. Joshi, *The VUCA company*. Mumbai: Jaico Publishing House 2015.
- Bauman, 2000  
Z. Bauman, *Liquid modernity*. Cambridge: Polity Press 2000.
- Beck, 1992  
U. Beck, *Risk society: Towards a new modernity*. Thousand Oaks: Sage 1992.
- Bennet & Lemoine 2014  
N. Bennett & J. Lemoine, 'What VUCA really means for you', *Harvard Business Review* (92) 2014-1/2.
- Bovens & Zouridis 2002  
M. Bovens & S. Zouridis, 'From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control', *Public Administration Review* (62) 2002-2, p. 174-184.
- Van Dijk e.a. 2015  
A. van Dijk, F. Hoogewoning & M. Punch, *What matters in policing?: Change, values and leadership in turbulent times*, Bristol: Policy Press 2015.
- Drenth & Van Steden 2017  
A. Drenth & R. Van Steden, 'Predictive policing: ervaringen van straatagenten met het Criminaliteits Anticipatie Systeem', *Tijdschrift voor de Politie* (79) 2017-3, p. 6-10.
- Felser, Nas & Van Oosten 2017  
C. Felser, J. Nas & J. van Oosten, *Betekenisvol handelen: Politiewerk vanuit de bedoeling*, Apeldoorn: Politieacademie 2017.

Geldof 2015

D. Geldof, 'Nood aan een nieuwe democratiseringsgolf. De transitie naar superdiversiteit als uitdaging voor hoger onderwijs', *Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid (TORB)*, 2014-2015 (4), p. 67-77.

Van Lakerveld e.a. 2017

J.A. van Lakerveld, W.M. Gussen, F.D. Stoutjesdijk, I.C.M. Tönis e.a., *Maatschappelijke ontwikkelingen en hun implicaties voor gebiedsgebonden politiewerk: Een verkenning*, Leiden: Plato Universiteit Leiden 2017.

Landman & Kleijer-Kool 2016

W. Landman, L. Kleijer-Kool, *Boeven vangen. Een onderzoek naar proactief politieoptreden*, Amsterdam: Reed Business 2016.

Landman e.a. 2016

W. Landman, R.M. Kouwenhoven & M. Brussen, *Spelen met weerbaarheid. Belemmerende patronen en doorbrekende handelingsperspectieven bij het ontwikkelen van basisteam s*. Amsterdam: Reed Business Information 2016.

Lawrence & Steck, 1991

J. A. Lawrence & E.N. Steck, *Overview of Management Theory*, Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College 1991, ii & 34. Via: [www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a235762.pdf](http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a235762.pdf).

March & Olsen 1989

J.G. March & J.P. Olsen, *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*, New York: The Free Press 1989.

Meurs 2017

T. Meurs, 'De professionaliteit van hoger opgeleide dienders', in: P. van Berlo, ed., *Over de grenzen van de discipline: interactions between and within criminal law and criminology*, Den Haag: Boom juridisch 2017.

Meurs & Kreulen 2014

T. Meurs & B.J. Kreulen, *De wijkagent centraal: taai materie*, Apeldoorn: Politieacademie 2014. Via: <http://wijkagentcentraal.politieacademie.nl>.

Meurs & Kreulen 2017

T. Meurs & B.J. Kreulen, 'Het hoe van de WOE', *Tijdschrift voor de Politie*, (79) 2017-4, p. 26-30.

Nationale Politie 2012

Nationale Politie, *Realisatieplan Nationale Politie*, Den Haag:

Rijksoverheid 2012.

Noordegraaf 1999

M. Noordegraaf, 'Wat zit er in het koffertje?', *Management & Organisatie* 1999-3, p. 45-58.

- Politieacademie 2014  
 Politieacademie, *De kracht van het verschil*. Apeldoorn: Politie-academie 2014. Via: [www.politie.nl/binaries/content/assets/politie/algemeen/onderwerpteksten/algemeen/visie-kracht-van-het-verschil-2.pdf](http://www.politie.nl/binaries/content/assets/politie/algemeen/onderwerpteksten/algemeen/visie-kracht-van-het-verschil-2.pdf).
- Politieonderwijsraad 2015  
 Politieonderwijsraad, *Ontwikkelrichtingen voor het toekomstige politieonderwijs. Aangepast advies naar aanleiding van de Contourennota effectieve, toekomstbestendige opsporing*. Den Haag: Politieonderwijsraad 2015.
- Pragt 2012  
 E. Pragt, 'De "iedereen moet alles kunnen"-cultuur', in: S. De Kimpe, ed., *Professionalisering en socialisatie, Cahier Politiestudies*, Antwerpen, Apeldoorn, Portland: Maklu 2012-1, p. 153-170.
- Van Putten 2014  
 J. van Putten, *Politiekundigen: een complex antwoord op een complex probleem*. Apeldoorn: Politieacademie 2014.
- Rienks 2015  
 R. Rienks, *Predictive policing: Kansen voor een veiligere toekomst*. Apeldoorn: Politieacademie 2015.
- Robertson 1995  
 R. Robertson, 'Glocalization: Time-space and homogeneity-heterogeneity', *Global Modernities* 1995 (2), p. 25-45.
- Schön, 1991  
 D.A. Schön, *The reflective practitioner, How professionals think in action*. Londen: Basic Books 1991.
- Terpstra e.a. 2016  
 J.B. Terpstra, I.M. van Duijneveldt, T. Eikenaar, T. Havinga & B.A.M. van Stokkom, *Basisteam s in de Nationale Politie. Organisatie, taakuitvoering en gebiedsgebonden werk*, Amsterdam: Reed Business 2016.
- Tops & Tromp 2016  
 P. Tops & J. Tromp, *De achterkant van Nederland : hoe onderen bovenwereld verstrengeld raken*. Amsterdam: Balans 2016.
- Torre, van der & Van Valkenhoef 2017  
 E.J. van der Torre & J.M. van Valkenhoef, *De lokale betekenis van basisteam s: over het werk van geüniformeerde agenten en het gebrek aan chercheurs*, Apeldoorn: Politieacademie 2017.
- Weick 2015  
 K.E. Weick, 'Ambiguity as grasp: the reworking of sense', *Journal of Contingencies and Crisis Management* (23), 2015-2, p. 117-123.

Weisburd & Braga 2015

D.L. Weisburd & A.A. Braga, 'The importance of legitimacy in Hot Spots Policing', *The e-newsletter of the COPS Office* (6) 2013-9. Via: [https://cops.usdoj.gov/html/dispatch/09-2013/the\\_importance\\_of\\_legitimacy\\_in\\_hot\\_spots\\_policing.asp](https://cops.usdoj.gov/html/dispatch/09-2013/the_importance_of_legitimacy_in_hot_spots_policing.asp).

Wierdsma 1999

A.F.M. Wierdsma, *Co-creatie van verandering*, Delft: Uitgeverij Eburon 1999.

Zeegers 2016

M. Zeegers, *Ik was een van hen: drie jaar undercover onder moslims*, Amsterdam: Uitgeverij Podium 2016.