

Het politievak door de ogen van de agent



Universiteit Utrecht

Het politievak door de ogen van de agent

Een beschrijvend onderzoek naar de betekenisgeving over de discretionaire ruimte en het operationeel leiderschap van politieagenten binnen een wijkteam in Rotterdam-Rijnmond en Zuid-Holland Zuid en de wijze waarop het operationeel leiderschap zich verhoudt tot de discretionaire ruimte.

Martijn van Verseveld

3380653

Augustus 2012

Master thesis: Organisatie, Verandering en Management

Scriptiebegeleider: dr. ir. M. Koster

Tweede lezer: dr. J. Vermeulen

“Arbeid is zichtbaar gemaakte Liefde.”

“Als je met onverschilligheid brood bakt, bak je een bitter brood dat slechts ten dele ‘s mensen honger stilt. En als je afgunstig de druiven perst, werkt je afgunst een vergif in de wijn. En zo je zingt als de engel en van zingen niet houdt, sluit je ‘s mensens oren voor de stemmen van de dag en voor de stemmen van de nacht”¹

¹ Kahlil Gibran uit het boekje ‘De Profeet’

Voorwoord

“Arbeid is zichtbaar gemaakte liefde” gaat erover dat iedereen die zijn werk verricht dit moet doen in volle overtuiging omdat hij of zij anders nooit volledig zijn werk kan voltooien. Voor u ligt een beschrijvend onderzoek waarin opzoek is gegaan naar de overtuiging waarmee agenten werken. Deze overtuiging is gezocht in de betekenisgeving die agenten op straat geven aan de discretionaire ruimte en het operationeel leiderschap. Van maart tot half mei heb ik mij ondergedompeld in de werkelijkheid van de wijkagenten van het bureau Walenburgerweg (politieregio Rotterdam-Rijnmond) en het bureau West (politieregio Zuid-Holland Zuid). Het onderzoek begon met het idee om uit te zoeken hoe politieagenten aankijken tegen de samenvoeging van de regio’s en draaide uit op een onderzoek waarbij er gekeken werd hoe agenten in beide regio’s betekenis geven aan de bron van het handelen de discretionaire ruimte. Tevens heeft dit onderzoek zich gericht op de rol van de operationeel leidinggevende binnen de discretionaire ruimte en op de wijze waarop er binnen een wijkteam door een wijkteamchef leiding wordt gegeven aan agenten op straat.

Een onderzoek kent altijd een aantal vertrekpunten. Één van die vertrekpunten is de bestuurskundige definitie van de discretionaire ruimte. Politieagenten beschikken als uitvoeringsambtenaren over beleidsvrijheid. Beleidsvrijheid of discretionaire ruimte ontstaat wanneer het handelen van de ambtenaar volledig door een wet of richtlijn wordt beschreven. Hierdoor ontstaat een vrijheid om zelf beslissingen te nemen die soms maar ten dele voortkomen uit de wet of richtlijn (Bovens, 't Hart, & van Twist, 2007, pp. 254-255). In dit beschrijvende onderzoek ga ik, binnen twee wijkteams, opzoek naar een door politieagenten gegeven definitie van de discretionaire ruimte. De term “operationeel” kent een driedelige definitie. Allereerst wordt de term operationeel leidinggevende gebruikt om een functiegroep aan te duiden, zoals de wijkteamchef. Met de tweede definitie, het operationeel leiderschap, wordt de wijze beschreven waarop alle leidinggevendenden betrokken zijn bij de operatie, het daadwerkelijk uitvoering van het werk op straat. In dit onderzoek wordt een derde definitie gebruikt die voort komt uit de bestuurskunde en waarnemingen uit de praktijk. Deze definitie wordt later verder uitgewerkt.

Dit onderzoek werd gekenmerkt door het onderzoek van het onbekende. Niemand kon vooraf het resultaat van het onderzoek voorspellen. Ik wil dan ook mijn opdrachtgevers Nico Slikboer van de politieregio Zuid-Holland Zuid en Brandy de Vries en Erik Venema van de politieregio Rotterdam-Rijnmond bedanken voor het stellen van vertrouwen in dit onderzoek. Een bijzondere dank wil ik uitspreken aan mijn begeleider van de politie Rotterdam-Rijnmond Roel Jonkman en mijn begeleider van de universiteit Utrecht Martijn Koster. Zij hebben mij met groot enthousiasme keer op keer van feedback willen voorzien en zij waren een luisterend oor voor al mijn vragen en gedachten tijdens het onderzoeksproces. Tot slot verdienen alle participanten in dit onderzoek de grootst mogelijke dank omdat zij mij het vertrouwen hebben gegeven deel te nemen in het werk en het mogelijk hebben gemaakt om dit onderzoek te verrichten, want zonder de medewerking van deze politieagenten was dit alles niet mogelijk geweest.

Veel lees plezier!

Martijn van Verseveld
Utrecht, 27 augustus 2012

Samenvatting

Met de komst van de Nationale Politie gaat de proces gestuurde werkwijze voor de politieregio's Rotterdam-Rijnmond en Zuid-Holland Zuid veranderen. De processen noodhulp, handhaving, opsporing, advies en signalering en intake en service worden samengevoegd tot een brede basis politietaak. Binnen basisteams gaat gewerkt worden met een brede basis politietaak. Om de implementatie van de basisteams beter te laten verlopen is er een beschrijvend onderzoek gehouden naar de betekenis die agenten in een wijkteam geven aan hun handelen in de huidige structuur. Het handelen van politieagenten wordt beïnvloed door de discretionaire ruimte. Door de bredere taakstelling is het ook van belang om te kijken naar de rol van de eindverantwoordelijke van het werk op straat: de operationeel leidinggevende. In dit onderzoek de wijkteamchef.

De centrale onderzoeksvraag luidt: Hoe geven de medewerkers van een wijkteam van de politieregio's Rotterdam-Rijnmond en Zuid-Holland Zuid binnen hun werkzaamheden betekenis aan de discretionaire ruimte en het operationeel leiderschap en hoe verhoudt het operationeel leiderschap zich tot de discretionaire ruimte?

Met behulp van participerende observaties is er een beschrijving tot stand gekomen van de begrippen discretionaire ruimte en operationeel leiderschap. Binnen dit etnografisch onderzoek is er tevens gebruik gemaakt van interviews, documentanalyse en cognitieve mindmaps om de waarnemingen te onderbouwen. Uit het onderzoek kan geconcludeerd worden dat de discretionaire ruimte wordt gevormd en beïnvloed door acht factoren, die weer van invloed zijn op en beïnvloed worden door het handelen van de agent op straat. De factoren zijn: (1) de mate van professionaliteit van de agent op straat; (2) de normen en waarden van de politieagent op straat; (3) het (onderbuik)gevoel van de agent; (4) wet- en regelgeving, de buitenste grens van de ruimte; (5) processen- en protocollen; (6) de omgeving op straat (geografische, etnische en demografische kenmerken); (7) het imago van de politieorganisatie en (8) het operationeel leiderschap.

De professionaliteit wordt door de medewerkers van de wijkteams omschreven als de verantwoordelijkheid in het handelen met het oog op de toekomst, de eenheid in het handelen, de uitstraling van het uniform en de uitstraling van het gezag. Deze omschrijving komt niet geheel overeen met de bestuurskundige omschrijving van een professional. Dit onderzoek heeft uitgewezen dat een politieagent standaard beschouwen als professional niet kan. Hij of zij handhaaft met behulp van de discretionaire ruimte de rechtsorde binnen Nederland op een kundige of professionele manier.

Met de komst van de basisteams krijgen individuele agenten te maken met een bredere basis politie taak. Doordat agenten in Rotterdam-Rijnmond en Zuid-Holland Zuid proces gescheiden werken zullen zij bij de uitvoering van andere taken door een gebrek aan (wets)kennis en ervaring niet optimaal gebruik kunnen maken van de discretionaire ruimte. Hierdoor zal de mate van professionaliteit over het geheel kunnen afnemen en kan op langer termijn kan zelfs de kwaliteit van het politiewerk afnemen.

De subcultuur binnen een wijkteam beïnvloed de normen en waarden van de politieagenten op straat. Het wordt hierdoor twijfelachtig in hoeverre politieagenten daadwerkelijk zichzelf blijven op straat. Het onderzoek toonde aan dat wanneer politieagenten afwijken van de collectieve handelingswijzen, de working rules, zij daarop worden aangesproken of gecorrigeerd door het collectief. De individuele invulling van de discretionaire ruimte kan zo in gedrang komen. Politieagenten hebben te maken met inhibiting rules; wetten en richtlijnen die zijn opgenomen binnen de werkwijze van de politieorganisatie en daardoor onderdeel zijn geworden van het handelingsrepertoire. Agenten spreken in dit verband over een grijs gebied dat wordt omkaderd

door een pakket van wetten, regels, protocollen en procedures. Binnen het grijze gebied zoeken de agenten naar de uiterste grens om de discretionaire ruimte zo optimaal mogelijk te benutten.

Uit het onderzoek is ook gebleken dat politieagenten tijdens hun werk op straat door de omgeving worden aangesproken op meestal negatieve gebeurtenissen waarbij de politie ergens in het land betrokken is geweest. Gebeurtenissen veelal voortkomend uit de verticale machtsrelatie tussen de politie en de samenleving krijgen veel eerder de aandacht. Een negatief imago van de politie leidt, zo blijkt uit de praktijk, tot een afname aan respect voor de politieagent op straat waardoor het handelen wordt bemoeilijkt.

Het operationeel leiderschap als tweede centrale thema in dit onderzoek is zowel een factor als een hoofdthema. Dit komt omdat politieagenten op straat het leiderschap hebben benoemd als factor van de discretionaire ruimte en omdat het begrip beschreven wordt vanuit het perspectief van de leidinggevenden. De politie maakt in de praktijk gebruik van de termen operationeel leidinggeven en operationeel leiderschap. Respectievelijk wordt met de eerste term een functiegroep zoals, de wijkteamchef omschreven. Vanuit de bestuurskunde wordt het leidinggevende niveau vaak bekeken vanuit drie aparte niveaus: strategisch, tactisch en operationeel. Uit de onderzochte praktijk is gebleken dat de drie niveaus onderdeel kunnen zijn van één en dezelfde functie: de operationeel leidinggevende, in dit onderzoek de wijkteamchef. Het strategische niveau omvat op wijkniveau de werkzaamheden met betrekking tot het ontwerpen en bewaken van een organisatiepatroon, het formuleren van een visie om de regionale organisatiedoelen op lokaal niveau te behalen en het uitdragen van deze visie. Het tactische niveau is voor de middellange termijn waarbij de aansturing van de leden van het wijkteam op taken en doelen en het faciliteren van het werk op straat centraal staat. Het operationele niveau omvat het daadwerkelijk leidinggeven aan uitvoerend personeel lager in rang op het bureau of ten tijde van een incident. Uit de praktijk blijkt dat alleen de functiegroep van hoofdinspecteur en inspecteur en niet de brigadier te maken krijgen met de strategische en tactische niveau's. De door de politie gebruikte term "operationeel" in verband leidinggeven sluit daarom niet geheel aan bij de onderzochte praktijk. Met de tweede term wordt de wijze beschreven waarop alle leidinggevenden betrokken zijn bij de operatie: het werk op straat. Dit komt niet overeen met de bestuurskundige praktijk waarin het leiderschap beschreven wordt als een stijl, zoals taakgericht of participatief leiderschap. Opmerkelijk is dan ook dat als het operationeel leiderschap wordt besproken met participanten zij refereren aan de eerder genoemde leiderschapsstijlen. Dit vraagt binnen de politieorganisatie om een aanscherping van de term operationeel leiderschap.

Voor de operationeel leidinggevenden is een belangrijke rol weggelegd om de mate van professionaliteit en het gebruik van de discretionaire ruimte te verbeteren. Op dit moment overheerst de mening van operationeel leidinggevenden dat er bij een gebrek aan taakgericht sturen een vrijheid ontstaat binnen de discretionaire ruimte waar de agenten niet mee om kunnen gaan. De operationeel leidinggevende die de professional gaat faciliteren in zijn gebruik van de discretionaire ruimte is geen vanzelfsprekendheid. Één van de belangrijkste aanbevelingen in dit onderzoek is dan ook dat de leidinggevenden gestimuleerd en gefaciliteerd moeten worden in het aangaan van het gesprek met de wijkteamleden over het huidige gebruik van de discretionaire ruimte in het algemeen. Dit gesprek zou in het bijzonder moeten gaan over het dreigen met dan wel toepassen van het geweldsinstrumentarium. Het handelen, de afwegingen die bij de handelingen gemaakt worden zoals een collectieve normstelling en welke ruimte de wettelijke grondslag biedt om optimaal gebruik te maken van de discretionaire ruimte kunnen dan besproken worden. Reflecties als deze dienen gebruikt te worden om informele praktijken binnen een wijkteam bespreekbaar te maken om zo nieuwe normen op te stellen en de professionaliteit van het politieoptreden te vergroten.

Inhoudsopgave

1. Van 26 semiautonome regio's naar 11 eenheidsregio's	9
1.1 De politie in Nederland	9
1.1.1 De politie door de jaren heen	9
1.1.2 Wet- en regelgeving	10
1.2 De Nationale Politie, één korps	11
1.2.1 Basisteams	12
1.3 De politie en de samenleving	12
1.3.1 De relatie met de samenleving; de context	12
1.4 Aanleiding van het onderzoek	13
1.5 Doel van het onderzoek	14
1.6 Probleemschets	14
1.7 De onderzoeksvraag	14
1.8 Wetenschappelijke relevantie	15
1.9 Maatschappelijke relevantie	16
1.10 Leeswijzer	16
2. Theorie	17
2.1 Organisatiecultuur	17
2.1.1 De politiecultuur	18
2.2 Een professional en de discretionaire ruimte	20
2.2.1 De politieagent als professional	20
2.2.2 Frontlijnmedewerkers	21
2.2.3 De definitie van de discretionaire ruimte	22
2.2.4 Wet- en regelgeving en procedures en protocollen	22
2.3 De politie en de samenleving; de omgeving en het imago	23
2.3.1 De systeem- en contingentiebenadering	23
2.3.2 Contextgedreven werken	25
2.3.3 Verticalisering naast horizontalisering	26
2.4 Het operationeel (politie)leiderschap	27
2.4.1 De definitie van operationeel leiderschap	27
2.4.2 Het leiding geven aan de professional	28
2.4.3 De dominante leiderschapsstijlen binnen de politie	29
3. Methoden	30
3.1 Het wetenschapsperspectief	31
3.1.1 de empirisch-analytische benadering	32
3.1.2 De interpretatieve benadering – het beschrijvende onderzoek	32
3.2 De dataverzameling	34

3.2.1 Participerende observatie	34
3.2.2 Het informele interview	36
3.2.3 Diepte interviews	36
3.2.4 Mindmaps.....	37
3.2.5 Documentanalyse.....	38
3.3 Het analyseproces.....	39
3.4 De rol van de onderzoeker	39
3.5 De kwaliteit van dit onderzoek	40
3.5.1 Betrouwbaarheid.....	40
3.5.2 Validiteit	40
4. Analyse van de resultaten	42
4.1 Het handelen op straat en de discretionaire ruimte	42
4.1.1 De mate van professionaliteit	42
4.1.2 De eigen normen en waarden	48
4.1.3 Het handelen vanuit een (onderbuik) gevoel.....	51
4.1.4 De proces handelingen	52
4.1.5 De omgeving is bepalend voor je handelen	55
4.1.6 Het imago van de politie op straat	57
4.2 Het handelen op straat en het operationeel leiderschap	60
4.2.1 Hoe wordt er tegen het operationeel leiderschap aangekeken.....	60
4.3 De betekenisgeving van de wijkteams in de cognitieve map	63
5. Conclusies en aanbevelingen.....	66
5.1 De betekenisgeving van de agenten op straat: de beantwoording van de hoofdvraag.....	66
5.1.1 De mate van professionaliteit	66
5.1.2 De normen en waarden van de politieagent op straat	67
5.1.3 Het (onderbuik)gevoel van de agent op straat.....	67
5.1.4 De proceshandelingen; wet- en regelgeving en processen en protocollen	68
5.1.5 De omgeving op straat	68
5.1.6 Het imago van de politieorganisatie.....	68
5.1.7 Het operationeel leiderschap	69
5.1.8 Het handelen op straat; de betekenisgeving samengevat	70
5.2 Inzichten vanuit het onderzoek	71
5.3 Reflectie op het onderzoek.....	72
5.4 Tot slot	73
Literatuurlijst.....	74
Bijlage.....	77

1. Van 26 semiautonome regio's naar 11 eenheidsregio's

Op dit moment zijn er 25 regionale politiekorpsen en 1 landelijke politie dienst (KLPD). Met de komst van de Nationale Politie wordt dit teruggebracht tot 10 regionale eenheden en het KLPD. De politie werkt landelijk gezien proces gestuurd. Dit wil zeggen dat de politie werkt in vijf gescheiden hoofdprocessen. De vijf hoofdprocessen zijn; noodhulp, handhaving, opsporing, signalering en advies en service en intake (Breeman, Noort, & Rutgers, 2008, p. 127). In de praktijk zijn er al veel regio's zoals Haaglanden en Hollands-Midden die werken met de zogenoemde basiseenheden. De regio's Rotterdam-Rijnmond en Zuid-Holland Zuid werken nog vanuit de gescheiden processen. Deze processen worden samengevoegd tot de brede basis politietaak. Politieagenten komen dan in aanraking met alle vijf de hoofdprocessen. Rotterdam-Rijnmond en Zuid-Holland Zuid hebben dus te maken met een enorme veranderopgave. Deze opgave, de vorming van de basisteams, vormt de context en tevens de aanleiding van dit beschrijvende onderzoek naar de betekenisgeving die politieagenten binnen een wijkteam geven aan de discretionaire ruimte en het operationeel leiderschap. Met behulp van observaties, interviews en cognitieve mappen wordt de betekenisgeving van de agenten weergegeven. In de volgende paragraaf wordt het huidige model van de politie in Nederland kort uiteengezet en er volgt een korte terugblik op de inrichting van de politieorganisatie van 1900 tot 1993. Dit is van belang om inzichtelijk te krijgen welke verandering agenten al hebben doorgemaakt op weg naar een Nationale Politie en de basisteams. Tot slot worden de laatste ontwikkelingen rondom de vorming van de Nationale Politie weergegeven. In dit hoofdstuk wordt na de uiteenzetting van de politie in Nederland verder ingegaan op de aanleiding en het doel van dit onderzoek. Tot slot worden de gekozen onderzoeks aanpak en de wetenschappelijke en maatschappelijk relevantie beschreven.

1.1 De politie in Nederland

In Nederland zijn er een drietal kenmerken waarop het openbaar bestuur kan worden ingericht. Ten eerste is er de indeling naar bestuursmacht: de wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht, ook wel de trias politica genoemd. Belangrijkste element van de trias politica is dat de machten elkaar in evenwicht moeten houden om machtsmisbruik te voorkomen. De overheid is zowel een wetgevende als een uitvoerende macht. De overheid heeft de handhaving van wetten (uitvoering) neergelegd bij de politie. Ten tweede is er de indeling naar territoriale bestuurslaag: het Rijk, de provincies en de gemeenten. Tot slot is er nog een derde vorm die bekend staat als het functionele bestuur: "een bestuur met een beperkt, wettelijk vastgelegd takenpakket." (Breeman, Noort, & Rutgers, 2008, p. 31). Het functionele bestuur in Nederland bestaat uit de politie, de waterschappen, bedrijfsorganen en zelfstandige bestuursorganen. Waar we in het vervolg praten over functioneel bestuur spreken we alleen over die kenmerken relevant voor de politie.

1.1.1 De politie door de jaren heen

Begin 1900 bestonden er wel vijf politiemachten binnen Nederland: Korps Marechaussee (1200 personen), Korps Rijksveldwacht (1400 personen), Gemeentepolitie (11000 personen), politietroepen (1600 personen), gemeenteveldwacht. Opmerkelijk genoeg hadden deze diensten allemaal een andere baas, maar iedereen voerde dezelfde taken uit. Met de komst van de politiewet 1993 heeft er binnen de politie een tweede ingrijpende reorganisatie plaats gevonden (Breeman, Noort, & Rutgers, 2008). De politie was na 1945 al teruggebracht naar twee diensten: het Korps Rijkspolitie en de gemeentepolitie, afhankelijk van de grootte van de gemeente. Er waren vanaf 1945 148 gemeentelijke politiekorpsen naast het Korps Rijkspolitie. Een stijgende criminaliteit, de toenemende mobiliteit en oplopende kosten bij de uitvoering deed de regering ertoe besluiten schaalvergroting

toe te passen². Op basis van artikel 21 van de politiewet werd Nederland ingedeeld in 25 regio's, iedere regio met een politiekorps (zie figuur 1 in de bijlage). Een regio is verantwoordelijk voor de lokale handhaving en hulpverlening. Iedere regio heeft de vrijheid om zelf te bepalen hoe de interne organisatie wordt opgezet (Breeman, Noort, & Rutgers, 2008, p. 127). Wel zijn alle regio's onderverdeeld in districten. Districten worden in de regel weer onderverdeeld in wijken met een bijbehorend wijkbureau. In paragraaf 1.2 wordt de laatste stap van de reorganisatie, de vorming van de Nationale Politie toegelicht.

1.1.2 Wet- en regelgeving

De politie in Nederland is de zichtbare belichaming van het openbaar bestuur. De politie handhaaft de rechtsorde bij voetbalrellen, controleert de snelheid van motorrijders rondom de TT in Assen, ze surveilleren op straat, controleren op alcohol bij bestuurders tijdens de uitgaansavonden en de politie verleent hulp tijdens een aanrijding. De politie heeft dus een meervoudige taakstelling (Breeman, Noort, & Rutgers, 2008, p. 127). Deze taakstelling berust op de Politiewet van 1993³:

“De politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegde gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven.”

Dit artikel bevat een aantal elementen die voor de politie van wezenlijk belang zijn bij het verrichten van de dagelijkse handelingen op straat. De wet- en regelgeving vormt de basis voor het bestaan van de discretionaire ruimte van de politieagent op straat. Één van de twee centrale thema's binnen dit onderzoek. Het eerste element van de wet, ondergeschiktheid aan bevoegd gezag, houdt in dat de politie niet een op zichzelf staand instituut is. Iedere politieregio heeft aan het hoofd een korpsbeheerder, de burgemeester van een grote stad. De verantwoordelijkheid en algehele leiding ligt dan ook bij de korpsbeheerder of een officier van justitie, afhankelijk van de taakstelling op dat moment⁴. De politie in Nederland staat dan ook niet boven de wet. Het tweede element van de wet is dat de politie net als ieder andere Nederlander in overeenstemming met de geldende wet- en regelgeving handelt. Alleen in bijzondere gevallen mogen agenten een wet- en of regel overtreden, maar hiervoor moet altijd achteraf verantwoording worden afgelegd. Het kan dus zijn dat politieagenten bij het onjuist overtreden van de wet worden vervolgd. Er kan hierdoor een enorm spanningsveld ontstaan tussen de politieagent gebonden aan de wet en een crimineel die zich niks aantrekt van de wet. Het derde element is de handhaving van de rechtsorde. Deze rechtsorde wordt gevormd door geschreven en ongeschreven wetten en regels. Het is onder andere de taak van de politie om deze rechtsorde te handhaven. De politie wordt door de wetgever geholpen in de handhaving door het toekennen van het geweldsmonopolie. Politieagenten mogen voor de uitoefening van hun taak door de wet gelegitimeerd geweld gebruiken binnen de grenzen van evenredigheid of proportionaliteit. Dit wil zeggen dat agenten niet meer geweld mogen toepassen dan nodig is om de taak uit te voeren⁵. Tot slot heeft de politie de taak om hulp te verlenen aan iedereen die dat nodig heeft. De politie kan en zal niet overal hulp kunnen bieden. De politie heeft dan ook de plicht om in het geval dat er geen hulp verleend kan worden de betrokkene door te

² Uit: *Een nieuw politiebestedel in de jaren '90* overgenomen van (Elzinga, 2007, p. 88)

³ Overgenomen van http://www.politie.nl/Gelderland-Zuid/OverDitKorps/Korpsinformatie/Aanvullende_berichten/artikel_2_van_de_politiewet_1993.asp

⁴ Overgenomen van http://www.politie.nl/Gelderland-Zuid/OverDitKorps/Korpsinformatie/Aanvullende_berichten/artikel_2_van_de_politiewet_1993.asp

⁵ Overgenomen van http://www.politie.nl/Gelderland-Zuid/OverDitKorps/Korpsinformatie/Aanvullende_berichten/artikel_2_van_de_politiewet_1993.asp

verwijzen naar één van de andere hulpinstanties binnen Nederland⁶. Deze hoofdtak is ondertussen uitgebreid met de eerder benoemde hoofdprocessen.

1.2 De Nationale Politie, één korps

In 2006 werd door het kabinet Balkenende III de nieuwe Politiewet 2000 ingediend bij de Tweede Kamer. Met deze wet werd de basis gelegd voor de oprichting van de Nationale Politie. In 2005 werd door de stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie⁷ geconcludeerd dat de huidige politieorganisatie aan het “afbrokkelen⁸” is. Tussen de verschillende korpsen ontbrak het aan eenheid en samenwerking. De politie was op beheersmatig, beleidsmatig en op het gebied van taakuitvoering en werkwijze een groep eilanden geworden waarbij er geen “dak op de regio’s⁹” aanwezig was, waardoor de ministers geen eenduidige afspraken met de korpsen konden maken. Het was tijd voor een nieuwe reorganisatie van de politie in Nederland. Gezien de huidige ontwikkelingen (de Eerste Kamer heeft pas op 10 juli 2012 goedkeuring gegeven aan de wet en het huidige kabinet is demissionair) zal de voltooiing van de Nationale politie eind 2017¹⁰ zijn afgerond. De Nationale Politie wordt gebouwd rondom een visie waarin zes identiteitskenmerken van de organisatie worden beschreven:

“Wij zijn de politie die vertrouwen wekt door de wijze waarop wij resultaten bereiken en een bijdrage leveren aan veiligheid (1). Wij zijn een politie die onder alle omstandigheden alert is en slagvaardig optreedt (2). Wij zijn een politie die betrokken en daadkrachtig de helpende hand biedt, de-escalierend werkt en zo nodig gebruik maakt van geweld (3). Wij zijn een politie die intensief samenwerkt met burgers en partners, vanuit betrokkenheid en wederkerigheid, en die informatie deelt (4). Wij zijn een politie die vertrouwt op haar professionals, leert en innoveert (5). Wij zijn één korps. Lokaal verankerd, nationaal en internationaal verbonden (6)”¹¹.

Ook heeft de politie in het concept inrichtingsplan de vier kernwaarden (integer, betrouwbaar, moedig, verbindend) alsmede de cultuur omschreven. Het is een cultuur die *“gedefinieerd is als verandering van het individuele en collectieve gedrag om de ambitie om de Nationale Politie tot uiting te brengen.”* De cultuur wordt gekenmerkt door vijf onderdelen. *“Eenheid in denken en doen (1), meer ruimte voor de politieprofessional (2), van verantwoording naar georganiseerd vertrouwen (3), van beheersmatig management naar operationeel leiderschap (4) en betere verbinding tussen bedrijfsvoering en de operatie (5).”* Deze onderdelen van de cultuur hebben raakvlakken met dit onderzoek. Zo zal er niet alleen vanuit de academische literatuur (zie theoretisch kader), maar ook vanuit de politiepraktijk gekeken worden naar de politieagent als een professional. Een tweede thema wat naast de discretionaire ruimte in dit onderzoek wordt behandeld is het operationeel leiderschap. Dit is voortgekomen uit de wens van de politieorganisatie om van beheersmatig management naar operationeel leiderschap te veranderen. Binnen de huidige structuur wisselen de functieprofielen en benamingen van de organisatieleden nog wel eens. Zo is er in Zuid-Holland Zuid een senior die de wijkteamleden aanstuurt, terwijl in Rotterdam-Rijnmond de wijkteamleden worden aangestuurd door de brigadiers. Met de komst van de Nationale politie komt ook daar eenheid in. Iedere regio krijgt namelijk wijkagenten, operationeel leidinggevenden, opsporingsambtenaren zoals recherchekundige, politiekundige (bestuurskundige leidinggevenden), praktijkcoaches (voor het begeleiden van studenten) en financieel criminaliteitsrechercheurs¹². De organisatorische indeling

⁶ Overgenomen van http://www.politie.nl/Gelderland-Zuid/OverDitKorps/Korpsinformatie/Aanvullende_berichten/artikel_2_van_de_politiewet_1993.asp

⁷ Overgenomen uit concept inrichtingsplan Nationale Politie 25 juni 2012 versie 1.3

⁸ Overgenomen uit concept inrichtingsplan Nationale Politie 25 juni 2012 versie 1.3

⁹ Overgenomen uit concept inrichtingsplan Nationale Politie 25 juni 2012 versie 1.3

¹⁰ Overgenomen uit concept inrichtingsplan Nationale Politie 25 juni 2012 versie 1.3

¹¹ Overgenomen uit concept inrichtingsplan Nationale Politie 25 juni 2012 versie 1.3

¹² Overgenomen uit concept inrichtingsplan Nationale Politie 25 juni 2012 versie 1.3

van de Nationale Politie is terug te vinden in figuur 2 en 2a van de bijlage. De nog in te richten regio's zijn terug te zien in figuur 3 van de bijlage

1.2.1 Basisteams

Met de komst van de nationale politie worden de basisteams de kern van de operationele uitvoering. Een district zal gaan bestaan uit basisteams, een districtsrecherche en een flexteam. Een district zal worden verdeeld in 2 tot 4 basisteams. Politieagenten komen binnen de basisteams dus in aanraking met de vijf hoofdprocessen. De uitgangspunten binnen de politie over de basisteams is dat *“professionele medewerkers met een brede basis politie taak flexibel kunnen worden ingezet in het gebied¹³.”* De nieuwe regionale eenheid Rotterdam zal 18 basisteams kennen. Een basisteam kan een wijk van een grote stad, één gemeente of meerdere gemeenten omvatten en bestaat uit 60 tot 200 voltijdbanen. Zodra een basisteam een tekort heeft aan manschappen kan het een beroep doen op een flexteam. In een flexteam zitten minimaal 20 mensen.

1.3 De politie en de samenleving

Het aantal overvallen is in de periode 2007-2010 in Nederland explosief gestegen ten opzichte van andere vormen van criminaliteit (diefstal, inbraak) dat blijkt uit de Monitor Criminaliteit Bedrijfsleven 2010. Ten opzichte van 2009 is in 2010 het aantal overvallen op ondernemers en particulieren met 11% is gedaald en deze trend zet in 2011 door. Politie, justitie en ondernemers werken samen om het aantal overvallen blijvend terug te dringen. In de regio Rotterdam-Rijnmond zijn de overvallen alleen al de eerste twee maanden van 2012 met 50% gestegen ten opzichte van 2011. In de eerste vier maanden is een stijging van 30% waargenomen. Landelijk gezien was er in de eerste vier maanden van 2012 een daling van 4% waarneembaar¹⁴. Ondernemers kunnen maatregelen nemen tegen de overvallen, maar lang niet alle ondernemers hebben het geld om doeltreffende maatregelen te nemen. De overheid moet de veiligheid in Nederland bewaken en de overvallen maken hier een directe inbreuk op. De overheid, in dit geval de politie, probeert de overvallen te bestrijden door ondernemers te stimuleren subsidie aan te vragen maatregelen te nemen tegen de overvallen. De politie past haar dienstroosters aan en gaat overvalroutes rijden om zo de overvallen terug te dringen. Dit is maar één voorbeeld van de politieorganisatie die inspeelt op de omgeving. Uit het onderzoek is gebleken dat de omgeving een andere factor is die van invloed is op de discretionaire ruimte. In het theoretische kader wordt met behulp van de contingentiebenadering een academische verdieping aangebracht aan de factor omgeving. De relatie tussen de politie en de maatschappij komt voort uit de horizontalisering en verticalisering van het gezag. Deze twee thema's worden verder uitgewerkt in paragraaf 2.3. In de onderstaande subparagraaf wordt een beeld gegeven van de context waaruit de relatie tussen de politie en de samenleving is voort gekomen.

1.3.1 De relatie met de samenleving; de context

De politie bevindt zich in een lastig parket waar het gaat om de relatie met de samenleving. Enerzijds wil de politie de samenleving buiten de deur houden, de verticalisering (lees ook paragraaf 2.3.3), maar anderzijds moet de politie om haar maatschappelijke rol te vervullen de samenleving in de organisatie opnemen, de horizontalisering (lees ook paragraaf 2.3.2). Cachet en Versteegh (2007) beschrijven in hun stuk de politie en de samenleving vier aspecten in de relatie tussen de politie en de samenleving. Deze vier punten hebben waar het gaat om het imago van de politie op straat hebben een belangrijke invloed op de betekenisgeving van de discretionaire ruimte.

¹³ Overgenomen uit concept inrichtingsplan Nationale Politie 25 juni 2012 versie 1.3

¹⁴ Bekendmaking cijfers door politieregio Rotterdam-Rijnmond in RTV Rijnmond <http://www.rijnmond.nl/nieuws/22-05-2012/aantal-overvallen-rijnmond-stijgt-fors>. Bekeken op 20-07-2012 geplaatst op 22-05-2012

1. **De vraag naar politiediensten;** de vraag naar politie is al aanwezig in de periode van de nachtwakersstaat (1800 - 1850). Een periode waarin de overheid zorg draagt voor de democratische rechtsorde en de veiligheid van de bevolking. Langzaam aan verdwijnt de nachtwakersstaat en neemt de vraag naar de politie alleen maar toe. Problemen worden complexer, groter en dynamischer. De vraag overstijgt het aanbod en niet langer kan de politie iedere vraag beantwoorden met een optreden. Het handelen van de politie en het uitblijven van het handelen wordt onderwerp van beleid (p. 1046).
2. **De politie is afhankelijk van de bevolking;** zoals hierboven als is geschetst is de politie afhankelijk van de vraag uit de samenleving naar haar diensten. Verschillenden onderzoeken naar getuigenverklaringen en het gebruik van 112 en recente gebeurtenissen, zoals de inzet van burgerrechercheurs, laten zien dat efficiënt optreden van de politie sterk afhangt van haar relatie met de bevolking. Als de politie niet tijdig gebruik maakt van informatie van de bevolking of zich verzet tegen het gebruik hiervan dan zal dit afstralen op het succes bij het kunnen oplossen van misdaden (p. 1046).
3. **De politie ontleent haar gezag en legitimiteit aan de bevolking;** in de periode 1800-1850 was de legitimiteit van de politie gelijk aan het traditionele gezag van de overheid. Met de komst van de verzorgingsstaat en vervolgens de afbouw daarvan is de politie afhankelijk van haar optreden in de samenleving. Hoeveel mensen zijn er tevreden met het contact met de politie? En hoeveel mensen zijn er ontevreden geweest? Dat zijn nu de vragen waar de politie zich mee bezig moet houden. Met zogenoemde politiemonitors¹⁵ toetst de politie het optreden bij de bevolking. Hoe meer krediet de politie bij de bevolking opbouwt hoe beter er wordt gereageert op bijvoorbeeld hardhandig optreden bij rellen of grootschalige verkeerscontroles (p. 1047).
4. **De politie is afhankelijk van ketensamenwerking in de uitvoering van haar werkzaamheden;** de overheid moet net als de politie veel meer gaan samen werken met sociale partners zoals jeugdzorg, burgercomités, gemeenten, provincies en welzijnsinstellingen. Problemen zijn dusdanig complex geworden dat een ketensamenwerking nodig is om tot een oplossing te komen (van Delden, 2009).

1.4 Aanleiding van het onderzoek

Op 1 januari 2013 is er formeel sprake van een Nationale politie. Onderdeel daarvan is het realiseren van multidisciplinaire basisteam. Voor politieagenten in Rotterdam-Rijnmond en Zuid-Holland Zuid betekent dit een grote verandering. Men gaat van een meer gespecialiseerde taakstelling (procesgeoriënteerde) naar een meer algemene, brede, taakstelling. Hierdoor zal het dagelijks handelen van een individuele agent veranderen. Een agent binnen een basisteam gaat bijvoorbeeld

¹⁵ Door tal van gemeenten en politiekorpsen op eigen initiatief bevolkingsonderzoeken verricht. De onderling niet vergelijkbare vraagstellingen en onderzoeksmethoden, het ontbreken van inzicht in de lokale behoefte aan veiligheidszorg en de onvolledigheid van de gegevens op basis van registraties vormden de aanleiding voor een gestandaardiseerd bevolkingsonderzoek op kleinere dan landelijke schaal. Hiertoe werd eind jaren tachtig besloten door de toenmalige ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie. In het najaar van 1990 werd deze standaard, onder de naam Politie-monitor Bevolking (PMB), uitgevoerd in 25 gemeenten van uiteenlopende grootte. Sindsdien is de PMB in veel afzonderlijke politieregio's toegepast. De eerste landelijke uitvoering vond plaats in 1993 en werd herhaald in 1995, 1997, 1999, 2001 en 2003. In 2002 is bovendien een tussenmeting uitgevoerd. In 2003 hebben de ministeries besloten het onderzoek jaarlijks af te nemen. Op lokaal niveau hebben vooral de grotere gemeenten via eigen enquêtes - onder de noemer 'Leefbaarheid en Veiligheid' - periodiek aandacht besteed aan dit thema. Vanaf 2005 zijn (onderdelen uit) de drie eerdere afzonderlijke reguliere onderzoeken op het terrein van veiligheid en politiecontacten (de POLS-module Recht, de PMB, en rijksrelevante delen uit de Enquête Leefbaarheid en Veiligheid van de grotere gemeenten) geïntegreerd in één nieuw onderzoek: de Veiligheidsmonitor Rijk (VMR). Reden voor de integratie van deze onderzoeken is de wens van de eerder genoemde ministeries en het CBS om vanaf 2006 te komen tot één gezamenlijke monitor (overgenomen uit de Integrale Veiligheidsmonitor, 2011).

naast het wijkwerk ook bepaalde opsporingswerkzaamheden verrichten en uitvoering geven aan de noodhulptaak. De komst van een bredere taakstelling zal de mate van specialisme bij agenten in relatie tot bepaalde taken waarschijnlijk laten afnemen. Het is namelijk niet haalbaar om op meerdere disciplines tegelijkertijd een hoog niveau van (wets)kennis, vaardigheden, ervaring en middelen vast te houden. In de praktijk hoeft dat niet tot problemen te leiden. Interessant is echter de invloed van de genoemde ontwikkeling op de mate waarin de agent zijn of haar discretionaire ruimte, in relatie tot bijvoorbeeld de opsporingstaak, in de nieuwe situatie weet te benutten. Welke gevolgen zal dit hebben voor de huidige manier waarop er met de discretionaire ruimte wordt omgegaan? Het is daarom van belang om allereerst te onderzoeken welke huidige betekenis agenten geven aan de discretionaire ruimte, en ook vooral te onderzoeken welke factoren hierop nu van invloed zijn.

1.5 Doel van het onderzoek

In de inleiding is al beschreven dat Rotterdam-Rijnmond en Zuid-Holland Zuid een forse veranderopgave te wachten staat. Om een bijdrage te leveren aan deze opgave heeft dit onderzoek als doel de realisatie van de basisteams en de daarmee samenhangende komst van een bredere taakstelling, efficiënter en effectiever te laten verlopen. Dit door inzichten te geven in de wijze waarop agenten hun discretionaire ruimte benutten in het uitoefenen van het huidige takenpakket en door zichtbaar te maken welke factoren daarop van invloed zijn. Met de kennis verkregen uit het onderzoek kan een agent op straat optimaal gebruik blijven maken van de discretionaire ruimte om zo bij iedere taak professioneel te blijven handelen. Deze kennis kan voor de politieorganisatie ook bijdragen aan het opstellen van randvoorwaarden voor een optimaal en positief gebruik van de discretionaire ruimte en het kan tevens het gebruik ervan bevorderen.

1.6 Probleemschets

Bekend is dat een agent zijn of haar discretionaire ruimte benut in het invulling geven aan zijn of haar werkzaamheden. Maar wat is precies de invulling van deze ruimte? Bekend is dat een agent de macht heeft om binnen het wettelijke kader geweld toe te passen, maar welke afwegingen en factoren spelen hierin bijvoorbeeld een rol? Door het ontbreken van antwoorden op deze vragen is het onduidelijk op welke wijze agenten vanuit de discretionaire ruimte invulling gaan geven aan de bredere taakstelling en hierdoor wordt het ook onduidelijk op welke wijze operationeel leidinggevend de politieagenten kunnen ondersteunen en aansturen. De politieregio's hebben daarom te kennen gegeven een beschrijvende weergave te willen hebben van de betekenisgeving van de politieagent op straat over de discretionaire ruimte en het operationeel leiderschap.

1.7 De onderzoeksvraag

Dit onderzoek richt zich op de betekenisgeving van agenten op straat. Deze groep heeft een sleutelpositie waar het gaat om de succesvolle implementatie van de basisteams. Wat drijft de leden van de organisatie en welke thema's spelen hierbij een rol, en welke betekenis geven zij aan de discretionaire ruimte en het operationeel leiderschap? Om dit beschrijvende onderzoek vorm te geven is de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

Hoe geven de medewerkers van een wijkteam van de politieregio's Rotterdam-Rijnmond en Zuid-Holland Zuid binnen hun werkzaamheden betekenis aan de discretionaire ruimte en het operationeel leiderschap en hoe verhoudt het operationeel leiderschap zich tot de discretionaire ruimte?

Het theoretische hoofdstuk zal de wetenschappelijke onderbouwing vormen van de onderzoeksvraag. Dit is van belang omdat het inzicht verschaft over begrippen als professional, discretionaire ruimte en operationeel leiderschap als de drijvende krachten achter de

betekenisgeving van de agent op straat. Hierdoor kan het perspectief van de agent in een breder theoretisch kader worden geplaatst. Agenten geven zichtbaar betekenis aan hun politietaak op straat door het verrichten of niet verrichten van een daadwerkelijke handeling, maar ook op de achtergrond spelen al dan niet zichtbare factoren een rol bij het verrichten van die handeling. De verwachting binnen het hoger management is dat het operationeel leiderschap voldoende ruimte geeft aan de agent als professional. Het tweede onderdeel van de onderzoeksvraag geeft dan ook een beschrijving van het leidinggeven aan de professional op straat. Binnen de politie kent de term operationeel¹⁶ in combinatie met leiderschap en leidinggeven meerdere betekenissen. In dit onderzoek is vanuit de praktijk een eigen definitie geformuleerd voor de term operationeel leiderschap.

1.8 Wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek is wetenschappelijk relevant omdat het een bijdrage levert aan een langdurig debat over de discretionaire ruimte. Er is al langere tijd een tweestrijd gaande waarbij enerzijds wordt gesteld dat de handelingen en beslissingen alleen worden beïnvloed door protocollen opgesteld voortkomend uit wet- en regelgeving (Ringeling, 1978). Anderzijds wordt vanuit de dominante opvatting gesteld dat de discretionaire ruimte *“een keuzeruimte is waarover de publieke dienstverlener beschikt, de ruimte voor interpretatie, wanneer een abstracte regel wordt toegepast op een concrete situatie die niet voorgeprogrammeerd is in regels (Hawkins, 2001).”* In aanvulling op Hawkins (2001) stelde Dworkin in 1967 al dat de discretionaire ruimte een open ruimte betreft, maar met beperkingen. *“Discretion, like the hole in a doughnut, does not exist except and are left open by a surrounding belt of restriction (Dworkin, 1967).”* Het volgens Dworkin (1967) een relatief concept waarbij het altijd belangrijk is om af te vragen hoe de discretionaire ruimte vorm krijgt (p. 32). Het onderzoek over de betekenisgeving van de discretionaire ruimte zal dan ook een bijdrage leveren het een verdere verdieping van het debat over de vormgeving van de discretionaire ruimte.

Politieagenten worden in dit onderzoek beschouwt als professionals die instaat zijn, in navolging van Lipsky (1980), beleid te maken op straat binnen de discretionaire ruimte. Een professional is vanuit de theorie te omschrijven als een persoon die kundig is, zelfstandig en gemotiveerd, kritisch, gericht op argumenten, creatief, maar toch ook solitair (Wanrooij, 2001). Het zijn de frontlijnwerkers (Tops, 2011), verantwoordelijk voor de directe dienstverlening aan burgers, namens de overheid (Lipsky, 2010). Opmerkelijk is dat de definitie van een professional uit de praktijk, als onderdeel van de discretionaire ruimte, niet aansluit geheel aansluit bij de theorie. Dit onderzoek levert dan ook een verbreding van het begrip professionaliteit binnen de publieke sector. Ook wordt er een bijdrage aan geleverd aan de theorie over het leiding geven aan professionals. Het leiding geven aan een professional is gebaseerd op een participatief leiderschap (Boonstra, 2011) waarbij de leidinggevende de uitvoerende laag van de organisatie ondersteunt en faciliteert in het creatieve proces. De inbreng van de autonome professional is vaak doorslaggevend geworden (Gastelaars, 2006). Vanuit de praktijk wordt echter gewaarschuwd voor het ontstaan van een te grote vrijheid voor de professional waardoor hij of zij de kerntaken niet meer uitvoert. Taakgericht leiderschap is dan ook gewenst. Tot slot wordt er een bijdrage geleverd aan het eerder genoemde kerntaken debat van de politie Hoogenboom (2011). Dit onderzoek is namelijk een beschrijving van de praktijk van agenten binnen een wijkteam en zal daarom een bijdrage kunnen leveren en de beantwoording van de vraag wat het politievak nu daadwerkelijk inhoudt.

¹⁶ De politie maakt in de praktijk van de termen operationeel leidinggeven en operationeel leiderschap. Respectievelijk wordt met de eerste term een functiegroep zoals, de wijkteamchef omschreven. Met de tweede term wordt de wijze beschreven waarop alle leidinggevendenden betrokken zijn bij de operatie: het werk op straat. Vanuit de bestuurskunde wordt leidinggeven vaak bekeken vanuit drie niveaus: strategisch, tactisch en operationeel. Ook in de praktijk zijn deze niveaus waargenomen bij de operationeel leidinggevendenden. In hoofdstuk 2 wordt dit begrip verder uitgewerkt.

1.9 Maatschappelijke relevantie

Het maatschappelijk debat over de professional binnen de publieke sector is de laatste jaren flink toegenomen. De professional komt vaker negatief in het nieuws met medische missers, slecht onderwijs of geweld door de politie. De samenleving reageert, maar ook de professional reageert met ingezonden brieven en reacties in de media. Doordat de professional de uitvoerder is van publieke dienstverlening, zoals zorg, onderwijs en veiligheid raakt de kwaliteit van de uitvoering van het werk van een professional ons allemaal. Zo zal een agent als hij niet optimaal kan functioneren niet meer in staat zijn om hulp te verlenen aan iedereen die dat nodig heeft. De samenleving levert kritiek op de agent die is te weinig zichtbaar is, maar de samenleving wil ook niet overgeleverd zijn aan de grillen van een professional, dus wordt de discretionaire ruimte beperkt door protocollen en procedures. Bureaucratische maatregelen worden genomen om de discretionaire ruimte te beperken. De professional wordt beperkt in zijn of haar uitvoering en dat levert op termijn een slechtere kwaliteit van de dienstverlening op. Een deel van de onvrede uit de samenleving richt zich op de autonomie van de professional en het ontbreken van transparantie in het handelen. Met dit onderzoek over de discretionaire ruimte wordt een bijdrage geleverd aan het vergroten van het inzicht over de discretionaire ruimte als basis voor het handelen. De toenemende bureaucratie wordt voor een groot deel toegeschreven aan de manager binnen de publieke overheid. Er zijn te veel managers die het werk van de professional belemmeren in plaats van dat de manager de bureaucratie vermindert. Ook dit raakt de uitvoering van het werk van de professional en zo de maatschappij. In dit onderzoek wordt daarom ook gekeken naar de rol van de leidinggevende binnen de discretionaire ruimte. De eisen van transparantie, protocollen en procedures uit de samenleving vergroten de sturing van de leidinggevende. Door inzicht te krijgen in de rol van de leidinggevende in het handelingsproces kan het maatschappelijke debat meer worden toegespitst op het belang van sturing van de agent als professional.

1.10 Leeswijzer

In dit onderzoek wordt in een vijftal hoofdstukken een beschrijvend onderzoek naar betekenisgeving van agenten op straat over de discretionaire ruimte en het operationeel leiderschap uiteengezet. In het eerste hoofdstuk was te lezen binnen welke veranderende context dit onderzoek een plaats heeft gekregen, de aanleiding en het doel van het onderzoek zijn gegeven en de relevantie is beargumenteerd. In het tweede hoofdstuk vindt de theoretische beschouwing plaats waarbij de twee centrale begrippen discretionaire ruimte en operationeel leiderschap worden gedefinieerd. In hoofdstuk drie worden de onderzoeksmethoden gepresenteerd waarmee in dit beschrijvende onderzoek de werkelijkheid van agenten op straat zal worden waargenomen en beschreven. Hoofdstuk drie vormt de verbinding tussen de theorie in hoofdstuk twee en de empirie in hoofdstuk vier. Hoofdstuk vier is de kern van dit beschrijvende onderzoek. In dit hoofdstuk vindt de presentatie en de analyse van de resultaten plaats. In het vijfde hoofdstuk worden conclusies getrokken op basis van de koppeling tussen de empirie en de theorie om zo de onderzoeksvraag te beantwoorden. In dit hoofdstuk worden ook aanbevelingen gedaan voor de wetenschap en de regio's Rotterdam-Rijnmond en Zuid-Holland Zuid.

2. Theorie

De centrale concepten binnen deze theoretische beschouwing komen voort uit de twee hoofdthema's discretionaire ruimte en operationeel leiderschap. Het culturele perspectief wordt gebruikt om te kijken naar deze begrippen. In hoofdstuk 3 wordt verder ingegaan op het perspectief. Cultuur kan dus gebruikt worden als een metafoor om te kijken naar organisaties in de termen van betekenisgeving, zingeving en identificatie met de organisatie. In de eerste paragraaf wordt daarom een beeld gegeven van de huidige politiecultuur. Het tweede concept wat wordt behandeld is de politieagent als professional. Voordat er in het onderzoek gekeken kan worden naar de discretionaire ruimte moet eerst worden vastgesteld wie de agent, als professional is. De discretionaire ruimte wordt door een achttal factoren beïnvloed. Niet iedere factor heeft een theoretische relevantie. De mate van professionaliteit van een politieagent binnen een wijkteam is een belangrijke factor van de discretionaire ruimte. De persoonlijke normen en waarden en het (onderbuik)gevoel van de agent worden uitgebreid behandeld in hoofdstuk vier. De wet- en regelgeving en de processen en protocollen zijn in de inleiding al aanbod gekomen als onderdeel van de discretionaire ruimte. Een ander door de participanten aangedragen onderdeel van de discretionaire ruimte is de omgeving. In de inleiding was al te lezen dat de relatie tussen de samenleving en de politie moeilijk is. In paragraaf 2.3 wordt aan de hand van de contingentiebenadering verder ingegaan op de rol van omgeving binnen de discretionaire ruimte. Tot slot "moet" het handelen op straat gestuurd worden door operationeel leidinggevers. Zij hebben de verantwoordelijkheid de kaders, gevormd door processen en protocollen en wet- en regelgeving, te benoemen en te bewaken. De begrippen leidinggeven of managen vallen in dit onderzoek onder dezelfde thematiek. Het neerzetten van een visie, het formuleren van doelen en het naleven en uitvoeren daarvan vallen namelijk allemaal onder de competenties van een leidinggevende of manager zoals die hier worden geschetst. De stijl die daarbij hoort is het transformationele leiderschap. In paragraaf 2.4 wordt een uitgebreide definitie van de term operationeel leiderschap gegeven.

2.1 Organisatiecultuur

Wat is een organisatiecultuur? Velen hebben wel een idee van de term organisatiecultuur. Als je om je heen vraagt om een definitie te geven van een organisatiecultuur zal je al snel te horen krijgen "het is de manier waarop wij hier dingen doen," "het zijn onze normen en waarden" of "het is gewoon de gehele sfeer die onderling aanwezig is." In de literatuur wordt cultuur vaak beschouwd als een variabele binnen een functionalistische benadering, "something a organization has" (Heracleous, 2001) of als een "root metaphor" (Smirich, 1983 uit de Man, 2009) een manier van kijken naar een organisatie als een concept, "something a organization is" (Heracleous, 2001). Opvattingen over de organisatiecultuur benadrukken dat de handelingen van individuen zijn gebaseerd op hun subjectieve definities van de cultuur. Maar waarom is cultuur eigenlijk belangrijk? Cultuur is belangrijk omdat het de lijm is die de organisatie verbindt (Morgan, 1986). Het vormt de basis voor het identiteitsgevoel bij de leden van de organisatie (Deal & Kennedy, 1982). Als gevolg hiervan vermindert cultuur de onzekerheid en de angst onder werknemers over het gewenste gedrag. De organisatiecultuur helpt een organisatie zich te onderscheiden van andere organisaties. Het kan bijvoorbeeld een verklaring geven waarom werknemers voor een bepaalde werkgever kiezen (Smith, 2003).

2.1.1 De politiecultuur

In literatuur voortkomend uit de politiekundige opleidingen, is veel eenzijdigheid aan te treffen. Cultuur binnen de politie wordt vaak beschreven vanuit een uitvoerderperspectief waarbij gekeken wordt naar beruchte locaties en bureaus. Literatuur over de top van de organisatie staat vaak vol met normatieve leiderschapstaal uit de laatste management theorieën en zijn niet altijd een weergave van de praktijk (Fijnaut, Muller, Rosenthal, & van der Torre, 2007). Naast deze kanttekening is er wel overeenstemming in de literatuur te vinden over de vijf belangrijkste elementen van de politiecultuur (van der Torre, 2007).¹⁷ In het onderzoek over de betekenisgeving van agenten op straat zijn deze elementen regelmatig terug gezien in de praktijk. Daarom zal ik ieder element kort toelichten vanuit de literatuur.

Politiewerk als waardevol “mannenwerk”

“In de cultuur staat voorop dat politieagenten fysieke controle uitoefenen over hun territorium: de straten, de wijken en de pleinen. (...) De noodzaak tot fysiek optreden werkt in de hand dat de politiecultuur masculien is (van der Torre, 2007, p. 497).” Politieagenten benadrukken dat het werk onvoorspelbaar is en dat iedere dag nieuwe uitdagingen en gevaren met zich meebrengt. *“Er wordt daarom veel waarde gehecht aan de mannelijkheid, de fysieke kracht en moed en vastberadenheid in dreigende situaties (p. 497).”* Deze uitgesproken normen en waarden worden in iedere cultuur of subcultuur volgens Schein (1992) gevoed door verhalen en mythes waarin helden een belangrijke rol spelen (Boonstra, 2011; Brown, Dacin, Whetten, & Pratt, 2006; Brown, Humphreys, Gurney, en Andrew, 2005). Te denken valt dan bijvoorbeeld aan een verhaal waarin een agent op een helpshaftige manier met gevaar voor eigen leven zijn of haar collega heeft beschermd door een verdachte uit te schakelen. Deze verhalen en mythen bindt de leden van de organisatie in de manier waarop ze samenwerken (Schein, 1992) en solidariteit naar elkaar tonen.

Solidariteit

Schein (1992) beschrijft een organisatiecultuur als *“a pattern of shared basic assumptions that was learned by a group as it solved its problems of external adaptation and internal integration, that has worked well enough to be considered valid and, therefore, to be thought to new members as the correct way to perceive, think, and feel in relation to those problems.”* De basisassumpties (benoemd in het citaat) zijn het diepst verankerd in de organisatie. Door de jaren heen zijn deze assumpties er door de leden van de organisatie ingesleten. Het is een pakket van algemeen geaccepteerde, vaak niet uitgesproken, normen en waarden, het goed en fout binnen de organisatie, die met elkaar zijn afgesproken. Dit fundament van de organisatie wordt onbewust door ieder lid van de organisatie uitgedragen, vandaar dat het ook niet altijd om uitgesproken normen en waarden gaat (Boonstra, 2011, p. 22). De basisassumpties van Schein (1992) worden in zijn opvatting door alle organisatieleden in hun zoektocht naar *“interne integratie met de organisatie”* en *“externe adaptatie van de omgeving”* (van Es, 2009 p. 14) gedragen en aangenomen. Politieagenten praten, denken en voelen nog steeds in een wij/zij perspectief. Ook al is de verandering richting het ik-perspectief reeds ingezet. Waar de politieorganisatie zich naar buiten toe naar richt is er geregeld sprake van een wij/zij perspectief. De burgers wordt verweten dat zij niet weten wat de politie doet en klagen over het handelen van de politie wat het wij/zij perspectief versterkt. Binnen in de organisatie krijgt de organisatie steeds meer te maken met de individualisering van de medewerkers en het daarbij behorende ik-perspectief (van der Torre, 2007, p. 497). In de tijd van de individualisering binnen

¹⁷ Overgenomen uit Fijnaut, Muller, Rosenthal, & van der Torre (2007, p. 496). Ggebaseerd op Punch, Tieleman en Van den Berg (1999).

organisaties is het proces van overdragen van de basisassumpties door “validatie (van Es, 2009, p. 14)” niet zo eenvoudig. Jeroen Vermeulen (2001) spreekt in zijn dissertatie dat de identificatie van medewerkers met de organisatie gebaseerd is op verschillende verbeeldingen over de organisatie. “Iedereen werkt vooral voor eenzelfde organisatie; desondanks blijkt de organisatie verschillend te zijn voor iedereen.” Validatie op grond van het collectief alleen is geen vaststaand feit meer. “De constructie van identiteit vindt plaats in processen van betekenisgeving die tegelijkertijd plaatsvinden. *“Meer in het bijzonder gebeurt dit vooral wanneer relaties gelegd worden tussen handelingen, personen en objecten (Vermeulen, 2001, pp. 15-23).”* Door het ontstaan van nieuwe verbanden en subculturen, versnipperd de collectiviteit waardoor een algehele acceptatie van basisassumpties uitblijft. Martin (2002) zegt hierover dat basisassumpties misschien in een enkelvoudige context, zonder subculturen en complexe verbanden, kunnen leiden tot gehele acceptatie. Algehele acceptatie zal echter niet in iedere organisatie gebeuren, omdat de basisassumpties onderdeel gaan uitmaken van een subcultuur. *“Some assumptions might generated collectivity-wide consensus. Other assumptions might be common to some subcultures but not to others (p. 48).”* Tot slot zijn sommige assumpties zo ambigu of conflicterend dat het onwaarschijnlijk is dat ze door een grote groep mensen wordt geaccepteerd (Martin, 2002, p. 48).

Geloof in de eigen moraliteit

“Politieagenten dienen te beslissen over schuld en onschuld, over wel of niet optreden tegen een wetsovertreding en over het al dan niet aanhouden van een verdachte (van der Torre, 2007, p. 498).” Agenten kunnen niet altijd zeker zijn dat ze de juiste keuze maken. *“De overtuiging dat agenten vrijwel altijd in staat zijn om vast te stellen wat in een bepaalde situatie rechtvaardig is, reduceert deze onzekerheid (p. 498).”* Het optreden van politieagenten wordt dikwijls achteraf door burgers, leidinggevenden en gezagdragers beoordeeld op de rechtmatigheid. Het openlijk twijfelen aan de eigen moraliteit past daarom niet bij het geloof in de rechtvaardigheid van de gemaakte keuzen.

Nuchtere blik

Het werk van politieagenten is doordrongen van een nuchtere houding ten opzichte van het werk. Dit kan in tegenstelling tot het avontuurlijke beeld wat veel mensen van de politie hebben namelijk heel saai en voorspelbaar verlopen. Whittle (2009) beschrijft dat het werk wat door werknemers wordt uitgevoerd als het centrale element van organisaties moet worden beschouwd. Werk moet daarom niet alleen gezien worden als iets wat mensen doen, maar het is ook een implicatie van wat mensen zijn (Boonstra, 2011; Brown, Humphreys, Gurney, & Andrew, 2005; Whittle, 2009). Agenten hebben in hun werk steeds vaak te maken met drugsverslaafden, dronken personen, zwervers, winkeldieven (veelal jeugd), geëmotioneerde slachtoffers, boze burgers en agressieve of liegende verdachten. Hierdoor raakt het gevoel dat agenten een missie vervullen op de achtergrond en wordt het vervangen door een gevoel dat ze eigenlijk weinig invloed hebben op de samenleving (van der Torre, 2007, p. 499). Dit sluit aan bij de gedachte het werk steeds meer wordt beïnvloed door het zogenoemde “contextgedreven werken.¹⁸” Dit concept houdt in dat, buiten (de omgeving), binnen (de organisatie) beïnvloed. Van politieagenten wordt namelijk verwacht dat zij zich laten leiden door context. Het werk van de leden van de organisatie dringt door tot in de binnenste laag van de organisatie, de basisassumpties, en beïnvloed zo de cultuur van binnenuit. De politie en de samenleving wordt verder uitgewerkt in paragraaf 2.3

¹⁸ Uit een lezing *contextgedreven werken* (Rotterdam, 08-06-2012) met prof. Bob Hoogenboom politieacademie

Vertrouwen op gezond verstand

Agenten zijn vaak negatief over managementconcepten, organisatieveranderingen, politieopleidingen en wetenschappelijke kennis, omdat dit in hun ogen geen garantie is voor effectief en goed straatwerk. Het gezonde verstand wordt hierin nauwelijks op waarde geschat (van der Torre, 2007, p. 499). In de wetenschappelijke literatuur wordt het vertrouwen op het gezonde verstand, het praktisch denken, aangeduid met de term “phronesis” (Brown, 2012; Flyvbjerg, 2004). Deze aristotelische term in het latijn prudentia, wat betekent het aanbrengen van discipline en het sturen van onze handelingen door het gebruik van redeneren, gaat in op het gebruik van “practical reason” en is terug te vinden in werken van onder andere Bourdieu en Foucault. Aristoteles heeft met deze term bedoeld: *“reasoned and capable of action with regard for things that are good or bad for man.”*¹⁹ Phronesis gaat volgens Aristoteles verder dan de kennisleer, de epistemologie en de vaktechnische kennis of het vakmanschap (techne). Het gaat om het maken van keuzen en het nemen van beslissingen op basis van het meest belangrijke element “de redentatie (Flyvbjerg, 2004, p. 399).” Beslissingen die voortkomen uit de discretionaire ruimte zijn niet altijd te beschouwen als een logische uitwerking van een wet of regel. De politieagent, de uitvoerend ambtenaar, oefent vanuit zijn autonomie *“invloed uit op de inhoud, de toonzetting en de uitwerking van de beslissingen ten opzichte van burgers (Bovens, 't Hart, & van Twist, 2007, pp. 254-255).”* Het gezonde verstand speelt dan een belangrijke invloed op het nemen van beslissingen binnen de discretionaire ruimte.

Uit de literatuur blijkt dat er een nogal “orthodox” beeld bestaat van de politiecultuur. De omschrijvingen die hierboven zijn genoemd zijn in het onderzoek naar voren gekomen en behoren niet tot de orthodoxe cultuur van buiten proportionele aanhoudingen, cynisme en afkeer tegen de leiding en de organisatie. *“Het is een karikatuur van modern Nederlands politiewerk (van der Torre, 2007, p. 499).”*

2.2 Een professional en de discretionaire ruimte

In Nederland heeft de Staat de verantwoordelijkheid genomen om de veiligheid van burgers thuis en op straat te waarborgen door de politie het geweldsmonopolie toe te kennen. Het geweldsmonopolie, de oplossing van de staat om de veiligheid te garanderen is weggelegd bij de politie. Het gebruik van het geweldsmonopolie is niet volledig omgeven door wettelijke regels en richtlijnen. De uitvoerende professionals hebben een zekere mate van beleidsvrijheid (Bovens, 't Hart, & van Twist, 2007) of discretionaire ruimte om beslissingen te nemen. In de eerste deelparagraaf wordt ingegaan op de politieagent als professional. De vrijheid is ontstaan vanuit de gedachte dat uitvoerders of frontlijnwerkers werken onder lastige omstandigheden in hun contact met de samenleving. In de tweede deelparagraaf wordt verder ingegaan op deze frontlijnwerkers. In de derde deel paragraaf wordt tot slot een definitie gegeven van de discretionaire ruimte.

2.2.1 De politieagent als professional

Wanrooij (2011) heeft in het zesde hoofdstuk van zijn boek dilemma's van de leidinggevende een aantal competenties van professionals neergezet op basis van gesprekken met managers over wat zij een professional vinden. Hieruit bleek dat een professional “kundig, zelfstandig, gemotiveerd, kritisch, gericht op argumenten, discipline gedreven en solitair” is. Daarbij heeft een professional “een relatief groot ego en een sterke identificatie met het beroep of de beroepsgroep (Wanrooij, 2001, p. 95).” Hoewel dit kenmerken zijn die ook in het onderzoek pleiten voor de agent als

¹⁹ Aristoteles *Nicomachean Ethics* vertaald door J.A.K. Thomson (1976) overgenomen uit (Flyvbjerg, 2004)

professional, zijn met name de specifieke politieopleidingen, de kennis en kunde over toe te passen geweldsmonopolie en de sterke maatschappelijke positie van de “blauwe” beroepsgroep doorslaggevend om de politieagent in dit onderzoek als professional te beschouwen. De socioloog Harold Wilensky (1964) beschreef in zijn werk *the professionalization of everyone?* vijf stappen in het proces tot professionalisering. Door het bespreken van de stappen wil ik academisch aantonen dat ook de beroepsgroep van politieagenten het proces tot professionalisering heeft doorlopen.

Het proces tot professionalisering

De eerste stap is “doing full time the thing that needs doing (Wilensky, 1964, p. 142).” Er moet allereerst een duidelijke omschrijving komen van het uit te voeren beroep. De politie in Nederland handelt op basis van de politiewet uit 1993, met de komst van de Nationale Politie gewijzigd in de politiewet 2000. De wet beschrijft alle bevoegdheden en taken van de politie. Zonder deze wettelijke basis kan en mag de politie in Nederland niet handelen. Een volgende stap is de oprichting van opleidingscentra. In 1920 werd de eerste politieschool opgericht. De ontwikkeling heeft zich doorgezet tot de uiteindelijke oprichting van een academische opleiding. Wilensky schrijft dat de volgende stap de vereniging in beroepsgroepen volgt op de oprichting van opleidingen. Het was echter al in 1887 dat de eerste politievakbond werd opgericht. De laatste stap in “het proces van professionalisering (Wilensky, 1964, p. 141)” is de roep om het beroep wettelijk te verankeren met certificaten en classificaties en de bescherming van de beroepsethiek. Dit alles leidde er uiteindelijk toe dat er in 1957 een formele vorm van ethiek per beroepsgroep en per wet werd vastgelegd. Deze wet beschermt tevens het beroep van politieagent en beschrijft de ethiek waaraan een agent zich moet houden. Met het proces tot professionalisering wordt aangetoond dat de politieagent als beroepsgroep gezien kan worden als een professional. In de volgende alinea wordt het beeld, dat iedere politieagent een professional is, deels genuanceerd. Met behulp van de empirie in hoofdstuk 4 zal de nuancering worden uitgebreid.

2.2.2 Frontlijnmedewerkers

Politieagenten kunnen naast professional ook worden beschouwd als “*frontlijn werkers (Tops, 2011)*.” De frontlijn medewerkers zijn die medewerkers waar de burger mee te maken krijgt in het contact met de overheid. Lipsky zegt hierover in zijn stuk uit 1980²⁰:

“Most citizens encounter government (if they encounter it at all) not through letters to congressmen or by attendance at school boards meetings but through their teachers and their children’s teachers and through the policeman on the corner or in the patrol car. Each encounter of this kind represents an instance of policy delivery.”

Het afnemen van deze diensten gebeurt niet vrijwillig en er is een constante vraag naar (Lipsky, 2010). Het gaat hier om de zogenoemde levering van collectieve goederen (Bovens, 't Hart, & van Twist, 2007). Dit zijn goederen waarvoor de overheid gekozen heeft om deze te produceren omdat er geen individuele prijs voor kan worden berekend en het economisch niet rendabel is om de levering privaat aan te besteden. De politie als beschermer van de veiligheid en rechtsorde in Nederland een voorbeeld van een collectief goed. De frontlijn werkers opereren, als leveranciers van collectieve goederen, onder lastige omstandigheden (Bovens, 't Hart, & van Twist, 2007). Zij ontwikkelen volgens Bovens e.a. (2007) “*formele en informele aanpassingsmechanismen om de veeleisende werksituatie te beheersen en onzekerheden te voorkomen (p. 254)*.” Hierdoor ontstaat er

²⁰ Lipsky (1980) overgenomen uit Yates, D. (1982) *The American Political Review* Vol. 76 Nr. 1 pp. 145-146

een zekere mate van *“autonomie (p. 254).”* Deze autonomie komt tot uiting in de beleidsvrijheid of discretionaire ruimte. Het is een belangrijk onderdeel van de professional in zijn rol als frontlijnwerker. De discretionaire ruimte is als uiting van het handelen op straat nodig voor politieagenten om hun werk te kunnen uitvoeren. *“Die ruimte is nodig om daadwerkelijk drager te kunnen zijn van de democratische rechtstaat. Maar dat is iets anders dan het volgen van je eigen voorkeuren of opvattingen. Het gaat om zelfstandig handelen binnen een herkenbare en breed gedragen orde (Tops, 2011, p. 8).”* In dit onderzoek wordt het merendeel van politieagenten bij het wijkteam gezien als professionals. Het zijn de agenten die beschikken over de autonomie. Hoogenboom e.a. (2010) beschrijven deze autonomie als *“working rules.”* De working rules²¹, de regels van de straat, geven de politieagent de gelegenheid om de veeleisende werksituatie (Bovens e.a., 2007) vanuit zijn zelfstandigheid zelf vorm te geven. Er moet wel een kanttekening worden geplaatst bij het toekennen van de term professional aan een politieagent. De politieagent kan naast professional en frontlijnwerker ook worden beschouwd als een uitvoeringsambtenaar of contactambtenaar (Bovens, 't Hart, & van Twist, 2007). Deze groep heeft ook de beschikking over de discretionaire bevoegdheid, maar valt niet onder de kenmerken van een professional. Te denken valt aan de surveillant binnen een wijkteam die vanuit het functieprofiel binnen de politie alleen maar de bevoegdheid heeft om op straat te surveilleren en vaak ook geen wapen draagt. Hij of zij heeft de ruimte om naar eigen inzicht te handelen, maar hij of zij heeft niet de autonomie die hoort bij een professional.

2.2.3 De definitie van de discretionaire ruimte

Tijdens dit onderzoek is gebleken dat de discretionaire ruimte veel verschillende terminologieën kent zoals *“de vrije ruimte,” “de bandbreedte,” “het grijze gebied”* en *“de professionele ruimte.”* In dit onderzoek zal gebruik worden gemaakt van de term discretionaire ruimte. Ook kent de term meerdere omschrijvingen of definities uit de academische literatuur en de praktijk. Voor de eenduidigheid in dit onderzoek kent de discretionaire ruimte binnen dit onderzoek de volgende definitie gebaseerd op de theorie en de praktijk:

De discretionaire ruimte wordt gevormd en beïnvloed door acht factoren, die weer van invloed zijn op en beïnvloed worden door het handelen van de agent op straat. De acht factoren zijn: (1) de professionaliteit van de agent op straat; (2) de normen en waarden van de politieagent op straat; (3) het (onderbuik)gevoel van de agent; (4) wet- en regelgeving, de buitenste grens van de ruimte; (5) processen- en protocollen; (6) de omgeving op straat (geografische, etnische en demografische kenmerken); (7) het imago van de politieorganisatie en (8) het operationeel leiderschap.

De professionaliteit is zojuist besproken. De eigen normen en waarden en het (onderbuik)gevoel van politieagenten op straat is niet te beschrijven vanuit de theorie en zal daarom worden uitgewerkt in hoofdstuk vier. De factoren wet- en regelgeving, de omgeving van de politie en het operationeel leiderschap worden in de volgende paragrafen wel beschouwd vanuit de theorie. De factor imago is in de inleiding al reeds aanbod gekomen.

2.2.4 Wet- en regelgeving en procedures en protocollen

De discretionaire ruimte wordt enerzijds ingekaderd door wet- en regelgeving, procedures en protocollen en anderzijds door de eigen interpretatie van deze kaders. Lipsky schreef in de jaren '80 over street-level bureaucratie een begrip dat nu nog brede bekendheid geniet waar het gaat om het gebruik van de discretionaire ruimte door professionals zoals artsen, advocaten, onderwijzers,

²¹ De working rules komen in een ander verband ook aanbod bij het leidinggeven aan de professional (blz. 32).

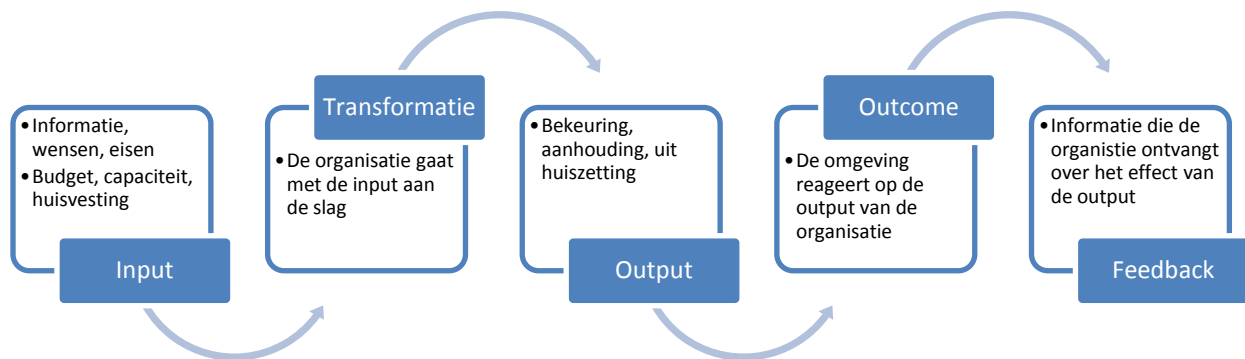
politieagenten en sociaal werkers. Lipsky (2010) gaat nog een stap verder door te stellen dat de street-level bureaucraten door beslissingen die zij ter plekke moeten nemen naast uitvoerder ook beleidsmaker zijn. De wetgever heeft hierop ingespeeld door bij sommige wetgeving ruimte in te bouwen zodat uitvoerders “op straat” afwegingen kunnen maken waar het gaat om tegenstrijdigheden tussen de praktijk en de wetgeving. De uitvoerder is dan aangewezen op “zijn ervaring, zijn gevoel en zijn gezonde verstand (Tops, 2011; Muller, Dubelaar, & Cleiren, 2007).” De praktijk is namelijk complexer dan die waarin de wetgever bij het maken van de wet in heeft kunnen voorzien (Bovens & Zouridis, 2002). De zogenoemde beleidsvrijheid, discretionaire ruimte of “freies Ermessen (Bovens, 't Hart, & van Twist, 2007)” treedt dus op als het handelen niet volledig wordt ingekaderd door een wettelijk regel of door “richtinggevende normen (Muller, Dubelaar, & Cleiren, 2007).” Om te waarborgen dat de politieagent zijn “boekje” niet te buiten gaat wordt zijn handelen getoetst aan de beginselen van behoorlijk bestuur (Nationale Ombudsman en de rechter), de gedragsregels (politieklachtencommissie) en het handelen wordt door een rechter in het strafrecht getoetst aan het vertrouwensbeginsel, gelijkheidsbeginsel, beginselen van evenredige belangenafweging en het verbod op het misbruiken van de bevoegdheden (détournement de pouvoir). Dit te samen worden ook wel de beginselen van een goede procesorde genoemd (Burkens, Kummeling, Vermeulen, & Widdershoven, 2006). Dit kan er bijvoorbeeld toe leiden dat een aanhouding op wettelijke gronden terecht heeft plaats gevonden, maar dat er bij de aanhoudingen disproportioneel geweld is toegepast. De rechter kan dan besluiten tot het in vrijheid stellen van de verdachte. De wet- en regelgeving en de processen en protocollen vormen dus twee factoren die de discretionaire ruimte beïnvloeden en afkaderen.

2.3 De politie en de samenleving; de omgeving en het imago

De politie staat als onderdeel van het openbaar bestuur in wisselwerking met de omgeving. De omgeving is één van de factoren van de discretionaire ruimte en bestaat uit alle actoren (partijen) en factoren (omstandigheden) die in wisselwerking staan met het openbaar bestuur (Bovens, 't Hart, & van Twist, 2007, p. 127). Al deze actoren en factoren hebben invloed op de handelingen die worden verricht door de politieagenten op straat. Soms zijn de oplossingen die de politie biedt of de handelingen die zij verricht niet in lijn met de wensen van de samenleving. De eisen die de samenleving stelt aan de organisatie staan centraal in twee bestuurskundige benaderingen: de systeembenadering en de contingentiebenadering (Bovens, 't Hart, & van Twist, 2007). Deze twee benaderingen komen tot uiting in de horizontale (2.3.2) en de verticale (2.3.3) relatie tussen de politie en de omgeving. Met name de verticale machtsrelatie tussen de politieagenten en burgers heeft ook betrekking op het imago van de organisatie op straat.

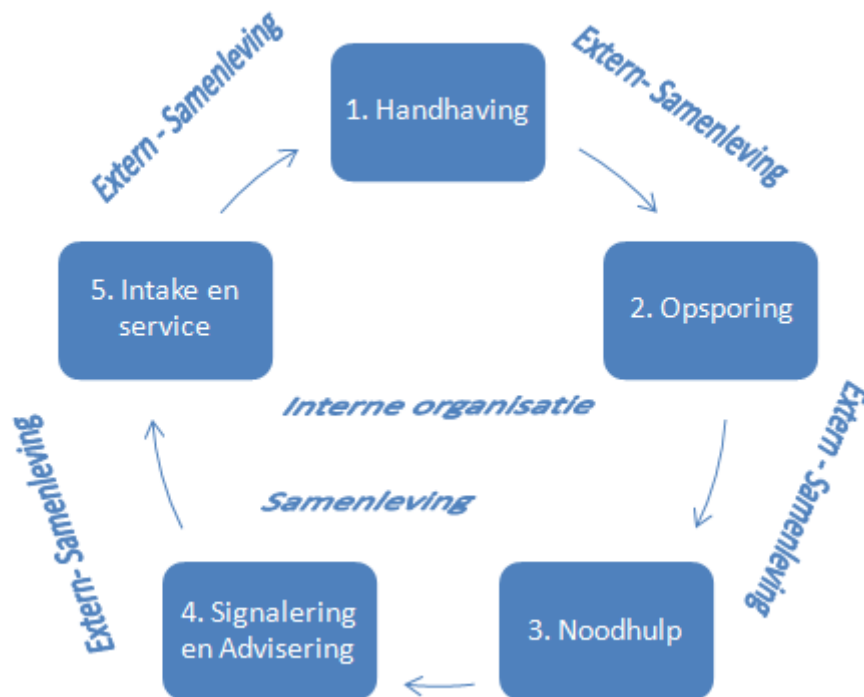
2.3.1 De systeem- en contingentiebenadering

De systeembenadering is gebaseerd op het idee dat de samenleving input levert aan de organisatie. De organisatie zet deze input dan weer om in output. Een voorbeeld hiervan is dat een automobilist door rood rijdt (input), een politieagent neemt dit waar en zet de automobilist aan de kant (transformatie) om de automobilist uiteindelijk een bekeuring te geven voor het door rood rijden (output). Het blijft echter niet bij deze output, de omgeving, in dit geval de automobilist, reageert namelijk op de gekregen bekeuring. Hij of zij is het er niet mee eens en gaat in verzet tegen de bekeuring (outcome). Het blijkt dat de agent een verkeerd kenteken op de bekeuring heeft geschreven waardoor de politierechter de bekeuring ongeldig verklaard. De politie leert van de situatie door agenten nogmaals te wijzen op het belang van goed handelen (feedback). De systeembenadering is in figuur 2 schematisch weergegeven.



Figuur 1 - Systeembenadering afgeleid uit (Bovens, 't Hart, & van Twist, 2007).

De contingentiebenadering gaat ook in op de wisselwerking tussen de organisatie en de samenleving, maar is uitgebreider. Deze benadering is dus vergelijkbaar met figuur 1, maar “de kenmerken van een organisatie moeten aansluiten bij de omgeving (Bovens, 't Hart, & van Twist, 2007 , p. 426).” Dit wil zeggen dat een organisatie zijn structuur kan aanpassen aan de omgeving. Er is niet één organisatiestructuur aan te merken als de beste vorm. De politie heeft bijvoorbeeld gekozen om het doen van aangiften gemakkelijker te maken door het aanbieden van internet aangifte, maar ook een 3D aangifte op locatie behoort tegenwoordig tot de mogelijkheden. Dit wil zeggen dat het publiek een aangifte kan laten opnemen in het dichtstbijzijnde bureau waarbij een projectie van een agent op een videoscherm de aangifte opneemt. Hierdoor kan het publiek ook terecht in een politiebureau wat eigenlijk voor het publiek gesloten is. Binnen de door de politie gebruikte wetenschappelijke literatuur wordt de relatie tussen de politie en samenleving bestempeld als de spreekwoordelijke “cirkel van wederzijdse afhankelijkheden (Cachet & Versteegh, 2007).” Hieronder is deze cirkel zichtbaar gemaakt om de relaties met de samenleving inzichtelijk te krijgen. De cirkel bestaat er allereerst uit dat naast de drie traditionele hoofdfuncties (handhaving, opsporing en noodhulp) signalering en advisering en intake en service worden toegevoegd als hoofdfuncties. Ten tweede moet de politie om haar maatschappelijke rol te vervullen relaties aangaan met de samenleving. Enerzijds intern om projecten en programma's op te zetten ten dienste van de maatschappij en anderzijds staat de politie in relatie tot de samenleving waar het gaat om het uitvoeren van de vijf hoofdfuncties (zie figuur 2).



Figuur 2- de vijf hoofdfuncties van wederzijdse afhankelijkheden uit: (Cachet & Versteegh, 2007).

2.3.2 Contextgedreven werken

Van de politie wordt al langer verwacht dat zij veel meer doen dan “boeven vangen.” De politie moet wettelijk gezien “aan één ieder die hulp behoeft hulp verlenen,” maar hieronder valt ook dat zij in gesprek gaan met probleemgezinnen en wijkbewoners, inbraakpreventie advies geven en ondernemers adviseren over het beter beveiligen en inrichten van hun winkels. De politie gaat actief met burgers in gesprek tijdens wijkbewoner-bijeenkomsten en probeert waar het om veiligheid gaat een verbindende schakel te zijn tussen bewoners en de gemeente. Binnen de politieliteratuur wordt er in dit kader gesproken van contextgedreven werken. *“Dit is vooral bedoeld om de werkelijkheid achter het eerste verhaal of het eerste contact te kunnen doorzien, soms omdat je maar iets opgespeld wordt, maar vaak omdat daar nog weer een heel andere dimensie achter schuil gaat (Tops, 2011, p. 12).”* Deze ontwikkeling is te vergelijken met de ontwikkeling van de horizontalisering van het openbaarbestuur (Schnabel, 2001). Waar er voorheen een sterke verticalisering was van de bestuurslagen rijk, provincie en gemeenten komen nu de bestuurslagen op basis van convenanten naast elkaar te staan als partners. De overheid in brede zin, dus ook de politie, ziet zichzelf als partner in de samenleving. De overheid is met de komst van de horizontalisering (Schnabel, 2001) steeds zichtbaarder geworden en wordt kritisch gevolgd door burgers en media. *“Iedereen is zijn eigen Multatuli geworden en net als bij Multatuli in zijn strijd tegen het Nederlands-Indisch gezag houdt dit in dat zowel op ambtelijk als op politiek niveau de scheiding tussen persoon, functie en positie aan contour verliest. Men wordt in persoon aangesproken voor wat men als ambtsdrager doet of laat (Schnabel, 2001, p. 21).”* De overheid is in de optiek van de netwerkbenadering (Bovens, 't Hart, & van Twist, 2007) een organisatie waarbij afdelingen afzonderlijk verschillende relaties

onderhoudt met partijen binnen en buiten de organisatie. Bij de politie is dit bijvoorbeeld goed zichtbaar tussen de wijk-eenheden en de noodhulp waar weinig tot geen tijd is om aandacht te besteden aan de sociale relaties die de politie aangaat met de omgeving. Dit leidt vaak tot onbegrip bij bewoners. Een veel gehoorde opmerking tijdens het onderzoek is dan ook *“ik ben een politieagent, geen sociaalwerker”*²². De politie is voortdurend onder invloed van de samenleving, de omgeving in ontwikkeling.

2.3.3 Verticalisering naast horizontalisering

Naast de horizontalisering en de netwerkbenadering speelt ook de verticalisering als onderdeel van de taakstelling van de politie een rol in het contextgedreven werken. Het gaat hier dus niet om de verticalisering van bestuurslagen. Hoogenboom (2011) haalt in zijn artikel “er zijn”: bouwstenen van een politietheorie een aantal auteurs (Loader, Reiner, Klockars, Bittner, Terpstra, Manning) aan in zijn beschouwing van het kerntaken debat van de politie. Hoogenboom (2011) betoogt dat de gangbare gedachte in de wetenschap is dat de kern van het politiewerk bestaat uit *“misdaadbestrijding, community policing, probleem oplossend werken, kennen en gekend worden en contact maken met de burger”* weinig overeenkomt met de praktijk van het “er zijn (Hoogenboom, 2011).” Om te komen tot de verticalisering van het gezag moeten we eerst wat verder ingaan op het “er zijn.” Het “er zijn” betekent volgens Fijnaut (1979) en Bittner (1970, 1985) in Hoogenboom (2011) dat het politiewerk *“veelal niets te maken heeft met (strafrechtelijke) bestrijding van misdaad, of grootschalige ordehandhaving (p. 4).”* Het merendeel van de werkzaamheden bestaat uit “rust en orde brengen” tijdens verschillende incidenten, zoals een ongeluk of een vechtpartij. De oplossing van de incidenten gebeurt vaak door de aanwezigheid van de politie, het praten en wegsturen van betrokkenen, het sussen van ruzies en juist niet door het gebruik van strafvorderlijke bevoegdheden, aldus Bittner (1970, 1985) in Hoogenboom (2011). Het politiewerk is volgens Bittner (1970, 1985) *“het stoppen van iets dat eigenlijk niet zou moeten gebeuren en waar iemand maar beter iets aan kan doen. Nu! (Hoogenboom, 2011, p. 5).”* Voorbeelden van het “er zijn” hebben betrekking op het simpelweg surveilleren op straat, de aanwezigheid van de ME bij risicowedstrijden en het rondrijden van de noodhulpvoertuigen die wachten op een melding. De politieagenten in dit voorbeeld “zijn er,” maar hebben weinig te maken met community policing. Agenten zijn er en treden wanneer het nodig is handelend op. Het handelend optreden komt voort uit de wettelijke grondslag die gebaseerd is op het geweldsmonopolie. Het aanspreken, corrigeren, staande houden, preventief fouilleren, wegsturen, aanhouden of de inzet van (dodelijk) geweld (Hoogenboom, 2011) is allemaal onderdeel van de wettelijke basis. *“Het is de politie, en de politie alleen, die dergelijk “verschil uitmakend handelen” kan en mag uitoefenen. (...) De politie is hiervoor opgeleid, wordt regelmatig getraind en heeft ook de uitrusting om dit te doen (p. 10).”* Om dit verschil te kunnen maken, neemt de politie overtredingen waar en grijpt waar nodig in. De burger en de politie staan in dit opzicht helemaal niet in een horizontale verhouding tot elkaar. Het optreden van de politie verhoudt zich eerder in een verticale machtsrelatie. De politie handelt vanuit een wettelijke grondslag en kan zodoende de burger, hetzij met dreiging of toepassing van geweld, opdragen te handelen. Vanuit de horizontalisering is hier geen sprake van een partner relatie. Klockars (1988) in Hoogenboom (2011) beschrijft dan ook dat de roep om horizontalisering voortkomt uit de *“moeite die burgers binnen een democratische rechtstaat hebben met het feit dat het instituut voor onze veiligheid, de politie, “niet-onderhandelbaar geweld” kan uitoefenen (p. 11).”* Dit niet-onderhandelbaar geweld maakt feitelijk structureel uit van het handelen (Naeyé, 2005 in Hoogenboom, 2011). Het gebruik van de

²² (Brigadier (2) politieregio Rotterdam-Rijnmond, 2012)

discretionaire ruimte, wat van invloed is op de handelingen, zal dus niet alleen vanuit de horizontalisering, maar ook vanuit de verticalisering bekeken worden. De relatie tussen de politie en de omgeving bestaat concreet voor de wijkteams dus niet alleen uit het onderhouden van relaties met de bewoners van de wijken, maar ook uit de verticale machtsstructuur en komt voort uit eerder genoemde de opmerking van een participant *“ik ben een politieagent, geen sociaalwerker”²³.*

2.4 Het operationeel (politie)leiderschap

In deze vierde paragraaf van deze theoretische beschouwing staat het leiderschap en dan specifiek het operationeel leiderschap centraal. Het leiderschap binnen de politie wordt volgens Bion, van der Torre en 't Hart (2007) en van der Torre (2007) gekenmerkt door het *“formuleren van een visie op de doelen van de organisatie, het ontwerpen van een organisatiepatroon waarin medewerkers efficiënt en effectief kunnen werken en het bewaken van de relaties met belanghebbende partijen (politici, bestuurders, media, cliënten) die van belang zijn voor de legitimiteit van een publieke organisatie (p. 289).”* Deze laatste taak wordt door Rosenthal en van der Torre (2007) beschreven als het externe politiemangement. Het interne management richt zich op de dagelijkse gang van zaken binnen de organisatie. Het externe politiemangement wordt in de praktijk ook wel bestuurlijk leiderschap genoemd en behoort niet tot de definitie van operationeel leiderschap. Vanuit het onderzoek is wel gebleken dat de wijkteamchef in Rotterdam-Rijnmond als operationeel leidinggevende ook bestuurlijke verantwoordelijkheid heeft. Hij of zij treedt in gesprek met de gemeentelijke deelraad waar het gaat om het afleggen van verantwoording over door de politie uitgevoerde acties of activiteiten die in partnerverband worden uitgevoerd. In dit onderzoek wordt deze vorm van extern politiemangement dus niet meegenomen in de term operationeel leiderschap.

2.4.1 De definitie van operationeel leiderschap

De politie gebruikt de term “operationeel” om zowel het operationeel leiderschap als de operationeel leidinggevende aan te duiden. Het leiderschap is de wijze waarop alle leidinggevendenden leidinggeven aan de operatie, het werk op straat. De term operationeel leiderschap is vanuit de bestuurskunde gezien geen term in de vorm van een leiderschapsstijl zoals taakgericht of participerend leiderschap. De operationeel leidinggevende, zoals een wijkteamchef, geeft leiding aan de uitvoering. Vanuit de bestuurskunde wordt vanuit een drietal niveau's: strategisch, tactisch en operationeel, gekeken naar leidinggeven (Clement & Vandendriessche, 2007). Hierbij is het operationele niveau bedoeld om leiders te omschrijven die leiding geven aan het uitvoerende kader. In de praktijk wordt er inderdaad leiding gegeven aan het uitvoerende of operationele kader door een wijkteamchef, maar ook het strategisch en tactisch niveau zijn waargenomen. Het strategisch niveau is voor de langere termijn planning. Dit omvat alle werkzaamheden die verricht worden met betrekking op het ontwerpen en bewaken van een organisatiepatroon, het formuleren van een visie om de regionale organisatiedoelen te behalen en het uitdragen van deze visie op lokaal niveau. Ten tweede bevat het operationele leiderschap een tactisch niveau voor de middelange termijn, waarbij het aansturen van uitvoerend (operationeel) personeel op taken en doelen en het uitvoerend personeel in de uitvoering van hun taken faciliteren centraal staat. Tot slot omvat het operationeel leiderschap het operationele niveau. Het operationeel leidinggeven kan zowel worden ingevuld door een hoofdinspecteur, een inspecteur, een brigadier als een hoofdagent, maar in de praktijk is waargenomen dat alleen de functiegroep van hoofdinspecteur en inspecteur te maken krijgen met het strategisch en tactisch niveau. Omdat het operationeel leidinggeven ook bestaat uit een

²³ (Brigadier (2) politieregio Rotterdam-Rijnmond, 2012)

strategisch en tactisch niveau wordt in dit beschrijvende onderzoek het leiderschap gezien als een combinatie van management en leiding geven. *“Leadership refers to the articulation of mission, direction setting, vision, and strategic thinking; management becomes the administrative functions of achieving the goals, administering policies and procedures, and monitoring and controlling (Krantz & Gilmore, 1990).”* Waar in deze beschouwing wordt gesproken over management of leidinggevend gaat het over het hoofd van de lokale wijkpolitie, de wijkteamchef en de operationele chefs. De korpsleiding wordt in dit onderzoek gerekend tot het strategische management en zijn verantwoordelijk voor het strategische beheer en bestuur van het korps (interne management) en het externe management. De districtchefs worden gerekend tot het tactische management. Deze districtchefs zijn nauwelijks betrokken bij de operationele aansturing en zijn belast met het dagelijkse bestuur en het beheer van het district (van der Torre, 2007, p. 336). Het hoofd van de wijkpolitie behoort ook tot de tactisch leidinggevend. Hij of zij is het hoofd van allen in zijn district aanwezige wijkteams en heeft naar gelang de situatie de mogelijkheid om het operationeel leidinggeven tijdelijk op zich te nemen. De wijkteamchef is als operationeel leidinggevende verantwoordelijk voor het interne management van het wijkteam, maar kan dus ook bestuurlijke verantwoordelijkheid hebben.

2.4.2 Het leiding geven aan de professional

Politieagenten zijn professionals op straat en dus ben je als operationeel leidinggevende niet zomaar aan het leidinggeven (van der Torre, 2007; Tops, 2011; Wanrooij, 2001). Er zijn een aantal redenen waarom leiding geven aan professionals anders en soms ook makkelijker is dan leiding geven aan niet professionals. Wanrooij (2001) noemt in zijn boek leidinggeven tussen professionals een aantal voor- en nadelen van het leidinggeven aan professionals. Een voordeel is dat professionals zelfstandig hun werkzaamheden kunnen uitvoeren en daardoor weinig sturing nodig hebben. Een operationeel leidinggevende hoeft zodoende weinig aandacht te schenken aan het daadwerkelijk uitvoeren van de taken, maar hij of zij ondersteunt de professional wel in de uitvoering. Een coachend leiderschap is hier op zijn plaats. Een ander voordeel wat Wanrooij (2001) noemt is de kracht van professionals om op vakinhoudelijk gebied mee te denken met “beleidskwesties” en als het nodig is zelf beleid te maken (Lipsky, 2010). Maar zo stelt Marja Gastelaars (2006) in haar boek excuses voor het ongemak, *“de werkvloer van organisaties wordt bevolkt door professionals die autonoom opereren en die zich weinig gelegen laten liggen aan de organisatie (p. 68).”* De machtsbalans is verschoven van de top naar de uitvoerende laag in de organisatie. De inbreng van de autonome professionals is vaak doorslaggevend en dit kan niet genegeerd worden (Gastelaars, 2006, p. 69; Wanrooij, 2001, p. 72). In deze context wordt er binnen de politiewetenschap gesproken van *“inhibiting rules, working rules, en presentation rules (Kaouass & Hoogenboom, 2010)²⁴”*. Het gaat hierbij respectievelijk om het onderscheid tussen wetsregels en richtlijnen, de werkelijkheid op straat en hoe een mondeling of schriftelijk rapport of verslag wordt gedaan. De working rules worden zo stelt Hoogenboom (2012) dusdanig onderschat door de leidinggevend en zijn ver binnen de politieorganisatie verspreid en hebben een behoorlijke invloed op de huidige politiecultuur. Doordat de professionals zelf de wijze van verslaglegging bepalen heeft de operationeel leidinggevende weinig mogelijkheden tot controle en sturing. Ybema (2010) stelt dat het werk de identiteit van een werknemer beïnvloed en dat daardoor de organisatiecultuur kan worden beïnvloed. Naast de autonomie van de professional en zijn of haar voorkeur tot zelfsturing benoemt Wanrooij (2001) nog een aantal andere thema’s die aan te merken zijn als dilemma’s waar een leidinggevende mee te maken kan krijgen wanneer gewerkt wordt met professionals. Waar het samenwerken de laatste jaren een hot item is geworden blijkt het

²⁴ En uit een lezing *contextgedreven werken* (Rotterdam, 08-06-2012) met prof. Bob Hoogenboom politieacademie

solisme onder professionals nog steeds aanwezig. Professionals schermen hun eigen vakkennis af voor collega's en werken het liefst alleen in hun creatieve denkproces. Het is aan de leidinggevende om het samenwerken te bevorderen en te zorgen dat er voldoende synergie tussen personen ontstaat (p. 74). Een andere thema wat naast de autonomie en het solisme een rol speelt in het onderzoek is de vakcollega als manager (p. 80). Een operationeel leidinggevende binnen de politie komt vaak uit dezelfde beroepsgroep als zijn of haar collega's. Wijkteamchefs en operationele chefs zijn doorgaans langere tijd werkzaam geweest in het primaire proces voordat ze de stap maken naar het leidinggeven en interne opleidingen gaan volgen tot leidinggevende. "Hij of zij identificeert zich met het beroep, het vak en hij/zij voelt zich nog een echte professional. Ook zijn oriëntatie is dus, nog steeds, vakinhoudelijk gericht (...) hij/zij functioneert in een aantal gevallen als een directe collega en wordt ook zo beschouwd (Wanrooij, 2001 p. 80)." Het functioneren vanuit een vakinhoudelijke rol is niet verkeerd al moet een leidinggevende wel kunnen schakelen tussen bepaalde rollen. Binnen de politie staan er dan ook twee subculturen tegenover elkaar. De cultuur van het management en de cultuur van de straatagent. Het is voor teamchefs lastig leiding geven doordat hij of zij tussen de twee subculturen moet manoeuvreren (van der Vijver & Terpstra, 2007). Daarom maakt een leidinggevende vaak gebruik van verschillende vormen/stijlen van leidinggeven.

2.4.3 De dominante leiderschapsstijlen binnen de politie

Wie de wetenschappelijke literatuur leest komt er al gauw achter dat de geboren leider al lang niet meer een vanzelfsprekendheid is. Steeds vaker wordt de vraag gesteld of leiderschap een kwestie van persoonlijkheid is of dat je het kan leren. In de onderzoeken van onder andere Stogdill (1948) in Kampermann (2005) kwam naar voren dat persoonlijkheid alleen geen basis is voor succes. Stogdill (1948) kwam tot de conclusie dat verschillen tussen leidinggevendenden voortkwamen uit de situatie waarin de leidinggevende zich op dat moment bevond. Leidinggeven is afhankelijk van de situatie en niet zo zeer van de persoon (Kampermann, 2005). Volgens Kampermann (2005) kwam het accent te liggen op het concrete gedrag van de leidinggevende. Het contingentiedenken, een manier om te kijken naar de relatie tussen de organisatie en de omgeving, stond aan de geboorte van het situationeel leiderschap. Het situationeel leiderschap vormt een belangrijk onderdeel van de leiderschapsstijl van een operationeel leidinggevende. Binnen het onderzoek zijn er namelijk twee dominante stijlen die het leiderschap typeren. Het taakgericht leiderschap en het transformationele leiderschap. Met de Ohio State en Michigan Studies, waarbij voor het eerst openlijk afstand werd gedaan van het belang van persoonlijkheidsfactoren (Kampermann, 2005, p. 350), kwam het wetenschappelijke onderzoek naar leiderschap in een stroomversnelling. Uit dit onderzoek kwamen twee concrete vormen van leidinggeven naar voren. Enerzijds is er het "sociaal-emotioneel leidinggeven (p. 350)" waarbij de leidinggevende aandacht heeft voor de menselijke kant van de werknemers en anderzijds is er het "taakgericht leidinggeven (p. 350)" waarbij de leidinggevende zegt wat er moet gebeuren en hoe het moet gebeuren. De operationeel leidinggevende bepaalt welke taken een agent moet uitvoeren. Tevens stuurt de leidinggevende op de wijze waarop de agent de taak moet uitvoeren. Hoe meer een leidinggevende stuurt op taken hoe meer het vrije handelen in de discretionaire ruimte wordt beperkt. Door de jaren is deze klassieke Scientific Management gedachte of het Taylorisme waarin uitvoerenden nauwelijks invloed hebben op de indeling en uitvoering van het werk veranderend in de huidige gedachte waarin participatief leiderschap, als uiting van sociaal-emotioneel leidinggeven, een centrale rol speelt. Het participerend leiderschap kent meerdere vormen. Het transformationele leiderschap is één van de vormen en de tegenhanger van het sturende en controlerende transactionele leiderschap (Bass, 1995). Deze vorm

sluit het beste aan bij de waargenomen praktijk. Het transformationele leiderschap heeft veel benamingen zoals het coachende leiderschap, het innerlijke leiderschap en het inspirerende leiderschap. Kampermann (2005) beschrijft in het leerboek personeelsmanagement dat de overeenkomsten van al deze stijlen te vinden zijn in het charisma, coaching door visie en het relatiegericht leiderschap. Wanrooij (2001) haalt in zijn boek een aantal auteurs aan (Kets de Vries, 1996; Stoker, 1998; Hartog, 1998) die binnen Nederland onderzoek hebben gedaan naar het transformationele of zoals hij het noemt inspirerende leiderschap. Zij kwamen tot de conclusie dat een leidinggevende ook betrouwbaar en eerlijk of integer moet zijn. Hij of zij moet medewerkers kunnen inspireren door ze te motiveren, enthousiasmeren en aan te moedigen. De leider moet in staat zijn een visie te formuleren en deze over te brengen. Hij of zij laat de toekomst zien en speelt in op de wensen en behoefte van medewerkers. Dit sluit aan bij het eerder genoemde strategische en tactische niveau van de operationeel leidinggevende. Bass (1995) maakte eerder al de combinatie tussen een transformationeel leider en de behoeftepiramide van Maslow (1943). Een transformationeel manager slaagt er niet alleen in medewerkers te laten stijgen in de piramide, maar ze te reflecteren op hun eigen interesses (Burns, 1978 overgenomen uit Bass, 1995).

In de volgende twee hoofdstukken wordt ingegaan op de empirie. In het derde en volgende hoofdstuk staan de methoden centraal die hebben geleid tot de resultaten die worden geanalyseerd in het vierde hoofdstuk.

3. Methoden

Binnen de wetenschap is er een discussie over de verhouding tussen etnografisch onderzoek en participerende observaties (Agar, 2008 ; Grbich, 2009; Maanen, 1979). Grbich (2009) beschrijft in haar boek *qualitative research in health - an introduction* dat zowel etnografie als participerende observaties voortkomen uit de antropologie. Etnografisch onderzoek is volgens haar een methodologie waarbinnen de participerende observatie één van de belangrijkste technieken zijn om data te verzamelen (p. 121). Van Thiel (2009) vult aan dat de observatie de methode is en de participerende observatie, naast de de verborgen en open observatie een techniek is. De methode en de techniek zijn onderdeel van de onderzoeksstrategie. In dit onderzoek worden zoals eerder al vermeld twee wijkteams (twee gevallen) in hun natuurlijk omgeving bestudeert. Met als doel te komen tot een uitgebreide beschrijving. Om te komen tot een beschrijving zijn naast de participerende observaties ook andere methoden gebruikt als onderdeel van de gevalstudie of casestudy (Yin, 2009). Diepte interviews, documentanalyse en cognitieve mindmaps worden toegepast om de validiteit van het onderzoek te vergroten (paragraaf 3.5). In paragraaf 3.1 wordt een beeld gegeven van de gebruikte wetenschappelijk opvatting binnen dit onderzoek. Iedere wetenschappelijk onderzoek wordt beïnvloed door de persoonlijke overtuiging van de onderzoeker, diens wetenschappelijke scholing en de dominante stroming binnen de wetenschap (Thiel, 2007). In de tweede paragraaf worden de eerder benoemde onderzoeksmethoden toegelicht. In paragraaf 3.3 wordt kort toegelicht op welke wijze de verkregen data door het gebruik van participerende observaties, interviews, documentanalyse en de mindmaps zal worden geanalyseerd. In de vierde paragraaf wordt ingegaan op de rol van de onderzoeker en in de laatste en misschien wel belangrijkste paragraaf van dit hoofdstuk zal worden besproken hoe de validiteit en de betrouwbaarheid van dit onderzoek is gewaarborgd.

3.1 Het wetenschapspectief

Op dit moment zijn er twee dominante stromingen binnen de bestuurskunde: de empirisch-analytische benadering en de interpretatieve benadering (Thiel, 2007, p. 38). In de wetenschap worden deze stromingen vaak beschreven aan de hand van een viertal typering. Allereerst is er de ontologie; de leer van het zijn, is de werkelijkheid echt en tastbaar. Onderzoekers doen ontologische uitspraken als *“ze beweren dat sociale werkelijkheid op een bepaalde manier in elkaar zit, ze doen uitspraken over dingen die volgens hun in de werkelijkheid aanwezig zijn (Tijmstra & Boeije, 2009, p. 68).”* Ten tweede is er de epistemologie: de kennisleer houdt zich bezig met de vraag of de werkelijkheid wel kenbaar gemaakt kan worden, want dan is er namelijk een voor iedereen objectieve werkelijkheid. *“Het gaat om de wijze waarop kennis over de werkelijkheid verworven dient te worden (Tijmstra & Boeije, 2009, p. 68).”* De wijze waarop een onderzoeker denkt over de epistemologische opvattingen, de wijze waarop kennis moet worden verkregen, bepaald voor een groot deel hoe hij of zij tegen de kwaliteit van het onderzoek aankijkt (p.68). Sandra van Thiel (2007) beschrijft in haar boek bestuurskundig onderzoek nog een tweetal andere typering die volgens haar kenmerkend zijn voor een empirisch-analytische of interpretatieve onderzoeksbenadering. Zij beschrijft allereerst het mensbeeld. De mens speelt een belangrijke rol in het onderzoek als object, als veroorzaker van een onderzoek of als subject van het onderzoek. Het gaat hierbij om de vraag of een mens de vrije wil bezit of dat zijn handelingen, het gedrag, te voorspellen is (determinisme).

Tot slot beschrijft zij ook de nog de methodologische positie. Welke methode(n) een onderzoeker gebruikt hangt af van het te onderzoeken object. Een onderzoek naar de natuurwetten is niet hetzelfde als een onderzoek naar de mens en het toepassen van dezelfde onderzoeksmethode is dan ook niet altijd geschikt, aldus van Thiel (2007). In dit onderzoek vormt de observatie de methode, de methodologie is op basis van wetenschap uitspraken doen over de methode.

In de onderstaande tabel 1 overgenomen uit van Thiel (2007, p. 43) worden de twee benaderingen met de daarbij behorende wetenschapsfilosofische kenmerken nog eens samengevat.

	Empirisch-analytisch	Interpretatief
Ontologie	Er is een objectieve werkelijkheid deze is tastbaar (meetbaar)	Realiteit is subjectief (percepties)
Epistemologie	Kennis is objectief, of ten minste intersubjectief ²⁵	Kennis is interpretatief
Mensbeeld	Deterministisch (voorspelbaar)	Voluntaristisch (vrijwillig)
Natuurwetenschappelijk ideaal	Ja	Nee
Typerend voor onderzoek	Gericht op probleemstelling en generaliseren; kwantitatief onderzoek	Identificatie met (unieke) objecten (verstehen); holisme; kwalitatief onderzoek

Tabel 1 - overgenomen uit van Thiel (2007, p. 43)

In de volgende subparagraaf wordt verder uiteengezet welke keuzes ik als onderzoeker heb gemaakt wat betreft het wetenschappelijke perspectief.

²⁵ Wetenschappers bepalen onderling of kennis en interpretaties uit waarnemingen juist zijn (Tijmstra & Boeije, 2009).

3.1.1 de empirisch-analytische benadering

De eerste benadering, de empirisch-analytische benadering komt voort uit een positivistische voorwaarde en heeft op dit moment onder wetenschappers de meeste aanhangers (Tijmstra & Boeije, 2009, p. 70). Onderzoekers proberen op een objectieve manier de empirische verschijnselen uit met name de natuurwetenschappen door middel van hypothese te toetsen en te verklaren (causaliteit). Doordat de onderzoeksobjecten in het sociaal wetenschappelijk onderzoek in staat zijn tot zelfreflectie is de voorspelbaarheid van het gedrag niet gelijk aan dat van de natuurwetenschappen (Thiel, 2007). De aanhangers van de empirisch-analytische benadering zijn van mening dat de herhaalbaarheid van het onderzoek en de controleerbaarheid van de omstandigheden waaronder het onderzoek wordt uitgevoerd, als belangrijkste uitgangspunten, ook in het sociaal wetenschappelijke onderzoek kunnen worden toegepast (Tijmstra & Boeije, 2009, p. 70). Er wordt bij deze benadering enerzijds uitgegaan van het positivisme. Een stroming die gebaseerd is op de opvatting dat kennis gebaseerd is op “feiten waarvan de juistheid kan worden nagegaan (p. 70).” Anderzijds wordt uitgegaan van het empirisme. De gedachte hierbij is dat alle wetenschappelijke kennis op basis van observaties moet worden waargenomen (p. 70). Om de waarnemingen in wetten of theorieën samen te vatten (nomothetische kennis p.71) moeten uitspraken op basis van de waarnemingen “logisch samenhangend, helder en consistent (Tijmstra & Boeije, 2009, p. 71)” zijn. Ook dit onderzoek had empirisch-analytisch van aard kunnen zijn door bijvoorbeeld op een natuurwetenschappelijke methode binnen de sociale wetenschap op zoek te gaan naar een verband tussen de invulling van het handelen van agenten op straat en het operationeel leiderschap. Als dit lukt levert dit een duidelijke beschrijving op van de mate waarin het operationeel leiderschap het handelen beïnvloed en kunnen we dit ook voorspellen. Echter hierbij wordt bijvoorbeeld niet beantwoord waarom het operationeel leiderschap en het handelen aan elkaar gerelateerd zijn en ook wordt het handelen op straat verder niet uiteengezet. Empiristen gaan vanuit een derde persoon perspectief te werk om waarde vrij niet actief te kijken en te observeren (Tijmstra & Boeije, 2009). Om de vragen te beantwoorden die zojuist gesteld zijn is er meer nodig dan alleen kijken en observeren. Het is nodig om echt te begrijpen waarom het operationeel leiderschap het handelen op straat beïnvloed. Daarom zeggen critici van de empirisch-analytische benadering, aldus Tijmstra en Boeije (2009), dat onderzoekers gebruik moeten maken van een eerste persoon perspectief waarbij onderzoekers de wereld moeten bestuderen door de ogen van de onderzoeksobjecten. “Dit doel- het begrijpen van de sociale werkelijkheid- staat centraal bij de interpretatieve benadering (Tijmstra & Boeije, 2009, p. 73).”

3.1.2 De interpretatieve benadering – het beschrijvende onderzoek

De hierboven beschreven positivistische benadering sluit niet goed aan bij de onderzoeksvraag:

“Hoe geven de medewerkers van een wijkteam van de politieregio’s Rotterdam-Rijnmond en Zuid-Holland Zuid binnen hun werkzaamheden betekenis aan de discretionaire ruimte en het operationeel leiderschap en hoe verhoudt het operationeel leiderschap zich tot de discretionaire ruimte?”

De vraag veronderstelt namelijk dat de werkelijkheid niet gevormd wordt door een heersende opvatting, maar dat er verschillende opvattingen zijn over de werkelijkheid. Het doel van de in dit beschrijvende onderzoek gehanteerde interpretatieve wetenschapsbenadering is te begrijpen wat er onderzocht wordt, ook wel bekend als de verstehende theorie. Binnen dit onderzoek heerst een ontologische stroming waarin de realiteit of de werkelijkheid wordt gezien als een samenvoeging van meerdere perspectieven aangedragen door de onderzoeksobjecten. Doordat de werkelijkheid

subjectief is en uit meerdere percepties bestaat is de kennis die voortkomt uit dit onderzoek niet eenduidig en onderhevig aan interpretaties van, in dit geval betrokken actoren uit het onderzoek en daarbuiten. In dit beschrijvende onderzoek wordt er vanuit gegaan dat de mens een vrije wil bevat, en dat de handelingen en het gedrag dat zal worden geobserveerd niet voorspelbaar is. Kwalitatief onderzoek wordt veelal gebruikt om onderzoek te doen naar de gedragingen, ervaringen en belevingen van de individuen bezien in het licht van het geheel, “*holisme (van 't Hart, van Dijk, de Goede, Jansen en Teunissen (1998, p. 103) uit van Thiel, 2007)*” genoemd. Met als doel dit te beschrijven, te interpreteren en te verklaren door werkwijzen die de natuurlijke omgeving zo min mogelijk verstoren (’t Hart, Boeije, & Hox, 2009, p. 253). Het culturele perspectief, van waaruit de discretionaire ruimte en het operationeel leiderschap wordt bekeken, is naast holistisch van aard ook historisch bepaald en sociaal geconstructeerd (Heracleous, 2001; Man, 2009; Smith, 2003). Vragen als: “*vroeger waren we..., maar nu zijn we...,*” “*wie zijn we?*” en “*waar staan we?*” tonen de discursieve worstelingen (Ybema, 2010) waarmee een organisatie te maken kan krijgen. Een organisatie is namelijk altijd in verandering. In de gesprekken met de leden van de organisatie ben ik de bovenstaande vraagstukken van “*traditie en transitie (Ybema, 2010)*” tegengekomen. Ybema (2010) gaat in zijn artikel in op de “*nostalgische en postalgische*” verhalen als onderdeel van identiteitsvraagstukken gericht op organisatieverandering. Het nostalgische discours herstelt, dan wel tijdelijk, de verbindingen met de gedeelde geschiedenis en versterkt tegelijkertijd het gevoel van een verloren identiteit door te wijzen op de breuk tussen het heden en het verleden (Heracleous, 2001; Hongwei & Yehuda, 2009; Man, 2009; Smith, 2003; Ybema, 2010). Het postalgische discours wil alle verbindingen met het verleden verbreken en wil dus geen verbindingen herstellen. Het probeert zelfs de oude verbindingen met het verleden op te lossen (Ybema, 2010). Hongwei He en Yehuda Baruch (2009) betogen aan de hand van Gioia (2004) in hun artikel dat identiteit juist een dynamisch concept is wat onder invloed van de eisen uit de omgeving, externe factoren, zich aanpast en hierdoor de organisatieverandering faciliteert en niet teruggrijpt op het verleden (Hongwei & Yehuda, 2009). In deze theoretische beschouwing ga ik dus uit van het holistische karakter van een cultuur en is zowel het verleden als het heden belangrijk als onderdeel van de som van het geheel. Het weglaten van een component, zoals het verleden, is van invloed op het begrijpen van de gehele som. Basisassumpties zijn door de loop van de tijd sociaal en historisch gevormd en moeten worden begrepen wil je een cultuur herkennen en onderkennen (Boonstra, 2011, p. 23).

Kritiek op de interpretatieve benadering

In het onderzoek staat de betekenisgeving of zingeving centraal. Maar binnen de interpretatieve benadering is hierop ook kritiek. Het interpreteren van verhalen, betekenissen en zingeving (hermeneutiek) kan leiden tot wat van Thiel (2007) noemt de “*dubbele hermeneutiek.*” Als onderzoeker ben je namelijk bezig de interpretaties van de onderzoeksobjecten te interpreteren met als gevolg dat je geen kennis aan het genereren bent, maar alleen je eigen interpretaties of verhaal aan het geven bent. Om de betekenis en de zingeving te begrijpen worden de waargenomen kenmerken uit de werkzaamheden van participanten onderzocht. Het onderzoek is daarom explorand van aard (Thiel, 2007). Het gaat hier om het begrijpen van de perspectieven op de sociale werkelijkheid, begrijpen wat mensen beweegt staat dan ook centraal in het onderzoek. Om er achter te komen welke perspectieven de participanten hebben op hun sociale omgeving, ben ik mij als onderzoeker, door participerende observaties, gaan inleven in de werkomgeving van de participanten. Als onderzoeker ben ik bezig het “*emic perspective (’t Hart, Boeije, & Hox, 2009, p. 258)*” van de participanten te achterhalen. In dit onderzoek staan daarom ook de zogenoemde

“inferred values (Fenton & Inglis, 2007)²⁶” centraal. Normen en waarden, als algemene regel, die door een onderzoeker worden afgeleid uit de praktijk. Zoals de basisassumpties die worden afgeleid van het gedrag van leden in de organisatie. Deze waarden zijn belangrijk voor het onderzoek omdat een onderzoeker ook te maken kan krijgen met *“espoused values (Fenton & Inglis, 2007).²⁷”* Het gaat dan veelal om oppervlakkige normen en waarden die indruk moeten maken op de omgeving. De *inferred values* zijn de normen en waarden die niet oppervlakig aanwezig zijn, maar juist terug te vinden zijn in een diepere laag van interpretaties van de leden van de organisatie. In dit onderzoek kunnen deze waarden helpen om een betere beschrijving te geven van de betekenis die agenten geven aan het handelen op straat en aan het operationeel leiderschap. De participerende observaties, waar ik in de volgende paragraaf meer over zal vertellen, doen volgens Boeije (2009) een *“zwaar beroep op de sociale vaardigheden van onderzoekers,”* ze zijn namelijk tegelijkertijd *“insider als outsider (p.265).”* Als participerend observant sta ik in het veld en probeer ik, als insider, deel te nemen aan de sociale omgeving van de agenten. Waarbij ik deelneem aan de werkzaamheden van de agenten, af en toe een taak uitvoer, verschillende gesprekjes houd en interviews afneem. Daarnaast blijf ik als outsider, naast insider, bewust observeren naar handelingen, gedragingen en artefacten waarmee agenten betekenis geven aan de discretionaire ruimte en het operationeel leiderschap. Als onderzoeker doe ik continu een beroep op mijn waarnemingen en geheugen om op basis van de kennis opgedaan uit de literatuur en eerdere observaties te selecteren wat van belang is voor het onderzoek.

3.2 De dataverzameling

In dit kwalitatief onderzoek wordt gebruikt gemaakt van participerende observaties en interviews. Dit wordt aangevuld met reflecties op de observaties gedaan door de participanten, een documentenanalyse en cognitieve mindmaps. Er is hierbij gebruik gemaakt van triangulatie om de validiteit en de betrouwbaarheid van de data, en dus het onderzoek te vergroten. De triangulatie, het gebruik maken van meerdere databronnen, leidt tot een verhoogde betrouwbaarheid omdat er vanuit verschillende invalshoeken wordt gemeten.

3.2.1 Participerende observatie

De etnografie is een methodologie om een cultuur te beschrijven en omvat daardoor meer dan alleen participerende observaties (Maanen, 1979; Yanow, 2010). Participerende observatie wordt vaak gedefinieerd als:

“A technique of unobtrusive, shared or overtly subjective data collection, witch involves a researcher spending time in an environment observing behavior, action and interaction, so that he/she can understand the meanings constructed in that environment and can make sense of everyday life experiences. These understandings are used to generate conceptual/theoretical explanations of what is being observed (Grbich, 2009, pp. 123-124).²⁸”

T Hart, Boeije en Hox (2009) beschrijven in hun boek onderzoeksmethoden dat *“in kwalitatief onderzoek en zeker in de culturele antropologie is participerende observatie of veldwerk een klassieke*

²⁶ Overgenomen uit (Fenton & Inglis, 2007) afkomstig van (Martin, 2002).

²⁷ Overgenomen uit (Fenton & Inglis, 2007) afkomstig van (Martin, 2002).

²⁸ Vrij vertaald: Een niet in het oog vallende techniek, een gedeeltelijke of openlijk vorm van subjectieve data verzameling. Een onderzoeker wordt geacht tijd door te brengen in een omgeving om gedrag, handelingen en interactie te observeren zodat hij/zij de betekenissen geconstrueerd in de omgeving kan begrijpen en daardoor het alledaagse leven leert begrijpen. Deze inzichten worden gebruikt om conceptuele of theoretische verklaringen te geven van wat is waargenomen.

manier van gegevensverzameling. Het wordt ook etnografisch onderzoek genoemd (p. 265).” Het etnografisch onderzoek wordt getypeerd volgens de driedeling van Spradley (1980) in 't Hart, Boeije en Hox (2009) als (1) wat mensen doen: het culturele gedrag, handelingen, gebeurtenissen en interacties; (2) wat mensen weten: culturele kennis, zoals kennis over de normen en waarden en de groepsregels; en (3) de culturele artefacten, zoals kunstvoorwerpen, kleding, gereedschappen, en symbolische betekenissen. Een onderzoeker of etnograaf gebruikt deze typering als de basis voor wat een onderzoeker met participerende observaties gaat onderzoeken. Agar (2008) beschrijft in zijn boek *the professional stranger* dat binnen de antropologie etnografen veelvuldig in discussie zijn over de relatie tussen wat mensen zeggen en wat ze daadwerkelijk doen (p. 156). Etnografen gebruiken het interview als grondslag voor het onderzoek en gebruiken het geobserveerde gedrag als een toets om te zien of het gesprek in de praktijk is terug te zien (p. 157). Agar (2008) beschrijft in zijn boek dat hij van mening is dat deze harde scheidslijn niet zo eenvoudig te maken is. *“Aren't people behaving when they talk, and don't they talk when they behave? (Agar, 2008, p. 159)”* Observaties zijn uitermate belangrijk in het gebruik om de mogelijkheden van een onderzoeker te vergroten en weergave te geven van gebeurtenissen. Volgens Agar (2008) zijn observaties, naast interviews, om een aantal redenen van belang. *“Informants [participanten] geving accounts in interviews, may leave things out (p. 159).”* De informanten hebben net als etnografen een eigen perceptie op hoe ze de wereld zien, dit beïnvloedt hoe ze dingen zien en wat ze daarover vertellen. Van Maanen (1979) benoemt dit verschijnsel als *“first-order concepts”* en *“second-order concepts.”* De eerste orde concepten zijn de *“feiten”* en de tweede orde concepten zijn de *“theoriën”* van de onderzoeker over de *“feiten.”* De *“feiten”* kunnen volgens van Maanen bestaan uit de waargenomen werkelijkheid en de tweede orde zijn dan de gedachten van de onderzoeker over wat hij of zij heeft waargenomen *“typically, the more theoretically engaging second-order concepts represent what could be called “interpretations of interpretations” (Maanen, 1979, p. 541).”* Een tweede oorzaak kan zijn dat binnen de relatie tussen de onderzoeker en de participanten, de participant besluit bepaalde zaken weg te laten en juist andere te benadrukken. Zo kunnen bepaalde zaken door de participant als onbelangrijk of vanzelfsprekend worden gevonden terwijl ze eigenlijk van groot belang kunnen zijn voor het onderzoek. De relatie observant-geobserveerde is tevens gevormd uit een machtsrelatie die wordt gedomineerd door het perspectief van de onderzoeker op de werkelijkheid.²⁹ Een derde oorzaak is dat de participant simpelweg dingen kan vergeten of verkeerd geïnformeerd kan zijn. Een vierde argument waarom observaties naast interviews belangrijk zijn is dat er sprake kan zijn van een heersende groeps cultuur. Dit wil zeggen dat een participant gezien de regels binnen de groep sociaal wenselijk kan antwoorden. Binnen de groep kan er bijvoorbeeld besloten zijn meer nadruk te leggen op de controlerende vorm van leiderschap. Alle participanten kunnen dit binnen het interview benadrukken, terwijl het mogelijk is dat niet iedere participant het ook daadwerkelijk zelf heeft ervaren. Tot slot kunnen participanten na veelvoudig contact met de onderzoeker te bekend raken met het onderzoek waardoor ze antwoorden gaan geven waar de onderzoeker juist naar opzoek is (Agar, 2008). De onderzoeker kan ook zelf te betrokken raken met de participanten waardoor hij of zij niet meer in staat is om een objectieve weergave te geven van de bestudeerde werkelijkheid (Grbich, 2009).³⁰ In paragraaf 3.4 rol van de onderzoeker ga ik hier verder op in.

²⁹ Overgenomen uit (Grbich, 2009) afkomstig van (Jordan en Yeomans, 1995)

³⁰ Overgenomen uit (Grbich, 2009) afkomstig van (Ashworth, 1995)

Veldnotities

Gedurende een periode van 10 weken heb ik deel uit gemaakt van het wijkteam Walenburgerweg van het vijfde district van de politieregio Rotterdam-Rijnmond en het wijkteam West van de politieregio Zuid-Holland Zuid. In deze tien weken ben ik met vijftien leden van het wijkteam Walenburgerweg en met tien leden van het wijkteam West in wisselende samenstellingen op pad geweest. Dit wil zeggen dat ik een volledige dag, avond of nachtdienst heb meegedraaid. In deze diensten heb ik gesprekken gevoerd met de betreffende agenten en heb ik hun handswijze geobserveerd. Hierbij keek ik naar alle aspecten die ik gedurende een dienst ben tegen gekomen. De observaties of waarnemingen legde ik vast door het maken van aantekeningen of veldnotities ('t Hart, Boeije, & Hox, 2009; Baarda, Goede, & Teunissen, 2005). De veldnotities bevatten aantekeningen van wie wat zegt, letterlijk uitgeschreven uitspraken van participanten en gedetailleerde beschrijvingen van gebeurtenissen ('t Hart, Boeije, & Hox, 2009, p. 266). Een aantal voorbeelden van deze observaties zijn: wijkagenten in gesprek met een wijkbewoner, agenten tijdens een achtervolging van een auto, agenten tijdens een staande houding en agenten tijdens een aanhouding.

3.2.2 Het informele interview

Tijdens de observaties heb ik veel dingen gezien. Om deze dingen, zoals een achtervolging of een hardhandige aanhouding, goed te begrijpen en te voorkomen dat ik mijn eigen waardeoordeel eraan ging verbinden heb ik de waargenomen situaties besproken met de participanten. Zo'n waardeoordeel kon eruit bestaan dat ik in mijn interpretaties van de betekenis een handeling zoals een aanhouding te agressief vond, niet nodig of zelfs niet begreep. Door vlak na de observatie in gesprek te gaan met de participant over de waargenomen situatie kreeg hij of zij de gelegenheid om vanuit zijn of haar zingeving of betekenisgeving te reflecteren op de handeling(en). De reflecties op de observaties zijn te omschrijven als *“informele etnografische interviews (Agar, 2008, p. 157).”* Een informeel interview is in de regel een gesprek met een participant over het dagelijkse leven, een gesprek over wat je zojuist hebt waargenomen. Het kan echter ook gaan over belangrijke gebeurtenissen die niet alledaags zijn. Het wordt informeel genoemd omdat je als onderzoeker geen formele topiclijst hebt, maar je maakt gebruik van een *“repertoire of question-asking strategies (Agar, 2008, p. 140)”* afhankelijk van de situatie kies je voor een bepaalde strategie zoals het voeren van een dagelijks gesprek. Daarnaast is het ook een informeel interview omdat je als onderzoeker geen rol inneemt als interviewer. De onderzoeker laat zich leiden door de participant in het gesprek. Tot slot is het informeel door de setting waarin het gesprek zich plaats vindt. Er is geen afgesloten ruimte waar je het één op één interview houdt, maar het vindt plaats tijdens bijvoorbeeld een surveillance rit met de auto of een tijdens het drinken van een kopje koffie. Het doel van dit informele interview, wat ik in dit onderzoek benadruk, is dat de participant de vrijheid heeft een vraag te bekritisieren, te verbeteren en kan antwoorden wat hij of zij zelf wil antwoorden. Als onderzoeker toon je verbaal en non-verbaal interesse en stimuleer je de participant om te blijven praten (Agar, 2008, p. 140).

3.2.3 Diepte interviews

“Een kwalitatief interview is een vorm van een gesprek waarin één iemand – de interviewer – zich bepaald tot het stellen van vragen over gedragingen, opvattingen, houdingen en ervaringen ten aanzien van bepaalde sociale verschijnselen, aan één of meer anderen – de participanten of geïnterviewde -, die zich voornamelijk beperken tot het geven van antwoorden op die vragen ('t Hart,

Boeije, & Hox, 2009, p. 266).³¹ In dit beschrijvende onderzoek is er zijn er naast de participerende observaties ook gebruik gemaakt van ongestructureerde of diepte interviews ('t Hart, Boeije, & Hox, 2009, p. 267).³² Dit zijn interviews waarbij de inhoud van de vragen, de manier waarop de vragen worden gesteld, de volgorde waarin de vragen worden gesteld en de mogelijke antwoorden die kunnen worden gegeven niet of nauwelijks van te voren vastliggen (p. 267). Er is tijdens de interviews gebruikt gemaakt van een beperkte topiclijst. In de topic- of onderwerpenlijst zijn enkele belangrijke vragen over de thema's: de discretionaire ruimte en het operationeel leiderschap vastgelegd. Tijdens de interviews is niet strikt vastgehouden aan de punten op de lijst, maar ze zijn gebruikt als geheugensteuntje. Het interview is ingericht volgens het *"stages model of the interview"* van Joseph A. DeVito (2008). Hij beschrijft in zijn boekje *the interviewing guidebook* een zestal algemene stappen die je als interviewer doorloopt. De eerste stap is de opening waarvan DeVito zegt dat het één van de belangrijkste onderdelen van het interview is omdat je hier de relatie met de participant opbouwt en hem of haar op zijn gemak stelt. De tweede stap is gericht op het komende interview. De participant wordt deelgenoot gemaakt van het komende interview door hem of haar een vooruitblik te geven op wat komen gaat. Stap drie is het daadwerkelijk interview. Waarin het volgens DeVito (2008) belangrijk is dat de interviewer voor ogen blijft houden welk doel hij wil behalen. *"If this is an information-gathering interview, then the questions will seek information and the interviewee will provide it, it is hoped. If this is an employment interview, the interviewer will attempt to discover your strengths and your weaknesses to get an impression of how suitable you'd be for the position, while you will attempt to present yourself as most suitable (Devito, 2008, p. 6)."* Stap vijf voorziet de interviewer de geïnterviewde van feedback en vraagt naar feedback over het verloop van het interviews en hij/zij kan een samenvatting geven van het interview. De zesde en laatste stap is even belangrijk als de eerste stap het afsluiten. De interviewer bedankt de geïnterviewde en laat hem of haar weten wat er met het interview gaat gebeuren. Het is van belang om alert te blijven op de zogenoemde drempelopmerkingen (Horn, 1989). Deze opmerkingen vinden plaats nadat de recorder is uitgezet en bevatten vaak aanwijzingen over de kwaliteit van het interview en of de werkelijke gang van zaken (p. 108). De meeste interviews kwamen echt tot leven, omdat participanten voorbeelden aanhaalden waar ik zelf bij betrokken ben geweest of een idee van had. Ik kreeg veelal te horen *"nou bijvoorbeeld die ene keer dat wij op straat waren "* of *"ik weet niet of je in de briefing gehoord had over die jongen nou..."* ik merkte dat dit erg heeft geholpen om meer inzicht te krijgen in de handelwijze van de participanten.

3.2.4 Mindmaps

Een kwalitatieve methode om de culturele en identiteitsvraagstukken binnen een organisatie grafisch weer te geven wordt *"cognitive mapping (Spicer, 2011)"* genoemd. *"Cognitive mapping affords us a way of surfacing an individual's unique understanding in relation to a specific topic, environment or issue of concern. It should therefore be effective in identifying many assumptions and perceptions of culture (...)* (Spicer, 2011, p. 246).³³

³¹ Overgenomen uit ('t Hart, Boeije, & Hox, 2009, p. 267) afkomstig van (Maso, 1987, p. 63)

³² Overgenomen uit ('t Hart, Boeije, & Hox, 2009, p. 267) afkomstig van (Merriam, 1998)

³³ Vrij vertaald: een cognitieve map biedt ons de mogelijkheid om de betekenisgeving van een individu in relatie tot een specifiek onderwerp, omgeving of onderwerp van belang boven tafel te krijgen en daarmee zichtbaar te maken. Het is daarom een effectieve manier om verschillende aannames en percepties over een (organisatie)cultuur te identificeren.

Het mappingsproces maakt deel uit van de interviews. Tijdens een interview werd de participant bevraagd over de betekenis die hij of zij geeft aan het operationeel leiderschap en de discretionaire ruimte. Uit de antwoorden die door de participanten werden gegeven zijn kernwoorden gefilterd. Deze kernwoorden zijn op een post-it opgeschreven en op een A3 vel geplakt. Nadat de participanten kenbaar hadden gemaakt alles verteld te hebben, is hun gevraagd de post-its te clusteren en deze clusters toe te lichten. Als er verbanden waren aan te brengen tussen de clusters zijn deze aangeven met rode lijnen en gele blokken. Op deze manier is de map een persoonlijk overzicht geworden van de betekenisgeving van de participant. Een groot voordeel hiervan is dat de participanten de vorming van de map zien gebeuren waardoor een hoge mate van transparantie tussen de onderzoekers en de participanten plaats vindt (Spicer, 2011). Met behulp van het programma Mindjet zijn de mindmaps gemaakt en geanalyseerd. Per map is er gekeken naar de kernwoorden en deze woorden zijn vergeleken met de kernwoorden van de andere mindmaps. Een kernwoord dat meer dan twee keer voorkwam werd opgenomen in een nieuwe map. Op deze manier werden de mindmaps van de participanten van één wijkteam samengevoegd tot één map. Dit proces heeft voor beide wijkteams plaatsgevonden. Een punt van kritiek op het gebruik van deze methode is dat het proces van het verkrijgen van de map het onderzoeksonderwerp kan veranderen. De map kan namelijk als een onderdeel gaan uitmaken van een veranderproces (van Fiol en Huff, 1992 overgenomen uit Spicer, 2011). Tijdens een onderzoek naar een organisatievraagstuk kunnen participanten tijdens het proces van de mindmap op nieuwe ideeën worden gebracht om het vraagstuk op te lossen. De uitkomsten van de mindmap worden zo onderdeel van het veranderproces. In dit beschrijvende onderzoek kan tijdens het maken van een mindmap een participant bewust worden van bepaalde handelingen die hij of zij onbewust uitvoert. De participant kan deze handelingen na de bewustwording als negatief gaan ervaren en besluiten de handelingen aan de te passen. Hierdoor kan het proces van het maken van mindmaps de uitkomst van het beschrijvende onderzoek naar de betekenisgeving beïnvloeden. Andere nadelen die zitten aan het gebruik van deze methode zijn dat het proces heel veel tijd in beslag neemt en de analyse ervan is complex (van Huff, 1990 overgenomen uit Spicer, 2011). De mappen zijn uniek en persoonlijk en daarom uiterst subjectief en open voor interpretatie en moeten daarom begrepen worden in de context waarin ze tot stand zijn gekomen (Spicer, 2011, p. 260). De samengestelde mappen van het wijkteam Walenburgerweg en het wijkteam West zijn een samenvoeging van de unieke en persoonlijke mappen waardoor er een overzicht van een samengesteld perspectief ontstaat. Tot slot moet opgemerkt worden dat de mindmaps een momentopname zijn. De relaties, de kernwoorden van de persoonlijke en samengestelde map zijn een foto van de periode waarbinnen het onderzoek heeft plaatsgevonden.

3.2.5 Documentanalyse

De documentanalyse of inhoudsanalyse (Thiel, 2007, p. 68) houdt in dat je als onderzoeker de inhoud van in dit geval bestaande documenten, wetenschappelijke literatuur afkomstig uit en gebruikt in politieopleidingen interpreteert om een beschrijving te geven van de huidige politiecultuur. In het wetenschappelijke onderzoek wordt deze methode omschreven als de secundaire analyse (Jansen, 2009). Als onderzoeker maak je in dit geval gebruik van onderzoeksgegevens die in het kader van een ander onderzoek zijn verzameld en in dit onderzoek gebruikt kunnen worden om een beschrijving te geven van de huidige kijk op de politiecultuur. Er is hiervoor gekozen omdat kennis van de huidige politiecultuur helpt bij het waarnemen van de betekenisgeving van agenten op straat omdat de elementen beschreven in hoofdstuk 2 zijn waargenomen in de praktijk.

3.3 Het analyseproces

De gegevens van mijn kwalitatieve onderzoek bestaan uit getranscribeerde geluidsopname van de interviews, veldnotities en aantekeningen gemaakt tijdens gesprekken in de “wandelgangen.”. De gegevens staan in dit onderzoek centraal waarbinnen ik, als onderzoeker, opzoek ben gegaan naar relevante thema’s die gekoppeld konden worden aan de onderzoeksvraag. Er is hier sprake van een “inductieve analyse methode (’t Hart, Boeije, & Hox, 2009, p. 268).” De theorieën gepresenteerd in het theoretisch kader zijn gebruikt als hulpmiddel om het zoeken naar thema’s te verbeteren. De theorie heeft niet gediend als bron waaruit hypothese zijn afgeleid. Ik heb ervoor gekozen om de data te analyseren met een computerprogramma Nvivo. Met dit programma ben ik mijn teksten gaan lezen opzoek naar thema’s of categorieën (p. 268). Deze thema’s heb ik op basis van een aantal trefwoorden onderverdeelt in nodes (Nvivo). Dit proces wordt coderen genoemd. Belangrijk is dat de nieuwe en bestaande, reeds geanalyseerde, onderzoeksgegevens continu met elkaar vergeleken worden (’t Hart, Boeije, & Hox, 2009, p. 269). Nadat alle data is geanalyseerd en de resultaten zijn beschreven kunnen de conclusies worden geformuleerd. De conclusies worden uiteindelijk in verband gebracht met de literatuur en er volgt een antwoord op de onderzoeksvraag.

3.4 De rol van de onderzoeker

Voorafgaand aan het onderzoek bedenk je als onderzoeker een onderzoeksvraag en een locatie waarbinnen je het onderzoek wilt gaan uitvoeren. Na de keuze voor een onderzoeksvraag en een locatie bleven er nog een aantal vragen over die voorafgaand aan het onderzoek beantwoord moesten worden. Welke onderzoekssubjecten en objecten moeten worden geobserveerd? Wanneer vinden de observaties plaats? Hebben de observaties ook betrekking op de vergaderingen van de leidinggevenden? En waar ligt mijn persoonlijke grens van wat ik wil zien? Tijdens het meedraaien van een dienst kan ik niet alles observeren, omdat ik niet bij iedere melding of incident aanwezig kan zijn. Gedurende de dag koppelde ik mijzelf aan één of meerdere agenten. Tijdens het onderzoek heb ik geprobeerd met zoveel mogelijk agenten één of meerdere keren mee te lopen. Op het moment dat er een incident kwam dat werd opgepakt door agenten waar ik niet aan was gekoppeld dan ging ik niet mee naar dat incident. Op deze manier probeerde ik te voorkomen dat ik handelingen van bepaalde agenten heel vaak observeerde en van anderen agenten helemaal niet. Door een breed databestand van individuele handelingen kan ik aan het eind van het onderzoek algemene uitspraken doen over de betekenis die agenten van het wijkteam Walenburgerweg en het wijkteam West geven aan de discretionaire ruimte en het operationeel leiderschap. Als ik niet aan iemand gekoppeld was dan ging ik wel naar specifieke incidenten om zo een breed beeld te krijgen van handelingen tijdens verschillende incidenten zoals een aanhouding, verkeersongeluk of een achtervolging. Als onderzoeker kan je verschillende rollen aannemen. Grbich (2009) onderscheidt drie rollen: “*de totale participant, participant-onderzoeker/onderzoeker-participant en de volledig onderzoeker.*” De totale participant is volgens Grbich (2009) een voorbeeld van een patiënt in een ziekenhuis die volledig onderdeel is van het fenomeen, een specifieke procedure. De volledige onderzoeker is emotioneel en fysiek niet verbonden met het te observeren object. Hij of zij gaat af en toe naar het object om te observeren. Een voorbeeld hiervan is een onderzoeker die de werkzaamheden in een operatiekamer gedurende 4 maanden 3 tot 4 keer per week voor ongeveer 3 uur observeert en zo een emotionele en fysieke afstand houdt tussen hemzelf en het te observeren object (Grbich, 2009, p. 125). In dit beschrijvende onderzoek heb ik de rol van participant-onderzoeker/onderzoeker-participant aangenomen. Volgens Grbich (2009) gaat het hierbij om onderzoekers die enige emotionele en fysieke verbondenheid hebben met het te observeren object, maar snel kunnen wisselen van rol naar

rol. Onderzoekers die zo'n object bestuderen werken of wonen vaak in de omgeving van het object. Een voorbeeld hiervan is dat ik tijdens mijn onderzoeksperiode als stagiair van de politieregio Rotterdam-Rijnmond werkzaam ben geweest en zodoende wel eens ben gevraagd om mee te draaien in een actie. *"Martijn wil je helpen, want je loopt in burgerkleding en de buurtbewoners kennen jou niet."* Na het uitvoeren van de werkzaamheden kon ik weer wisselen van rol en weer verder gaan met observeren. Als onderzoeker behoort je altijd *"open op te treden ('t Hart, Boeije, & Hox, 2009, p. 266)"* richting de participanten. De rol van onderzoeker en participant was belangrijk om het vertrouwen van het team te krijgen en daardoor opgenomen te worden in het team. Ik ben mij bewust geweest van de fijne scheidslijn tussen volledig participant en participant-onderzoeker/onderzoeker-participant. Deze lijn bestond namelijk uit gedeeltelijk emotioneel betrokken en volledig emotioneel betrokken. Ik heb als onderzoeker gedurende een periode van 3 maanden diensten van 8 uur per dag, avond of nacht gedraaid. Ik was hierdoor getuige en betrokken bij alles wat de agenten in een dienst hebben meegemaakt. Tijdens een achtervolging ervaar je dezelfde spanning en emotie als die van de agenten waardoor ik waardevolle informatie heb verkregen. Het is echter wel van belang om niet volledige betrokken te raken, omdat je dan als onderzoeker niet meer kan wisselen van rol naar rol. Door mijzelf continu te concentreren op het doel van de observaties; de handelingen, de interacties, de artefacten, symbolen en omgeving ben ik in staat geweest om in de rol van participant-onderzoeker/onderzoeker-participant waar te blijven nemen.

3.5 De kwaliteit van dit onderzoek

De kwaliteit van dit kwalitatieve onderzoek hangt enerzijds af van de validiteit van de uitspraken die ik als onderzoeker op basis van mijn resultaten zal doen en anderzijds van de mogelijkheid om het onderzoeksproces wat heeft geleid tot de resultaten te herhalen ('t Hart, Boeije, & Hox, 2009, p. 273). Volgens Boeije (2009) is het van belang dat *"onderzoekers een reflexieve houding hebben, dat wil zeggen dat ze zich bewust zijn van het kwaliteitsvraagstuk bij de uitvoering van het onderzoek ('t Hart, Boeije, & Hox, 2009, p. 274)."* Om dit te waarborgen moet je als onderzoeker rekening houden met de validiteit en de betrouwbaarheid van het onderzoek.

3.5.1 Betrouwbaarheid

In dit onderzoek wordt de betrouwbaarheid gewaarborgd door een aantal factoren. Het uitgevoerde onderzoek kan worden herhaald door de interviews aan de hand van de topiclijst opnieuw in eenzelfde setting uit te voeren. Ook de observaties kunnen in eenzelfde nog bestaande setting worden uitgevoerd. Daarbij moet wel de kanttekening gemaakt worden dat je vooraf niet kunt voorspellen welk gedrag je tijdens incidenten of gebeurtenissen gaat waarnemen. Door het gebruik van interviews, observaties en documentanalyse worden metingen vanuit verschillende invalshoeken verricht, de zogenoemde triangulatie. Dit vergroot de betrouwbaarheid. Tijdens het onderzoek zijn de interviews door het mappingsproces teruggekoppeld aan de participanten. Zij hadden tijdens het interview zicht op mijn weergave van de aangereikte informatie. Ten slotte heb ik als onderzoeker verantwoord op welke wijze ik mijn onderzoek heb verricht, hoe ik dat heb gedaan en waarom ik dat heb gedaan.

3.5.2 Validiteit

Ook de validiteit van het onderzoek wordt door een aantal factoren bepaald. De grootste valkuil in dit onderzoek is het *"going native proces ('t Hart, Boeije, & Hox, 2009, p. 276)."* Dit proces houdt in dat je opgaat in de sociale situatie die je onderzoekt en dat je rol als wetenschappelijk onderzoeker

naar de achtergrond verdwijnt. Dit kan uiteindelijk de interpretaties beïnvloeden. Een andere factor die kan meespelen in dit onderzoek is de *“reactiviteit (’t Hart, Boeije, & Hox, 2009, p. 276).”* Het verschijnsel waarbij participanten zich in de nabijheid van de onderzoeker anders gaan gedragen. Door een geruime tijd te observeren hebben de leden van beide wijkteams de tijd gekregen om aan mijn aanwezigheid te wennen waardoor ik de dagelijkse praktijk kon gaan observeren. Wel bleef ik onderwerp van gesprek. Zo maakte ik mijn notities in een blauw boekje waarover meerdere keren werd geroepen *“pas op voor zijn boekje”* of *“we kunnen hem vastbinden en zijn boekje afnemen”* of *“schrijf dit maar op in je boekje.”* Ik ben hierdoor niet helemaal opgegaan in de omgeving wat er ook toe heeft geleid dat er participanten zijn geweest die aan mij hebben gevraagd: *“Wat wil je nog zien?”* *“Wat heb je nog nodig voor je onderzoek?”* Het werd mij hierdoor duidelijk dat de participanten bewust waren van mijn aanwezigheid als onderzoeker en zich misschien in sommige situaties toch anders hebben voorgedaan dan dat ze werkelijk zijn. Maar door de periode van drie maanden ben ik overtuigd dat uiteindelijk iedere participant de dagelijkse praktijk heeft laten zien. Door gebruik te maken van sensitizing concepts, richting gevende thema’s uit de literatuur, kon ik open staan voor wat participanten naar voren brachten. Het is daarnaast van belang om gebruik te maken van theoretisch triangulatie. Door gebruik te maken van meerdere theorieën kan de geldigheid van de interpretaties op basis van de theorie worden versterkt (’t Hart, Boeije, & Hox, 2009, p. 277). Tot slot wil ik kort ingaan op de generaliseerbaarheid of externe validiteit van het onderzoek. In hoeverre zijn de conclusies uit dit onderzoek geldend voor andere niet onderzochte situaties? Ik kan hierover kort en duidelijk zijn: Nee dat zijn ze niet. Dit komt namelijk doordat ieder wijkbureau of regiobureau te maken heeft met zijn eigen subcultuur en omgeving die bepalend is voor het handelen en de daarbij behorende betekenisgeving van de agenten op straat. Wil er enige externe validiteit toe te kennen zijn aan dit onderzoek dan zal er, naar mijn mening, vervolg onderzoek moeten worden gedaan bij meerdere wijkteams.

4. Analyse van de resultaten

De data uit het onderzoek zal in dit hoofdstuk gepresenteerd worden aan de hand van twee hoofdthema's: de discretionaire ruimte en het operationeel leiderschap. De hoofdthema's worden besproken aan de hand van de meest voorkomende factoren die tijdens het onderzoek door de participanten zijn aangedragen. De discretionaire ruimte en het operationeel leiderschap worden beschreven aan de hand van voorbeelden uit de praktijk (participerende observaties), reflecties op de observaties door de participanten en citaten uit de interviews. De gebruikte voorbeelden uit de praktijk zijn aangehaald omdat ze een algemeen beeld schetsen van hoe de participanten denken over een bepaald subthema. In de eerste paragraaf wordt besproken welke factoren van invloed zijn op de vorming en de invulling van de discretionaire ruimte. In de tweede paragraaf wordt het operationeel leiderschap, als tweede hoofdthema, besproken.

4.1 Het handelen op straat en de discretionaire ruimte

In deze paragraaf wordt het handelen op straat besproken aan de hand van de discretionaire ruimte waar agenten tijdens hun werkzaamheden gebruik van maken. Uit het beschrijvende onderzoek is gebleken dat de discretionaire ruimte gevormd wordt door een achttal factoren. In de volgende paragrafen zullen de (1) mate van professionaliteit (4.1.1), (2) de eigen normen en waarden (4.1.2) en (3) het handelen op gevoel (4.1.3) worden toegelicht als factoren die de discretionaire ruimte vanuit de agent als persoon beïnvloeden. Naast deze factoren hebben ook de proceshandelingen (4.1.4) een invloed op de discretionaire ruimte. De proceshandelingen zijn een verzamelnaam voor alle handelingen die een agent moet verrichten op basis van (4) wet- en regelgeving en (5) protocollen en procedures. De wet- en regelgeving is al toegelicht in de theoretische beschouwing en zal hier worden bekeken vanuit de empirie. De handelingen die hier worden besproken vinden plaats in een (6) omgeving (4.1.5). De omgeving wordt onder andere gevormd door bestuurders, politici en burgers. De actoren hebben allemaal een opvatting over de werkwijze van de politie waardoor de politie een bepaald (7) imago in de samenleving heeft gekregen. Dit imago van de politie wordt besproken aan de hand van de normen en waarden binnen de organisatie en de interactie met burgers (4.1.6). Het (8) operationeel leiderschap wordt besproken in paragraaf 4.2.

4.1.1 De mate van professionaliteit

Het handelen op straat is in beide regio's gebonden aan de professionaliteit van de agent. De professionaliteit beschreven in het theoretisch kader sluit niet aan bij de waargenomen praktijk. Het is dan ook opmerkelijk te noemen dat de participanten de volgende onderdelen beschouwen als professioneel. In het wijkteam van Rotterdam verbinden participanten de professionaliteit aan de verantwoordelijkheid die je neemt in je handelen. In het wijkteam van Dordrecht wordt de eenheid in het handelen genoemd als onderdeel van de professionaliteit. De gevolgen van de huidige handelingen voor de toekomst zijn tevens belangrijk voor de invulling van de professionaliteit. De professionaliteit wordt in Rotterdam-Rijnmond en Zuid-Holland Zuid tot slot benaderd als de uitstraling die je als agent in uniform op straat hebt en als de uitstraling van het gezag. Met name deze laatste twee onderdelen van de professionaliteit hebben een grote mate van discrepantie met de theorie. In de volgende alinea's worden deze onderdelen van professionaliteit verder uitgewerkt.

Verantwoordelijk voor je handelen

Het eerste onderdeel van de mate van professionaliteit is het nemen van verantwoordelijkheid in het handelen. Het vastleggen van de handelingen in mutaties of een proces verbaal zijn volgens de leden

van het wijkteam West in Zuid-Holland Zuid van belang bij het nemen van verantwoordelijkheid nu en in de toekomst. Het verantwoordelijk zijn voor het handelen hangt nauw samen met de autonomie die de professional dankzij de wetgever heeft gekregen. Het is volgens de brigadier (1) uit Zuid-Holland Zuid belangrijk dat agenten gebruik maken van de discretionaire ruimte, maar ze moeten ook zo professioneel zijn om daar verantwoording in af te leggen ook als de grenzen van de discretionaire ruimte worden overschreden:

“Het is ook een stuk professionaliteit. Ik bedoel wij doen heel veel op mandaat van de wet, nou daar hoort een bepaalde verslaglegging bij, het is helemaal niet erg dat je daar soms de ruimte in zoekt, maar leg het dan gewoon vast en wees daar gewoon open in. Dan is het helemaal niet erg als je eens een keer, nou ja, over de grens bent gegaan, als dat maar niet een doel op zich is.”³⁴

Binnen de politieorganisatie zijn er afspraken gemaakt over de te nemen verantwoordelijkheid in het handelen. Agenten moeten hun waarnemingen vastleggen in een mutatie en deze in het politiesysteem invoeren. De handeling kan bijvoorbeeld zijn dat een agent besluit een surveillance in een overlastgebied uit te voeren. De agent beschrijft dan, na afloop van de surveillance, in de mutatie wat hij tijdens zijn surveillance in dat gebied heeft waargenomen. Agenten moeten daarnaast ook een proces-verbaal opmaken als ze een overtreding willen bestraffen. Dit proces-verbaal wordt, naast de mutaties, in de computersystemen van de politie opgenomen. Door de informatie vast te leggen in de politie systemen legt de politieagent indirect verantwoording af aan zijn leidinggevendenden over het werk wat is gedaan. Een hoofdagent (1) van de regio Zuid-Holland Zuid beschrijft dat het afleggen van verantwoording eigenlijk meer een vorm van automatisme is geworden doordat het werk erom vraagt: *“De plaatsen die zeg maar in de picture zijn waar misschien ook een IGP-opdracht [Informatie Gestuurde Politie] van is, daar moet je sowieso altijd alles van muteren en daar komt nog eens een keer bij dat als jij ook die hotspots gaat surveilleren je ongetwijfeld dingen gaat zien, die hartstikke interessant zijn en die dingen ga je automatisch vastleggen.”³⁵*

Een andere veel gehoorde opmerking tijdens het onderzoek is dat agenten door de discretionaire ruimte continue een afweging maken welke handeling ze zullen gaan verrichten of dat ze zelfs besluiten een handeling helemaal niet te verrichten omdat dit bijvoorbeeld de veiligheid van collega's in gevaar kan brengen. Dit is een tweede onderdeel van het nemen van verantwoordelijkheid in je handelen. Een brigadier (1) uit het wijkteam Zuid-Holland Zuid beschrijft dat hij tijdens zijn werkzaamheden als groepscommandant van de Mobiele Eenheid heel vaak een afweging moet maken of hij wel of niet handelt omdat dit eventueel een negatief gevolg kan hebben. Hoewel de Mobiele Eenheid geen onderdeel is van wijkgebonden werk in een wijkteam is er voor dit citaat gekozen om aan te tonen wat voor een verstrekkende gevolgen een bepaalde handeling kan hebben.

“Je hebt ook wel een hele grote verantwoording of je die vrijheid [de vrijheid binnen de discretionaire ruimte] gebruikt, ja of nee, omdat je in een groter geheel zit. Hey, als ik dit doe [het verrichten van in dit geval een aanhouding] dan kan dat tien straten verder een enorme ellende veroorzaken. Nou op het voorplein bijvoorbeeld bij Feyenoord, daar lopen gewoon 4000-5000 Feyenoord-supporters en dat zijn niet allemaal hooligans, maar het kan wel zijn dat door mijn aanhouding opeens de hele boel escaleert en we met twee pelotons [ME] moeten gaan chargeren. Dan had ik misschien die aanhouding beter uit kunnen stellen”³⁶.

³⁴ (Brigadier (1) politieregio Zuid-Holland Zuid, 2012)

³⁵ (Hoofdagent (1) politieregio Zuid-Holland Zuid, 2012)

³⁶ (Brigadier (1) politieregio Zuid-Holland Zuid, 2012)

Uit de observaties en gesprekken met de participanten is gebleken dat er vaak geen tijd is om te overleggen met collega's of na te denken welke handelingen er verricht kunnen worden.

“Op het moment dat er iets gebeurt dan ga je gewoon handelen en het is zo vaak zo dat je niet van tevoren kunt zeggen van nou we gaan dat of we gaan dat doen, dan ga je er gewoon op af en je vouwt ze dubbel³⁷.”

Een derde vorm en meest directe vorm van verantwoordelijkheid is het verantwoorden van je handelingen bij een leidinggevende. De eerste observatie geeft een algemeen beeld van de wijze waarop agenten verantwoordelijk zijn voor hun handelen. In deze observatie wordt de verrichte handeling, het toepassen van geweld op een verdachte, besproken tussen de chef van dienst³⁸ en de betrokken agenten. Na de bespreking worden de agenten gevraagd een proces verbaal op te maken met hierin een duidelijke omschrijving van het toegepaste geweld.

Observatie - Rond 04:10 uur wordt een verdachte naar het bureau gebracht. Eenmaal uit het voertuig vindt een kleine vechtpartij plaats op de binnenplaats van het politiebureau hierbij wordt de verdachte met geweld naar de grond gewerkt. De chef van dienst heeft de verantwoordelijkheid om met de vier betrokken agenten het incident te bespreken. Het ging de chef allereerst om de beleving van de agenten. De agenten gaven aan dat de verdachte op de plek van de melding al een agressieve indruk maakte. De verdachte had zichzelf buiten gesloten en bleef herhaaldelijk schreeuwen op straat. Hierop besloten de agenten de man mee naar het bureau te nemen. In de politiebus ontstond opnieuw een vechtpartij waarbij de man probeerde de agent een klap te geven. De agent heeft hierop de man een stomp in zijn maag gegeven. Doordat de agenten geweld hadden toegepast werd er een geweldsmelding opgemaakt voor de chef van dienst. De chef van dienst moet na het aanhoren van de betrokken agenten besluiten of er een geweldsrapportage wordt opgemaakt. Deze rapportage wordt opgemaakt bij het inzetten van buitensporig geweld en/of het gebruik van het dienstwapen, al dan niet geschoten. De feiten worden doorgenomen en er wordt geconcludeerd dat er evenredig geweld is toegepast. De betrokken agenten legde op deze manier direct verantwoording af voor de handelingen die zij hebben verricht.

Een laatste onderdeel van de verantwoordelijkheid die agenten hebben in het handelen zijn de handelingen die worden verricht met het oog op de toekomst. In het onderzoek kwamen participanten regelmatig met een casus waarin de agenten betrokken waren bij een geval van huiselijk geweld, jeugdcriminaliteit of een overlast situatie door drugs en of drank gebruik. In veel van de gevallen was er geen strafrechtelijk overtreedbaar feit gepleegd waardoor de agenten op strafrechtelijk basis niet konden handelen. In het merendeel van de situaties was handelen echter wel vereist. In zo'n situatie hebben agenten een zorgplicht, op grond van artikel twee van de politiewet. Agenten gaan dan op civiel rechtelijke gronden andere hulpinstanties alarmeren en of de betrokkenen adviseren hoe ze hulp kunnen krijgen. Dit alles heeft als doel om in de toekomst te voorkomen dat de politie alsnog op basis van het strafrecht moet ingrijpen, omdat betrokkenen bijvoorbeeld geweld hebben gebruikt. Een hoofdagent (2) van de politieregio Zuid-Holland Zuid beschreef tijdens het onderzoek een voorbeeld van een huiselijk geweldsituatie waaruit blijkt dat de politie verantwoordelijkheid neemt in de handelingen die nu worden gedaan met het oog op toekomstige handelingen. Uit het voorbeeld blijkt namelijk dat als de hoofdagent (2) alleen maar een proces-verbaal had opgenomen (huidige handeling) hij er zeker van was geweest dat in de toekomst

³⁷ (Agent (1) politieregio Rotterdam-Rijnmond, 2012)

³⁸ (Inspecteur (1) operationeel en bestuurlijk leidinggevende politieregio Rotterdam-Rijnmond, 2012)

de politie weer had moeten komen en dan misschien wel een arrestatie (toekomstige handeling) had moeten verrichten.

“Bij sommige huiselijk geweld situaties zie je vaak dat er wordt gebeld [door de omgeving of het slachtoffer zelf], maar toch, bijvoorbeeld de vrouw, wil dan als wij eenmaal ter plaatsen zijn geen aangifte doen. En dan praat je met die vrouw en zeg je bijvoorbeeld: misschien is het wel verstandig dat je een keertje aangifte doet want, dan krijgt die vent allerlei goede hulp. Hij is bijvoorbeeld drugsverslaafd of weet ik veel. Dan krijgt ie hulp. Maar zolang zo’n vrouw geen aangifte doet, geen melding maakt van de mishandeling: ze denkt van, nee, nee ik doe het niet, nou morgen staan we [de politie] weer hier. (...) Kijk, ik kan dan klakkeloos een proces verbaal opmaken en het huiselijke geweld noteren, maar je kunt ook ze verwijzen, naar bepaalde instanties. Want anders los je het probleem niet op. (...) Je geeft ze advies van, hé, ga naar een bureau Rechtshulp, leg je probleem uit, want dit kan de politie voor jullie niet oplossen. Jullie krijgen weer snel ruzie en door die ruzie moeten wij hier komen. En dan zijn er geen strafbare feiten gepleegd, het is bijvoorbeeld alleen verbaal geweld, maar toch de politie is gebeld en moest komen. De komst van de politie had je dan kunnen voorkomen door die mensen eerder te adviseren hulp te zoeken of ze eerder in contact te brengen met de juiste instanties. Dan kan je ook voorkomen dat je in de toekomst moet optreden omdat het geweld uit de hand is gelopen³⁹.”

Deelconclusie

Verantwoordelijkheid nemen in je handelen is volgens de agenten een belangrijk onderdeel van de professionaliteit. Uit het onderzoek is gebleken dat de verantwoordelijkheden zich uiteten in vier vormen. Ten eerste is er de verantwoordelijkheid om de handelingen vast te leggen in een mutatie of een proces verbaal. Ten tweede is er de verantwoordelijkheid om een afweging te maken om wel of niet te handelen omdat een handeling nadelige gevolgen met zich mee kan brengen. De derde vorm uit zich in het geval van een handeling waarbij geweld is toegepast. Direct na de handeling moeten agenten verantwoording afleggen bij de operationeel leidinggevende. Tot slot hebben nemen de agenten de verantwoordelijkheid om vanuit een strafrechtelijke grondslag te handelen om te voorkomen dat er in de toekomst alsnog strafrechtelijk moet worden opgetreden.

Eenheid in handelen

Eenheid in handelen is een ander onderdeel van het subthema de mate van professionaliteit wat volgens agenten van invloed is op de discretionaire ruimte. De participanten hebben in de interviews nadrukkelijk benoemd dat eenheid in handelen van belang is voor de mate van professionaliteit. Uit de observaties blijkt echter dat bijna alle participanten de eenheid in het handelen onderstrepen. *“ (...) Als we met elkaar de afspraak maken om een bepaalde aanpak te hanteren, dan heeft het pas zijn kracht als iedereen zich daar gewoon aan conformeert, daar ben je ook lid voor van een team, van een eenheid en dan doe je dat ook gewoon met zijn allen op die manier. (...) Je behoort een bepaalde eenheid uit te stralen, dus, dat moet je dan ook vooral doen, want dat geeft, vind ik ook, je kracht⁴⁰.”*

Binnen de politie is uniformiteit een belangrijk kenmerk om het gezag, de mogelijkheid om het geweldsmonopolie in te zetten, uit te stralen. Uniformiteit is niet alleen eenheid in uniform, maar ook eenheid in handelen. Door eenheid uit te stralen bereiken agenten op straat meer succes in het uitvoeren van de handelingen. De mate van eenheid bepaalt je “kracht.” De tweede observatie uit

³⁹ (Hoofdagent (2) politieregio Zuid-Holland Zuid, 2012)

⁴⁰ (Brigadier (1) politieregio Zuid-Holland Zuid, 2012)

Rotterdam-Rijnmond laat in een beknopte weergave zien dat agenten door te handelen als een eenheid verdachten van een inbraak konden oppakken in een kort tijdsbestek. Bij terugkomst op het bureau was er een enorm enthousiasme onder de betrokken agenten over het succes van de verrichte aanhoudingen. Er werd uitvoerig nagepraat over de snelheid waarmee de politie gehandeld had na binnenkomst van de melding. Vooral de trots op het succes van de actie door met meerdere eenheden collectief op te treden viel erg op, zoals te lezen valt in de volgende observatie.

Observatie - Halverwege de avonddienst in Rotterdam-Rijnmond kwam er een inbraakmelding van een school. Eerder die avond waren wij al voor een overlast melding richting de school gegaan. Op dat moment waren de agenten in dienst pauze aan het houden op het bureau. Één van de agenten was zich zelfs al aan het omkleden om eerder naar huis te gaan. De melding kwam over de portofoon, direct daarop reageerde één brigadier (1)⁴¹: *“jongens inbraak onze wijk opschieten!”* Iedereen, ook de agent die begonnen was met omkleden, greep zijn jas en rende naar de auto. Met z’n vijven (inclusief mijzelf) reden we met hoge snelheid naar de school. Binnen 1 minuut waren we ter plaats. Eenmaal ter plaats gingen de agenten op onderzoek uit. Kort daarop werden een aantal jongeren aan de onderzijde van het gebouw aangetroffen. Toen de politie zich bekend maakte ging alles in één keer heel snel. De jongeren begonnen te rennen, de achtervolging werd over de portofoon gemeld en in een oogwenk waren er verschillende eenheden ter plaats. Zonder vragen te stellen zette iedereen zich in om de jongeren die wegrenden aan te houden. Nadat de verdachten waren aangehouden werd kort overlegd waar ze naar toe te brengen. De wijkagenten bleven achter om samen met de inmiddels aangekomen beveiliging het pand te doorzoeken. In het pand werd niks aangetroffen en eenmaal terug op het bureau werd een rapport van bevindingen opgemaakt.

Deelconclusie

Agenten bereiken meer succes met hun handelingen als agenten opereren als een eenheid. Met de komst van de Nationale Politie wordt er ook niet voor niets gesproken van eenheidsregio’s en basisteams. Eenheid uitstralen in de uitvoering van de verschillende taken geeft kracht. De eenheid in handelen is een onderdeel wat onbewust bij iedere agent aanwezig is en daarom niet altijd genoemd is tijdens een interview.

De uitstraling in/van het uniform

“Als jij niks uitstraalt, dat maakt erg verschil. Dan zal een burger, als jij geen open houding hebt, dan zal zo’n burger denken: ik spreek hem niet aan. Want die komt jou tegen en die hinkt volgens mij heel vaak op twee gedachten van: wel aanspreken of niet aanspreken. Het is voor sommigen misschien een drempel om een agent aan te spreken en als je geen open houding heb. Hij of zij zal dat [bij het ontbreken van een openhouding] niet doen denk ik”⁴², aldus een hoofdagent (1) van de politie Rotterdam-Rijnmond wijkteam Walenburgerweg.

Het politie-uniform maakt dus van een agent een zichtbare handhaver van de rechtsorde. Hij of zij heeft door een dragen van het uniform een verantwoordelijkheid gekregen om te handelen. In beide regio’s is een sterke opvatting dat het dragen van het uniform de handelingsruimte vergroot doordat de samenleving, bij het zien van de politie, verwacht dat er wordt opgetreden. Een deel van de handelingsruimte kan ook worden beperkt worden doordat een politiemedewerker *“niks uitstraalt.”* De uitstraling van het uniform wordt, volgens de participanten, voor een deel bepaald door de manier waarop je gekleed gaat. Een hoofdagent (3) van de regio Zuid-Holland Zuid wijkteam West

⁴¹ (Brigadier (1) politieregio Rotterdam-Rijnmond, 2012)

⁴² (Hoofdagent (1) politieregio Rotterdam-Rijnmond, 2012)

omschreef dit tijdens het onderzoek als volgt:

“Je moet je er gewoon bewust van zijn dat je ergens voor staat, voor wie je werkt en dat je een uniform aan hebt. En dat hoort een bepaald gezag uit te stralen. Nou, dan ga je er niet als Pipo de Clown erbij lopen. Dus als je naar buiten gaat, ben je correct gekleed, zie je er verzorgd uit. Je overhemd is gestreken, bij wijze van spreken, en je doet gewoon je werk⁴³.”

Het dragen van het uniform beïnvloedt de wijze waarop het publiek politiemedewerkers aanspreekt. Een agent (1) van de politie Rotterdam-Rijnmond beschrijft dat door het dragen van een uniform de burgers een zekere mate van professionaliteit verwachten van de politiemedewerker. Een positieve uitstraling heeft een belangrijke invloed op de uitvoering van het werk van de politieagenten: *“Je bent een organisatie die er is om mensen te helpen, in eerste instantie om hulp te verlenen en voor het handhaven van de openbare orde, dat zijn twee dingen waardoor je dus wel zelfverzekerd moet zijn en moet laten zien aan de mensen van ik ben van de politie en ik hoor dat te regelen. En inderdaad met ongevallen en zo de regel dat je gewoon rustig blijft en dat je dingen gaat doen maar ook met als het uit de hand loopt, dat je er dan ook gewoon staat en het is hé ik ben van de politie, dus niet sollen met mij. Uitstraling werkt dan een hoop mee⁴⁴.”*

Er zijn echter ook nadelen van het dragen van een uniform. Het uniform kan namelijk afstand creëren tussen de samenleving en de politieagent op straat ongeacht de uitstraling. Zo blijkt uit het volgende citaat van een hoofdagent (2) uit de regio Zuid-Holland Zuid:

“Ze [in deze context ging het om een Antiliaan die door de betreffende agent werd aangesproken] hebben iets tegen het uniform. Maar als je gewoon als mens met hem praat, of gewoon met iemand, gewoon als een normaal persoon, dan hebben ze het weer [worden ze weer normaal]. Ik zeg het gewoon erbij, van vergeet het uniform. Praat gewoon met mij. Ben ik ook slecht. Omdat ik dat uniform draag, ben ik slecht?⁴⁵”

De uitstraling van het gezag

Er is de agenten in Rotterdam-Rijnmond en Zuid-Holland Zuid veel aangelegenen te zorgen voor een daadkrachtige en positieve uitstraling van het gezag, maar het gezag kan ook ondermijnd worden waarop agenten, soms hardhandig, ingrijpen om de gezagspositie te herstellen, zoals blijkt uit de observatie.

Observatie - Eenmaal op straat krijgen we een melding dat er een gesignaleerde is aangetroffen op. De hoofdagent (1)⁴⁶ en ik lopen richting de genoemde locatie, ondertussen horen wij over de portofoon dat de persoon in kwestie is aangehouden. Hierop vervolgen wij onze weg. Kort daarop wordt er over de portofoon geroepen *“achtervolging.”* Tijdens het verplaatsen naar de bus, waarbij de verdachte niet is geboeid, weet hij te ontsnappen. We gaan alsnog naar de genoemde locatie. Aan de overkant van de straat zien we een jongen hard weggrennen met daar weer achteraan een eenheid van het biketeam. Na een korte achtervolging te voet, gaf de jongen, na de komst van meerdere eenheden, het op. Als de collega's waarbij de jongen is ontsnapt ter plaatste komen wordt de jongen hardhandig tegen de muur gewerkt en daarna tegen de grond gewerkt. Één van de betrokken agenten zegt: *“Nu ben je van mij⁴⁷.”* De jongen krijgt een por in zijn maag, zijn hoofd wordt op de

⁴³ (Hoofdagent (3) politieregio Zuid-Holland Zuid, 2012)

⁴⁴ (Agent (1) politieregio Rotterdam-Rijnmond, 2012)

⁴⁵ (Hoofdagent (2) politieregio Zuid-Holland Zuid, 2012)

⁴⁶ (Hoofdagent (1) politieregio Rotterdam-Rijnmond, 2012)

⁴⁷ (Hoofdagent (2) politieregio Rotterdam-Rijnmond, 2012)

grond tegen de stoeptegels gewerkt en er wordt een knie in zijn nek gezet. De jongen schreeuwt dat hij pijn heeft. Eenmaal in de bus geplaatst wordt hij bijna dubbel gelegd en meegenomen.

Na de aanhouding vervolg ik samen met de hoofdagent (1) mijn weg. Daarop volgt een gesprek over de aanhouding en het belang van het handhaven van het gezag.

“Dit was wel een buiten proportionele aanhouding, als je begrijpt wat ik bedoel. Ik begrijp de reactie van de collega’s, omdat hij is ontsnapt, maar zelf zou ik het niet zo doen. Doordat ik de reactie van de collega’s begrijp vond ik het niet nodig om in te grijpen.” (...) “Wanneer natuurlijk een verdachte weg gaat lopen, kijk hij heeft maar te luisteren naar wat wij in dat geval bepalen en bepaalt hij te gaan wegrekken, ja, dan gaan we ertegen optreden. In dit geval zie je dan, wanneer het niet heel druk is met allerlei andere meldingen dat er door heel veel collega’s op wordt gereageerd. Ja, en dan heb je een hele toeloop van politie en dan kun je het een overkill noemen, maar ja ik begrijp het in dat opzicht wel. We laten een verdachte lopen en ja, dat is ook gewoon de praktijk, dat kan gebeuren, maar we grijpen wel in⁴⁸.”

Deelconclusie

De politieagent is met het uniform en de geweldsmiddelen de belichaming van de Nederlandse rechtstaat. Door het dragen van het uniform ontstaat er bij het publiek, bij het zien van een politieagent, dat hij te allen tijden het gezag vertegenwoordigd en ingrijpt als de regels worden overtreden. Als het gezag ondermijnd wordt zal de diender ingrijpen. Ook als de agenten zelf verantwoordelijk zijn voor de ondermijning van het gezag. Hieruit blijkt dat een politieagent misschien wel meer oog heeft voor de uitstraling van het gezag dan de mate van professionaliteit van de handelingen waarmee hij het gezag probeert te herstellen. Een uniform kan, zoals we hebben gelezen, ook een complicerende factor zijn voor de uitvoering van de taken van de politie. Mensen kunnen het uniform als een bedreiging zien en zich agressief gaan gedragen tegen de politie of weigeren mee te werken.

4.1.2 De eigen normen en waarden

De eigen normen, de identiteit, de ik en het jezelf blijven op straat wordt door beide wijkteams aangedragen als het tweede belangrijk aspect van de betekenisgeving. Bijna alle participanten hebben zowel in Rotterdam als in Dordrecht aangegeven dat het belangrijk is jezelf te blijven op straat. In het algemeen geven de participanten aan dat het belangrijk is om te werken vanuit de eigen normen en waarden omdat de burgers uit de maatschappij doorhebben wanneer een politieagent zicht anders voordoet dan dat hij werkelijk is. Een brigadier (1) uit het wijkteam Walenburgerweg over de eigen normen en waarden:

“Hoe ga ik te werk op straat? Vooral de benadering vanuit mijn eigen ik, puur natuur. Omdat mensen niet dom zijn en echt wel merken wanneer je een andere rol aanneemt die niet bij jezelf past. Iedereen is opgevoed met een eigen referentiekader, van wat is goed, wat is slecht, wat zijn de normen en waarden. Die lopen zeer uiteen, ook bij de collega’s onderling natuurlijk. Het is maar net wat je in je opvoeding hebt meegekregen, van huis uit bedoel ik⁴⁹.”

Een andere brigadier (2) uit Rotterdam-Rijnmond geeft bijvoorbeeld aan dat haar christelijke normen en waarden van belang zijn voor de basis waarop zij handelt. Uiteraard zullen niet alle agenten handelen vanuit een zekere geloofsovertuiging, maar ook hieruit blijkt dat het handelen op straat voor een deel wordt ingegeven door de eigen normen en waarden.

⁴⁸ (Hoofdagent (1) politieregio Rotterdam-Rijnmond, 2012)

⁴⁹ (Brigadier (1) politieregio Rotterdam-Rijnmond, 2012)

“Ja, de normen en waarden die je terug kan vinden in het Christendom, dat is wel een beetje mijn basis waar vanuit ik mijn levensvisie zie. Dat is de toets waarin ik mezelf, normen geef. De mens heeft het recht om mens te zijn en als daar iemand aan voorbij gaat, dan komt er een knoop in mijn normen en waarden⁵⁰.”

De eigen normen en waarden kunnen dus in sommige gevallen bepalend zijn voor het verrichten van een handeling. De volgende observatie geeft duidelijk weer dat agenten ook in het bijzijn van collega's zichzelf blijven en vasthouden aan de eigen normen en waarden.

Observatie – Twee politievoertuigen gaan opzoek naar een vermiste jongen. Onderweg passeren de voertuigen een groenverkeerslicht. Terwijl het eerste voertuig het stoplicht passeert steekt een voetganger de kruising over, zijn verkeerslicht staat op rood. Het eerste politievoertuig passeert de voetganger zonder aandacht te besteden aan de overtreding. Het tweede voertuig, waarin de participanten zaten, stoppen bij het passeren van de voetganger. De hoofdagent (4)⁵¹ opent zijn raam en vraagt: *“Weet u wat een rood stoplicht betekent?”* Hierop volgt een kort gesprek tussen de hoofdagent (4) en de voetganger. In dit gesprek maakt de hoofdagent (4) duidelijk dat het niet de bedoeling is om door rood te lopen en zeker niet als er op dat moment twee politievoertuigen passeren. De hoofdagent (4) laat het bij een waarschuwing. *“Zie je wat ik nu bedoel met mijn normen en waarden? Ik snap niet dat iemand zoiets doet dus dan zeg ik daar ook wat van!”*

Het handelen vanuit de ik uit zich ook in het gebruik van humor tijdens het werk. Humor heeft volgens de agenten een belangrijke eigenschap om de harde aspecten van het werk te verzachten. Humor kan daarnaast onderdeel zijn van de persoonlijkheid van een agent. *“Humor heeft een kant om te overleven bij dit werk, als er iets heel zwaar is, dan kan ik dubbel liggen om iets waar eigenlijk niemand om kan lachen. Bedrijfsdeformatie noem je dat.”* (...) *“En die humor is ook een stukje van mijn karakter waardoor ik ook heel snel de humor van dingen inzie en dan denk van ja, dat brengt ook anderen weer in een luchtiger patroon. En dat heeft ook met die transparantie te maken. Ik denk altijd maar als ik zelf laat zien wie ik zelf ben, dan kan een ander ook laten zien wie die is en daarin kom je een stuk verder met elkaar⁵²,”* aldus een brigadier (2) uit Rotterdam-Rijnmond.

Het jezelf blijven op straat kan ook een keerzijde hebben. Binnen de politieorganisatie bestaan er bepaalde processen en protocollen hoe er collectief gehandeld dient te worden. Als een politieagent te veel afwijkt van deze lijn kan hij of zij door zijn collega's tot de orde worden geroepen zoals blijkt uit het volgende gesprek wat ik heb gevoerd met een brigadier (2) van de regio Zuid-Holland Zuid wijkteam West⁵³. In het eerste gedeelte van het verhaal legt de brigadier de context uit waarin het verhaal zich afspeelde. In de drie fragmenten zijn de namen weggelaten.

“Een paar weken geleden moest er iemand aangehouden worden. Een Antilliaan, die iemand hier op het plein behoorlijk heeft mishandeld. Die gozer lag in het ziekenhuis. Dus ik was met mijn partner [aangepast] al een paar keer bij die persoon [aangepast] aan de deur geweest. Hij was er niet. 's Avonds even langs gereden. Het licht brandde en ineens was het licht uit. Dus wij wisten dat hij thuis was. Dus mijn partner [aangepast] en ik bellen aan. En die persoon staat boven op het balkon. “Wat is er?” Ik zeg: “Wij moeten even praten.” “Moet je naar binnen?” “Ja, wij moeten even naar binnen.” Oké, wij naar binnen toe. Twee andere collega's [namen weggelaten], hadden een grotere auto, dus

⁵⁰ (Brigadier (2) politieregio Rotterdam-Rijnmond, 2012)

⁵¹ (Hoofdagent (4) politieregio Zuid-Holland Zuid, 2012)

⁵² (Brigadier (2) politieregio Rotterdam-Rijnmond, 2012)

⁵³ (Brigadier (2) politieregio Zuid-Holland Zuid, 2012)

die hadden wij er al bij gevraagd voor het vervoer. (...) De verdachte duidelijk gemaakt dat hij aangehouden was en dat hij mee moest. Een Antilliaan, die gaat een beetje gillen, ik moet nog even dit, en ik moet nog even dat. Ja, hij is ook niet helemaal goed. Dus hij liep door de kamer en goed, daar stond dan eau de cologne, dat pakt hij even in zijn handen, deed nog wat op. Nog even naar de keuken, nog even een paspoort, even de verwarming laag. Dat alles duurde misschien wel 10 minuten, voordat hij uiteindelijk dan zo ver was om mee te gaan.”

In het volgende fragment is te lezen hoe de rustige houding van de agent, om de verdachte zoveel tijd te geven, door zijn collega's wordt afgedaan als een probleem. Op deze manier laat de politie, volgens de agenten, zien dat verdachten bij de politie alles mogen doen.

“En later heb ik het daar dan over met onder andere mijn partner en de twee andere collega's [aangepast]. De collega's [aangepast] in de grotere auto waren het niet eens met de manier, zoals ik het gedaan had. Want, je geeft veel te veel ruimte, dat duurt allemaal veel te lang, wij zijn de baas. (...) wij hadden dat anders gedaan. Ik zeg: “Nou ja, prima, dat geeft ook niet, want wij zijn niet allemaal hetzelfde”. Maar ik zag wel aan mijn partner dat hij zichzelf op zat te vreten daar in huis (...) maar ik was het gesprek aangegaan. Ik had daardoor de leiding genomen eigenlijk, dus ik bepaalde een beetje wat er ging gebeuren. En mijn partner liet dat ook wel toe, en hij zei later ook: “Nee, tuurlijk, ik had het anders gedaan, maar dat maakt niet uit. Jij hebt dat op dat moment zo gedaan.” Terwijl de twee andere collega's zeiden: “Nee, niks, daar hebben wij last van. Als jij dat zo doet [naam weggelaten], daar hebben wij last van. Want het duurde allemaal te lang. Wij krijgen daar last van, omdat ze denken van hé, dat kan ik allemaal doen bij de politie. Ik kan even dit doen, ik kan nog even dat doen”.

In het laatste fragment is te lezen dat de brigadier in verzet komt tegen de collectieve norm. Hij geeft aan dat hij gehandeld heeft vanuit zijn eigen normen en waarden, maar de collectieve norm zet hem toch aan het denken over de manier waarop hij heeft gehandeld.

“Ik zeg: “Nou ja, oké, dat kan”. Ik zeg: “Maar wat was nou ons doel? Ons doel was om de verdachte [naam weggelaten] aan te houden en uiteindelijk zorgen dat hij aan het bureau komt. Ik zeg: “Is dat geluk?” “Ja, dat is gelukt.” Ik zeg: “Nou ja, dan zijn wij er toch”. Alleen, zij zeggen: “Ja, maar, je laat over je heen lopen.” Nou, ik laat niet over me heen lopen. Want hij was altijd meegegaan. Dus, je doet dingen. Wij zijn mensen hé? En je doet dingen zoals je bent. En achteraf ga je dan nadenken, ja, waarom heb je dat nou eigenlijk zo gedaan?”

Uit dit laatste fragment en meerdere observaties blijkt dat politieagenten meestal na bijvoorbeeld een aanhouding of een inval van een woning de uitgevoerde handelingen met elkaar bespreken. Dit gebeurt bijvoorbeeld tijdens de lunch, een debriefing of een teambespreking. Gedurende het onderzoek is duidelijk geworden dat politieagenten in een grote mate zichzelf kunnen zijn op straat. Wel is gebleken dat zodra hun handelen in strijd is met de collectieve opvattingen van collega's over hoe de politie hoort te handelen er getracht wordt dit handelen te beïnvloeden. In het fragment werd aan de brigadier (2) duidelijk gemaakt dat door zijn handelingen de collega's en uiteindelijk de gehele politie daar last van krijgt.

Deelconclusie

De tweede factor van de betekenisgeving van het handelen in de discretionaire ruimte wat door agenten belangrijk wordt gevonden is de aanwezigheid van de eigen normen en waarden of de eigen identiteit. Het argument hierbij is dat de “burger” op straat snel genoeg doorheeft als een agent zich anders voordoet. Hij of zij verliest dan zijn geloofwaardigheid tegenover die “burger.” Ook speelt humor een belangrijke functie in de betekenisgeving. Enerzijds gebruiken agenten humor om zware

dingen in het werk te verwerken. Anderzijds is humor vaak een onderdeel van de persoonlijkheid en dan speelt humor een rol om de verbinding te leggen tussen de politieagent en de burger. Tot slot kan er een conflict optreden tussen de eigen normen en waarden en de collectieve normen en waarden binnen de heersende cultuur van een wijkteam. Het hangt af van de persoon in kwestie en de situatie hoe het conflict zal gaan aflopen. De volgende factor, die de discretionaire ruimte vormt en beïnvloed, is het handelen op gevoel

4.1.3 Het handelen vanuit een (onderbuik) gevoel

Het handelen op gevoel is de derde factor die door de participanten wordt aangedragen als onderdeel van de betekenisgeving van de discretionaire ruimte. Zowel de participanten van het wijkteam Walenburgerweg als die van het wijkteam West geven aan dat het handelen op gevoel van belang op straat. Dit gevoel is niet gelijk bij iedereen aanwezig, maar ontwikkelt zich in de loop van de tijd door de opgedane ervaring in de praktijk. Een hoofdagent (1) van de politie Zuid-Holland Zuid zegt hierover:

“Ik ga de straat op, ik rij met mijn motorfiets over de weg [naam weggelaten], terwijl er mij een brommertje in tegengestelde richting komt aanrijden, kijk ik altijd in mijn spiegel. Als ze binnen drie tellen achterom kijken dan weet ik: draai maar, want die heeft geen rijbewijs. Als ze de eerste de beste straat inrijden links of rechts, de eerste straat die ze tegenkomen, draai maar, ga er maar achteraan, want er klopt iets niet, begrijp je? Dat zijn dingen, onderbuikgevoel, maar negen van de tien keer is het prijs, je wéét het gewoon, je ziet het gewoon. Het zijn van die kleine dingen, die je dan oppikt zeg maar, door de ervaring die je krijgt⁵⁴.”

Handelen op gevoel is voor een groot deel bepalend voor de handelingen die agenten verrichten op straat. Het gevoel over een bepaalde situatie vormt vaak de eerste aanleiding voor een agent om bijvoorbeeld een controle uit te voeren.

“Kijk als ik een oud vrouwtje in een auto zie rijden, dan ga je die niet opvragen. Dus het is altijd dat je een beetje het gevoel hebt van, joh, dit klopt niet. En vanuit dat gevoel, ga je handelen. Een beetje het onderbuikgevoel van, je zit er ook heel vaak naast, maar je zit er ook wel eens ook wel eens goed bij,” aldus een agent (2) van de politieregio Rotterdam-Rijnmond⁵⁵. Het gevoel kan in bepaalde gevallen dienen als een soort van filter, als scheiding voor de dingen die wel of niet kloppen. Een auto die sneller gaat rijden bij het zien van een politieauto of een persoon die bij het zien van een politieagent plots omdraait zijn voorbeelden van situaties die duidelijk om de aandacht vragen van de politie. Het gevoel helpt juist bij die gevallen die minder voor de hand liggen, maar waarvan het gevoel van de politieagent op basis van ervaring zegt: *“een controle kan wel eens wat opleveren⁵⁶.”* Zoals te lezen valt in de observatie.

Observatie – Het is donderdag 8 maart kwart over twaalf in de avond. Na een aantal kentekencontroles willen de brigadier (3) en de agent (2) een zwarte BMW controleren. De zwarte BMW heeft vanuit mijn oogpunt gezien geen aanleiding gegeven voor een controle. Bij het zien van de BMW en de bestuurder zeggen de politieagenten tegen elkaar: *“dit ziet er raar uit, even controleren?”* De agenten keren de politieauto om de BMW een stop teken te geven. Voordat de agenten het voertuig goed en wel gedraaid hebben en het stopteken wordt gegeven gaat de BMW er met hoge snelheid vandoor. De achtervolging wordt met zwaailicht en sirene ingezet. Na een korte achtervolging door de straten van Rotterdam, waarbij de agenten aanhoudend hun positie aan de

⁵⁴ (Hoofdagent (1) politieregio Zuid-Holland Zuid, 2012)

⁵⁵ (Agent (2) politieregio Rotterdam-Rijnmond, 2012)

⁵⁶ (Brigadier (3) politieregio Rotterdam-Rijnmond, 2012)

meldkamer bleven doorgeven, stopt de BMW. *“Martijn blijf bij de auto, we moeten eerst weten of het veilig is.”* De agenten gaan met de hand op het holster naar de BMW en schreeuwen dat de bestuurder de auto uit moet komen. De bestuurder van het voertuig wordt door de brigadier (3) de auto uitgetrokken. De bestuurder wordt tegen de auto aangeduwd, ondertussen arriveren er twee andere eenheden van de politie Rotterdam-Rijnmond. De man wordt gefouilleerd. De harde houding die de agenten in hadden genomen neemt af na de fouillering. De andere eenheden vertrekken weer nadat de situatie is veilig gesteld. De bestuurder bleek te rijden zonder rijbewijs. De agenten schrijven een reeks van bekeuringen uit.

Na de observatie sprak ik beide politieagenten over keuze om de auto te controleren: *“Het controleren van die auto is puur op gevoel en ervaring, zwarte BMW, donkere ruiten en de bestuurder zag je hem? Die tattoo in zijn nek? Ja zo iemand voldoet aan de voor ons bekende signalen om zo iemand te controleren⁵⁷.”* *“Het hand op de wapen is een stuk eigen bescherming. Het is toch een rare situatie. Je denkt toch in een splitsecond wat er allemaal kan gebeuren⁵⁸.”*

De bestuurder van het voertuig was behoorlijk arrogant richting de politieagenten. De agenten namen plaats in het voertuig: *“we gaan hem helemaal kapot schrijven⁵⁹⁻⁶⁰.”* Naderhand vroeg ik één van politieagenten naar deze opmerking. Veel verdachten van criminele activiteiten worden niet getroffen als ze een aantal nachten in de cel moeten doorbrengen, ze houden hier namelijk al rekening mee op het moment dat ze op de vlucht slaan. Bekeuringen zijn in zo’n geval een effectiever middel omdat een bekeuring op een later moment op de deurmat valt en dan betaald moet worden. *“Je hebt ze harder in de portemonnee dan dat je ze opsluit⁶¹.”*

Deelconclusie

De derde factor die volgens de agenten een belangrijke rol speelt in de invulling van de discretionaire ruimte is het “onderbuikgevoel.” Het gevoel van wat goed en fout is, het gevoel dat er iets niet klopt bij het zien van een bepaald voertuig of bepaald persoon op straat. Dit gevoel is niet zomaar aanwezig vanaf de geboorte. Het wordt door de tijd heen ontwikkeld door ervaringen die agenten in hun werk opdoen en stuurt de agenten in de handelingen. In de volgende subparagraaf worden de maatregelen besproken die door de wetgever en de politieorganisatie aan de politieagenten zijn opgelegd om een deel van de discretionaire bevoegdheid te beperken en in te kaderen.

4.1.4 De proces handelingen

De concrete invulling en dus de betekenisgeving van de discretionaire ruimte wordt niet alleen beïnvloed door de mate van professionaliteit, de eigen normen en waarden en het (onderbuik)gevoel. Bijna alle participanten hebben aangegeven dat hun handelen wordt beïnvloed door de wet- en regelgeving en de procedures en protocollen binnen de politie. Het werk wordt beschreven als een “proces van handelingen.” Het gaat hier dan om alle handelingen die in het kader van wetten, regels, procedures en protocollen moeten worden doorlopen.

⁵⁷ (Agent (2) politieregio Rotterdam-Rijnmond, 2012)

⁵⁸ (Brigadier (3) politieregio Rotterdam-Rijnmond, 2012)

⁵⁹ (Agent (2) politieregio Rotterdam-Rijnmond, 2012)

⁶⁰ (Brigadier (3) politieregio Rotterdam-Rijnmond, 2012)

⁶¹ (Brigadier (3) politieregio Rotterdam-Rijnmond, 2012)

Wet – en regelgeving

Met de wet- en regelgeving heeft de wetgever de handhavers van de rechtsorde voorzien van een wettelijke grondslag om op te handelen. De wetgever kan echter niet bij het uitgeven van wetten en regels voorzien in alle gevallen waarvoor de wet of regel bedoeld is. Daarom heeft de wetgever de uitvoerders van de wet, zoals een politieagent uitgerust met de discretionaire ruimte. De ruimte biedt de bevoegdheid om op eigen inzicht en op basis van de praktijk de wet en regelgeving toe te passen. De wet en regelgeving wordt dan ook door veel participanten gezien als het kader de “bandbreedte” die de discretionaire ruimte omgrend. Binnen de regio’s Rotterdam-Rijnmond en Zuid-Holland Zuid wordt wet- en regelgeving gezien als:

“Discretionaire bevoegdheid, dan denk ik van: ja, dat is een bandbreedte, daarbinnen kun je zelf je ding doen, dus dat vind ik prettig als dat ook kan hè, maar je moet wel altijd de integriteit in het oog houden. Ik bedoel, zeker bij deze organisatie, je hebt een bandbreedte, we hebben gewoon bepaalde wetgeving, regelgeving waar we ons aan moeten houden⁶².”

Binnen de politie is de discretionaire ruimte ook wel benoemd als het “grijze gebied.” Dit grijze gebied, de ruimte tussen de wettelijke kaders is nodig omdat er niet voor iedere situatie een “handleiding” bestaat. Een student niveau vijf uit Rotterdam-Rijnmond vatte dit tijdens het onderzoek in het algemeen samen:

“Je weet gewoon dat voor sommige problemen er geen stroomschema voor is. Je kan geen handleiding maken voor wat je moet doen als je een burenruzie hebt van dit zijn de stappen en dan ben je klaar. Dat is ook moeilijk aan het werk. (...) Ik ben afgestudeerd ingenieur en ik was heel erg gewend aan zwart-wit denken en daar moet je heel erg aan wennen. Bij de politie is alles grijs, behalve die wet die er achter ligt, maar dat grijze gebied geeft je die vrije ruimte, omdat, ja zoals ik al zei, er geen stroomschema’s zijn die jou vertellen hoe je bijvoorbeeld moet handelen bij een burenruzie. Dus daar heb je wel vrije ruimte in⁶³.”

In dit voorbeeld beschrijft de agent dat er geen stroomschema’s zijn. Uiteraard zijn er stroomschema’s in de vorm van protocollen en procedures, maar de student focust hier op die incidenten die niet in procedures, protocollen en wet- en regelgeving kunnen worden vastgelegd. Incidenten waarbij het verloop en de afloop niet zijn te voorspellen. Een brigadier (3) uit Rotterdam-Rijnmond beschrijft dat het grijze vlak niet een vanzelfsprekendheid is bij iedere agent. Een agent moet namelijk weten wat zijn bevoegdheden zijn op basis van richtlijnen die voortkomen uit wetten, regels, procedures en protocollen. Volgens hem bepaalt de kennis van de richtlijnen de mate waarin je gebruik kunt maken van je discretionaire bevoegdheden.

“Kijk je zit aan heel veel dingen [wet- en regelgeving, procedures en protocollen] vast natuurlijk, dat zijn je richtlijnen. Alleen het leuke aan politiewerk maakt gewoon het grijze vlak, want daar zitten je mogelijkheden. Daarin zitten ook de mogelijkheden om leuke aanhoudingen en dergelijke te verrichten, en hoe ga je daarmee om? Dat is vooral weten dat die richtlijnen heel wendbaar zijn. Je moet echt, de mazen opzoeken. Van wat zijn de mogelijkheden en juist door die mogelijkheden te zoeken kom je vaak met leuke dingetjes terug. (...) Eigenlijk is het grijze vlak gewoon je bevoegdheden. Alleen hoe meer kennis je van je bevoegdheden hebt, des te meer je naar dat grijze vlak kan gaan. Maar de meesten [agenten] weten niet precies wat wel en niet mag⁶⁴.”

De brigadier (3) gaf hierop een voorbeeld over een voertuigcontrole waarbij softdrugs werd

⁶² (Inspecteur (1) operationeel en bestuurlijk leidinggevende politieregio Rotterdam-Rijnmond, 2012)

⁶³ (Student niveau 5 politiekunde politieregio Rotterdam-Rijnmond, 2012)

⁶⁴ (Brigadier (3) politieregio Zuid-Holland Zuid, 2012)

aangetroffen. De Opiumwet vormt in dit voorbeeld de wettelijke basis voor het handelen, maar ruime kennis van de wet bepaalt in dit geval of de agenten gebruik maken van hun discretionaire ruimte om de auto te doorzoeken.

“Het hangt wel af van de situatie hoe ik met het grijze vlak om ga. Dus bijvoorbeeld (...) Soft drugs is gedoogd. Dus daar doen we geen actief opsporingsbeleid naar. Maar als het in de auto aangetroffen wordt, dan kan je wel weer zeggen: ik zie daar drugs liggen dus ik ga die auto op zijn kop zetten, op grond van de Opiumwet. Veel mensen [agenten] houden op bij het zien van de drugs. Ze zoeken dan ook niet verder naar wat ze binnen de mogelijkheden mogen doen. Dus eigenlijk bestaat het grijze vlak niet het is gewoon een wit vlak⁶⁵.”

Procedures en protocollen

Agenten moeten op de plaats van een incident of melding naast rekening te houden met de wettelijke bandbreedte werken met voorgeschreven handelingen zoals die zijn vastgelegd in de politieprocessen. Een hoofdagent (3) van de politie Rotterdam-Rijnmond beschrijft de procedures en protocollen als een systematisch proces waarbij je door middel van het werken met prioriteiten bepaald welke handeling als eerste wordt verricht:

“Je hebt een aantal procedures van wat je moet doen. Je begint gewoon bij het meest belangrijke wat je op dat moment moet doen bijvoorbeeld een ongeluk. Dat zijn dus de mensen en dan dus eventueel gewonden, veilige situatie creëren en ja, je werkt in prioriteiten, zeg maar. Dus eerst de slachtoffers de eerste hulp verlenen en dan zorgen voor een veilige situatie voor alle betrokkenen, dan het overige verkeer regelen, en dan het afhandelen van de eventuele schades. Zo moet je eigenlijk een beetje te werk gaan. Het is wel vrij systematisch met prioriteiten welke handeling als eerste moet gebeuren⁶⁶.”

Een aantal keer tijdens de onderzoeksperiode heb ik het binnentreden van een woning geobserveerd. Het binnentreden van een woning is een handeling die omgeven wordt door wetten, regels, procedures en protocollen, zoals te lezen valt in de volgende observatie. Zo is een huiszoeking zonder gereede grond en zonder bevel van de officier van justitie niet mogelijk.

Observatie – Tijdens een nachtdienst in Zuid-Holland Zuid kwam er een melding van een lekkage in een flatgebouw. Een brigadier (3) en een hoofdagent (1) gingen hierop ter plaatsen. Toen de politieagenten aankwamen in de flat waren de bewoners van de ondergelegen woningen al bezig met het veilig stellen van hun spullen. In de woning waar de lekkage zich bevond was niemand aanwezig. Gezien de ernst van de lekkage, de vloer op de galerij stond al blank, besloten de agenten toestemming te vragen om de woning binnen te treden. Hierop werd de chef van dienst en tevens hulp officier van justitie (HOVJ) ter plaatse gevraagd. De HOVJ kwam ter plaatse en gaf toestemming voor het binnentreden van de woning. De woning kon, met behulp van een koevoet, worden open gebroken. De politieagenten maakte zichzelf bekend bij het binnentreden van de woning door in de woning hardop: *“POLITIE!”* te roepen. Er kwam geen reactie uit de woning waarop beide agenten de woning doorzochten, nadat beide hadden aangegeven dat de woning *“leeg”* was ging ik samen met de chef van dienst naar binnen. Eenmaal binnen zag ik de oorzaak van de lekkage, een hennepplantage. Met het vinden van de hennepplantage worden allerlei procedures, opgesteld door de politie, opgestart om alle materialen die te maken hebben met de hennepproductie en de hennepplanten op te ruimen. De procedures bevatten regels over de vastlegging van de handelingen,

⁶⁵ (Brigadier (3) politieregio Rotterdam-Rijnmond, 2012)

⁶⁶ (Hoofdagent (1) politieregio Zuid-Holland Zuid, 2012)

welk bedrijf wat opruimt en de uit te voeren wettelijke verplichtingen. Met het opsporen, vinden en ruimen van een hennepplantage is een proces aan handelingen gemeoid.

Deelconclusie

Discretionaire ruimte, het woord ruimte impliceert dat het gaat om een stuk omkaderd terrein. In dit geval is de ruimte de handelingsvrijheid van agenten. De vrijheid wordt ingekaderd door enerzijds wetten en regels die ervoor moeten zorgen dat agenten handelen op basis van een wettelijke grondslag. Anderzijds zijn er de procedures en protocollen die ervoor zorgen dat agenten tijdens een ongeluk, een brand, een schietpartij, een vechtpartij, een vermissing, een hennepplantage etcetera weten hoe ze moeten handelen. Uit de voorgaande subparagrafen is een opmerkelijke conclusie te trekken. De discretionaire ruimte is meer dan alleen de in de theorie beschreven ruimte geschapen door de wetgever. Naast de mate van professionaliteit en de eigen normen en waarden horen ook de omgeving (4.1.5), het imago van de organisatie (4.1.6) en het operationeel leiderschap (4.2) tot deze ruimte.

4.1.5 De omgeving is bepalend voor je handelen

In dit onderdeel wil ik ingaan op de omgeving waarbinnen agenten werken. De omgeving is de vijfde factor die door de politieagenten, in het beschrijvende onderzoek, is aangedragen als factor van invloed op de discretionaire ruimte. De omgeving waarbij te denken valt aan de inwoners van een straat, het tijdstip en de etnische achtergrond van de betrokkenen is van belang voor de manier waarop agenten handelen. Door de participanten wordt het handelen onder invloed van de omgeving benoemd als het "situationeel handelen." In Zuid-Holland Zuid en Rotterdam-Rijnmond wordt het situationeel handelen onder andere benaderd vanuit het oogpunt dat de manier waarop je mensen behandeld heel erg afhankelijk is van het geografische gebied waarin je werkt:

"Als je in 's-Gravendeel zit of in Puttershoek en je drukt daar op de noodknop dan moeten jouw collega's van Oud-Beijerland daar naartoe komen of collega's uit Dordt, en die zijn dan nog dichterbij eigenlijk. (...) Het heeft ook wel met cultuur te maken. Bijvoorbeeld ze trekken een verdachte gelijk uit de auto dat kan in zo'n [stedelijk] gebied ook wat sneller. Hier wordt ook een Antilliaan⁶⁷ tegen de muur gezet als dat moet, omdat de wetenschap er is van: mijn collega's zijn best wel in de buurt. Die cultuur en die mentaliteit is in het landelijk gebied, zoals in Oud-Beijerland, of als je in Ablasserdam zit, anders, omdat je weet: als er nu de pleuris uitbreekt, dan moet ik wel een kwartier of langer, mijn eigen hachie redden, voordat mijn collega's hier zijn. Dus die werken toch wel op een andere manier dan de collega's die in Rotterdam centrum lopen en weten van: nou, als ik hier een klap voor mijn koker krijg, dan met een paar drukken op de knop staan hier gewoon tien collega's om mij heen om even te helpen bij wijze van spreken. Het zijn kleine gebiedjes [de districten in Rotterdam en Dordrecht als één district], dus het zit redelijk kort op elkaar, dus er is sneller assistentie⁶⁸."

Het werken in een landelijk of stedelijk gebied heeft dus invloed op de handelingen die politieagenten binnen de discretionaire ruimte verrichten. Hoe landelijker het gebied, zo blijkt uit de bovenstaande omschrijving, hoe minder politieagenten er aanwezig zijn, dus hoe voorzichtiger een politieagent te werk moet gaan. Hij of zij kan namelijk niet gelijk rekenen op ondersteuning van collega's. Tijdens één van de observatiedagen in Zuid-Holland Zuid viel er een noodoproep van een politieagent, zij had dringend hulp nodig. Agenten uit de weideomtrek reageerden op de melding en

⁶⁷ De wijk Krispijn en met name Oud-Krispijn waar het wijkbureau West is gevestigd is een wijk waar veel Antillianen wonen. Dit is de reden dat er in de voorbeelden gegeven door de politieagenten uit Zuid-Holland Zuid vaak gesproken wordt over Antillianen.

⁶⁸ (Intern auditor beleidsmedewerker politieregio Zuid-Holland Zuid, 2012)

waren binnen enkele minuten ter plaatsen.

“Met die wetenschap [dat collega’s snel ter plaatsen zijn] kun je ook op een andere manier natuurlijk mensen benaderen. Je gaat er gewoon met een iets andere insteek in bij het behandelen van een incidentje zeg maar. Je gaat misschien ook wat sneller op je strepen staan dan dat je dat in een landelijk gebied doet. Dat heeft er ook wel mee te maken met de cultuur van de werkomgeving⁶⁹.”

De omgeving waarin agenten werken bestaat dus voor een deel uit de bevolkingsdichtheid en de capaciteit van de politie binnen een gebied. Voor een andere deel bestaat de omgeving uit de achtergrond van de mensen in de samenleving en het gebied (stad, dorp, platteland) waarin een politieagent werkt. Een hoofdagent (3) uit Rotterdam vergelijkt de stad Rotterdam waar hij nu werkzaam is met de stad Amsterdam, waar hij voorheen werkzaam was. Zijn conclusie is dat de sfeer in een stad bepaald hoe de politie handelt, wat volgens de hoofdagent (3) weer bepaalt op welke manier je als politieagent omgaat met de discretionaire bevoegdheid:

“Rotterdam is een harde stad, een arbeidersstad, een rode stad. Kijk Amsterdam daar ben ik ook geweest, dat is een veel lossere stad. De politie is ook veel lossere, uniform is bijvoorbeeld al veel lossere, opgestroopte mouwtjes, dat kan daar allemaal. Uniformiteit, heb je daar ook bijna niet. De regels zijn er wat lossere. Je kan daar als agent zijnde ook iets meer flikken, maar ook op straat kunnen de mensen ook iets meer uithalen. Om een voorbeeld te geven: hier in Rotterdam, dan sta ik hier op straat als agent zijnde, dan steekt niemand hier een joint op, want hier krijg je een bekeuring. Want wij willen gewoon niet dat hier in de lucht hangt. Amsterdam kan je naast een agent staan en dan gewoon je joint opsteken. Dus de sfeer in de stad is ook heel anders. (...)Dus ja, de sfeer is hier ook anders en dat werkt dat wel in de hand en als je dan kijkt naar discretionaire bevoegdheid, ja wij zijn hier korter dan in andere korpsen⁷⁰.”

De inwoners van een stad en de stad waarin gewerkt wordt kan bepalend zijn voor het handelen van agenten op straat. De agenten in Amsterdam hebben de ruimte, door de omgeving en de werkwijze, om mensen niet te bekeuren voor het opsteken van een joint. Terwijl de agenten in Rotterdam in hun werkwijze veel strikter *“want wij willen gewoon niet dat het hier in de lucht hangt⁷¹.”* Dit alles hangt samen met de professionaliteit, de ervaring en het onderbuikgevoel wat een politieagent door de jaren heen heeft opgebouwd. Als politieagent werk je in een multiculturele samenleving en dit vraagt om een gevarieerde aanpak. Door rekening te houden met onder andere de verschillende etnische achtergronden van burgers kan een agent zijn handelingen hierop aanpassen. Een brigadier (2) uit Zuid-Holland Zuid legt uit dat hij bij het verrichten van zijn handelingen rekening houdt met de etnische achtergrond van betrokkenen. De etnische achtergrond is één van de onderdelen van de omgeving en bepaald in dit geval letterlijk hoe te handelen.

“Antillianen bijvoorbeeld, ik weet niet of het al eens tegen jou verteld is, zolang er geluid uit een Antilliaan komt en hij maakt een hoop herrie, maak je maar niet te druk, dan hoeft je je geen zorgen te maken. Maar als hij stil wordt en een beetje, zeg maar, een dikke nek op gaat zetten bij wijze van spreken, dan moet je uitkijken. Een Antilliaan moet je in principe nooit aanraken, tenzij hij mee moet. Maar dan heb je het gezegd, dan zeg je: “Jerry”, ik noem maar de naam Jerry, “je bent aangehouden, je gaat zo mee. En als je niet mee gaat” Maar niet van: “hé Jer, luister eens even”, boem... Nee, afblijven. Daar kan een Antilliaan niet tegen, al komt hij nog zo dicht bij je. Het is voor een hoop collega’s ... als een Antilliaan in de buurt komt, wat doen ze dan? “Hé, wegwezen, niet te dicht

⁶⁹ (Intern auditor beleidsmedewerker politieregio Zuid-Holland Zuid, 2012)

⁷⁰ (Hoofdagent (3) politieregio Rotterdam-Rijnmond, 2012)

⁷¹ (Hoofdagent (3) politieregio Rotterdam-Rijnmond, 2012)

bijkomen”, een duw geven. Ja, dan heb je soms een half uur nodig om het weer te repareren. Een Antilliaan moet je niet aanraken⁷².”

Deelconclusie

Een stad, een dorp, een villawijk, een arbeidersbuurt, een vrouw, een man, jeugd of volwassenen en nog veel meer geografische en etnische kenmerken bepalen naast de capaciteit van de politie de omgeving waarin een agent handelt. Deze kenmerken en de capaciteit als onderdeel van de discretionaire ruimte bepalen voor een politieagent op welke manier hij of zij gaat handelen tijdens bijvoorbeeld bij een vechtpartij, maar ook bepaalt de omgeving als factor van de discretionaire ruimte de manier waarop agenten de samenleving benaderen.

4.1.6 Het imago van de politie op straat

Het imago van de politieorganisatie op straat is de zesde factor die de discretionaire ruimte vormt en beïnvloed. Het imago van de politie speelt een belangrijke rol in de manier waarop de maatschappij reageert op de aanwezigheid van politieagenten. Dat het landelijke imago van de politie ook op lokaal niveau doorwerkt wordt door een brigadier (3) uit Rotterdam-Rijnmond als volgt omschreven: *“Wij zijn de politie weet je wel, zo verkopen wij onszelf. Maar wij zijn ook individuen, maar wat een individu verkloot dat komt allemaal op ons bordje. Wij hebben echt een imagoprobleem jongen. Echt serieus. (...) Je vecht tegen een imagoprobleem. (...) Wij laten alles maar over ons heen komen. Alles kan over ons gezegd worden hele bakken vol met modder kunnen over ons uitgegooid worden en niemand doet er wat aan. We laten het allemaal maar gebeuren, we zeggen: ja het is goed, ja, ja, ja. En, maar vervolgens loop je op straat en dan krijg jij van iets wat in Tytsjerksteradiel is gebeurd daarvan krijg jij die modder over je heen. Nou daar vecht je dus tegen⁷³.”*

In Rotterdam en in Dordrecht waren de participanten het erover eens dat het imago van invloed is op hun handelen op straat. In het algemeen beschreven de agenten dat een slecht imago van de politie “het respect voor de politie” op straat verminderd. De opvatting bij de participanten is dat een sterk imago zorgt dat burgers meer respect hebben voor de politie waardoor bepaalde handelingen makkelijker uit te voeren zijn.

“(...) Het is belangrijk om als politie een goede naam te houden. Dus het is goed om dat in je achterhoofd te hebben. (...) ik denk dat je daar heel veel mee wint al bij andere mensen. Er is een bepaalde groep mensen die daar altijd schijnt aan zal blijven houden, maar ik merk wel als je imago goed is, dat je daar al een stap voor mee hebt op sommige problemen en dat het ons gewoon helpt in ons werk als het imago goed is, want een bepaald respect als je dat al hebt dan heb je al de helft gewonnen bij wijze van. Ik heb het idee dat ik soms eerst helemaal mijn excuus moet aanbieden waarom ik hun identiteitsbewijs vraag, in plaats van dat ze zeggen van goed dat je je werk doet, ik heb niks te verbergen, hier is mijn identiteitsbewijs. Dat is een verschil. Dat vind ik jammer en daarom is het zo belangrijk voor mij, het imago, omdat het ook gewoon beter kan, maar hoe, dat is een moeilijke⁷⁴,” aldus de student niveau vijf uit Rotterdam-Rijnmond. Het imago van de politieagenten op straat wordt volgens de participanten gevormd en gewaarborgd door de normen en waarden binnen de politie en de interactie tussen de politie en de burgers op straat.

⁷² (Brigadier (2) politieregio Zuid-Holland Zuid, 2012)

⁷³ (Brigadier (3) politieregio Rotterdam-Rijnmond, 2012)

⁷⁴ (Student niveau 5 politiekunde politieregio Rotterdam-Rijnmond, 2012)

Normen en waarden binnen de politie

Tijdens de gesprekken met de leden van beide wijkteams kwamen vooral in Rotterdam-Rijnmond de normen en waarden te spraken. Met name het doorpakken en het vertrouwen werden in vergelijking met het wijkteam West aanzienlijk vaak genoemd. Een aanwijsbare verklaring is hiervoor niet gevonden. Een agent (1) uit van het wijkteam Walenburgerweg omschrijft het vertrouwen als het belangrijkste wat er is:

“Vertrouwen in elkaar, dat is gewoon het belangrijkste, omdat je nooit weet in wat voor situatie je terecht komt en op het moment dat je vertrouwen hebt in je collega, dan weet je het maakt niet uit wat er gebeurt, we gaan het samen redden en anders zorgen we ervoor dat er meerdere eenheden komen zodat we het alsnog samen gaan redden. Het belangrijkste is dat je jezelf veilig gaat voelen⁷⁵.”

Andere normen en waarden die een rol spelen binnen de politie zijn transparantie, integriteit en eerlijkheid. De transparantie wordt benoemd als één van de anderen normen en waarden binnen de politie. De transparantie binnen de politie heeft een belangrijk rol in het imago van de organisatie. Transparantie is belangrijk waar het gaat om het geven van openheid in handelingen en dan vooral in de reden waarom een politieagent handelt zoals hij handelt:

“Ik vind dat de persoon op straat aan wie jij een bekeuring geeft de achterliggende gedachte van die bekeuring moet duidelijk maken, zodat die ook daadwerkelijk iets gaat leren van de fout en het niet alleen maar op geldklopperij lijkt. Ik vind het belangrijk dat mensen oprecht zijn zowel naar buiten, maar ook hier intern naar de werknemers toe,” aldus een brigadier (4) van de regio Rotterdam-Rijnmond⁷⁶. Een brigadier (1) uit Zuid-Holland Zuid beschrijft dat de integriteitvraagstukken binnen de politie door de loop van de tijd een ontwikkeling hebben doorgemaakt. Hij beschrijft dat waar agenten vroeger nog deel konden nemen aan een feest gegeven door een burger die door de politie is geholpen er nu, onder invloed van de maatschappij en bepaalde misstanden bij de politie, een verscherping van de integriteit gekomen. “Toen Freddie Heineken bevrijd is, toen heeft hij een groot feest gegeven, dat mocht kennelijk, maar toen hadden ze het woord integriteit nog niet gekoppeld aan dat soort dingen. Integriteit is ook heel erg, gebonden aan de context en het moment. Het woord integriteit heeft in de huidige maatschappij een heel andere lading dan toen ik bij de baas kwam 21 jaar geleden, dus, ja, ik heb er nog wel eens wat moeite mee met de snelheid waarmee men dan opeens allerlei regels en protocollen instelt. We mogen nu niet eens meer een taart of bos bloemen aannemen van een burger omdat we een groep inbrekers hebben opgepakt of de gestolen brommer hebben terug gebracht. Er zijn dingen misgegaan bij de politie, er zijn misstanden, die zullen er ook altijd zijn trouwens, dat gaan wij ook niet uitbannen, want wij werken met mensen en er zitten goede en slechte mensen, ook bij de politie⁷⁷.”

Deelconclusie

De normen en waarden binnen de politie zijn belangrijk voor het imago van de organisatie. De gedragingen en handelingen van de agenten op straat worden namelijk naast de overige factoren voor een deel ingegeven door de normen en waarden van de organisatie. De normen en waarden aangegeven door de participanten zijn eerlijkheid, transparantie, daadkracht, integriteit en vertrouwen. Zoals in de observatie al werd vermeld opereert de politie in een maatschappij waarbij positieve reclame van groot belang is voor het imago van de organisatie. Het imago van de organisatie beïnvloed het handelen op straat doordat een negatief imago ervoor zorgt dat

⁷⁵ (Agent (1) politieregio Rotterdam-Rijnmond, 2012)

⁷⁶ (Brigadier (4) operationeel leidinggevende politieregio Rotterdam-Rijnmond, 2012)

⁷⁷ (Brigadier (1) politieregio Zuid-Holland Zuid, 2012)

politieagenten op straat te maken krijgen met een vermindert respect voor de politie. Hierdoor zal de politieagent in de interactie met burgers misschien wel meer moeite moeten doen voor een handeling of eerder dreigen met het gebruik van geweld.

Interactie met burgers

De participanten hebben aangegeven dat de interactie met de burgers van invloed is op het imago van de organisatie. Doordat de interactie met de burgers het imago beïnvloed heeft het ook een directe uitwerking op de discretionaire ruimte die deels gevormd wordt door het imago. De uitstraling in en van het uniform wat eerder is behandeld als onderdeel van de mate van professionaliteit heeft volgens de participanten ook invloed op het imago in de interactie met burgers. In de interactie met de burgers hebben agenten van het wijkteam van de Walenburgerweg duidelijk een voorkeur voor een “hardere aanpak.” De leden van het team West zijn meer bezig met een “verbaal sterke” aanpak in de interactie met burgers. Zo stelt een aspirant (1) van de regio Zuid-Holland Zuid:

“Ik kijk heel erg hoe personen reageren. Daarbij kijk ik ook naar de non-verbale communicatie, hoe stelt iemand zich op tegenover mij of mijn collega en dan maak je inderdaad een afweging van ja, wat ga ik dan hierna doen. Blijf ik praten of moet ik misschien wel doorstappen (...) een bekeuring schrijven, iemand aanhouden of moet ik juist de-escalerend optreden. Meestal kijk ik dus wel eerst of ik het niet gewoon met woorden af kan, voordat het hele boeltje gaat escaleren, want daar zit je eigenlijk niet op te wachten⁷⁸.”

Het valt op dat de participanten van het wijkteam Walenburgerweg in één adem met de harde aanpak, benoemen dat burgers met respect behandeld moeten worden. Dus ook hier zijn de agenten zich bewust van het imago van de politieorganisatie. In een vorige observatie wordt een hardhandige aanhouding als illustratie van de uitstraling van het gezag gegeven. Deze observatie zal nogmaals gebruikt worden als context om een andere observatie met betrekking tot het handelen en het imago toe te lichten.

Observatie – Op woensdag 14 maart loop ik mee met een hoofdagent (1) van het wijkteam Walenburgerweg. Op een gegeven moment krijgen we een melding van een achtervolging. Wij zijn daar ter plaatse en zien de verdachte weg rennen voor collega’s te voet en op de fiets. De verdachte wordt kort daarna “in de kraag gevat” en nogal hardhandig tegen te grond gewerkt. De verdachte wordt niet al te zachtzinnig afgevoerd naar het bureau.

Observatie – De hoofdagent (1) gaat al kort na de aanhouding praten met buurtbewoners die de aanhouding hadden gezien. Achteraf zei hij: *“Die bewoners hebben vaak overlast [in dit verband is er overlast van hangjongeren en drugstoeristen en drugsrunners] en als wijkagent is het goed dat ik die mensen toch even uitleg wat er is gebeurd. Zo maken wij ook weer wat goeie reclame voor de politie. Want voor je het weet denken ze dat we iemand te hard hebben aangepakt⁷⁹.”*

Deelconclusie

Agenten op straat staan telkens in contact met burgers op straat. De burgers maken namelijk deel uit van de omgeving waarin de agenten zijn of haar handelingen verricht. Het respect voor burgers gaat in Rotterdam-Rijnmond hand in hand met een harde aanpak. In Zuid-Holland Zuid ligt echter de nadruk veel meer op de verbale omgang met burgers. Welke aanpak er ook wordt gekozen in beide

⁷⁸ (Aspirant (1) politieregio Zuid-Holland Zuid, 2012)

⁷⁹ (Hoofdagent (1) politieregio Rotterdam-Rijnmond, 2012)

regio's staat voorop dat een positief imago het handelen van de politie op straat bevordert. In de volgende paragraaf wordt het operationeel leiderschap belicht. Het operationeel leiderschap is de achtste en laatste factor van de discretionaire ruimte. Het leiderschap is echter ook een losstaand thema waardoor het behandeld wordt in een nieuwe paragraaf.

4.2 Het handelen op straat en het operationeel leiderschap

“Wij hebben in het verleden heel erg gestuurd op controle. Maar ja, laten we nou weer eens wat meer uitgaan van vertrouwen, gewoon dat mensen op straat heus wel weten wat ze moeten doen. En dat ze [de politieagenten op straat] ook wel de goede dingen doen. Omdat ze allemaal vanuit de intentie bij de politie zijn gekomen: ik wil boeven vangen, ik wil mensen helpen. Als je daar van uit gaat, dan zou je hier en daar best wel eens moeten bijsturen, maar ga nou eens uit van het vertrouwen dat die mensen; dat ze gewoon de goede dingen doen. Dan hoef je ook veel minder dingen te protocolleren. (...) Dat maakt ook weer dat mensen inventief worden en dat ze dingen zelf mogen ontdekken en dat ze op een andere manier ermee omgaan. Nou, dat maakt het politiewerk leuker. En de professional op straat, hij krijgt meer ruimte. Het is een ontdekkingstocht, meer met het echte werk bezig zijn⁸⁰.”

Het tweede hoofdthema binnen dit beschrijvende onderzoek heeft betrekking op het operationeel leiderschap. Het gaat om de vraag op welke wijze de politieagenten op straat betekenis geven aan het operationeel leiderschap. Uit het onderzoek is gebleken dat het operationeel leiderschap de achtste en laatste factor is die van invloed is op de vorming van de discretionaire ruimte. In het voorgaande thema werden de subthema's beschreven vanuit de perceptie van de agenten op straat. In dit tweede thema wordt niet alleen gekeken naar de betekenisgeving vanuit de perceptie van de agenten op straat. Ook de operationeel leidinggevers worden als participanten betrokken in de betekenisgeving. In de volgende subparagraaf wordt beschreven op welke wijze het operationeel leiderschap van invloed is op de discretionaire ruimte en welke stijl van leidinggeven er is aangetroffen.

4.2.1 Hoe wordt er tegen het operationeel leiderschap aangekeken

In beide regio's wordt er door de participanten een “sturend leiderschap” ervaren. Zoals in de inleiding van deze paragraaf valt te lezen is sturend of taakgericht leiderschap een groot onderdeel geweest van het operationeel leiderschap. Hoewel in het citaat wordt gesuggereerd dat er een verandering is ingezet naar faciliterend leiderschap blijkt uit het onderzoek dat de participanten van het wijkteam West en van het wijkteam Walenburgerweg hebben aangegeven dat zij nog steeds te maken hebben met sturend- dan wel taakgericht leiderschap. Hierbij gaat het dus alleen om het geven van leiding in operationele vraagstukken en niet in bestuurlijke vraagstukken. In Rotterdam-Rijnmond is een sturende vorm van leiderschap niet waargenomen tijdens de observaties. Uit verhalen met participanten blijkt echter wel dat vormen van sturend en directief leiderschap aanwezig zijn. Tijdens één van de observatiedagen heb ik bijvoorbeeld meegekregen dat er in het brigadiersoverleg, een overleg met alle brigadiers van het wijkteam Walenburgerweg, werd besproken dat sommige wijkteamleden te weinig buiten kwamen. De brigadier besloot hierop dat ze deze wijkteamleden daarom wat moeten sturen door het geven van opdrachten en taken. In de laatste observatie van dit beschrijvende onderzoek valt te lezen dat de operationeel leidinggevers in Zuid-Holland Zuid op sommige momenten er voor kiest om op een taakgerichte en zelf een wat

⁸⁰ (Hoofdinspecteur (1) politieregio Rotterdam-Rijnmond, 2012)

directieve manier leiding te geven. Binnen het wijkteam West zijn er een aantal participanten die het directief leiderschap ook hebben ervaren in hun dagelijkse werkzaamheden. De laatste observatie in dit hoofdstuk heeft betrekking op door participanten genoemde sturende- taakgerichte vorm van operationeel leiderschap.

Observatie – Op woensdag 18 april begon de dag als iedere andere dag met een briefing. Aan het eind van de briefing neemt een operationeel leidinggevende het woord. *“Het is mij de laatste tijd opgevallen dat er te weinig duidelijkheid is over de taken van iedereen. Te veel mensen zijn taken aan het doen, die zij eigenlijk niet horen te doen. Wie doet wat en wanneer? Ik wil dat duidelijk hebben. Wat doen de HTV’ers [studenten van het ROC], de surveillanten moeten de straat op te voet of op de fiets en niet in de auto.”*⁸¹ De aanwezige brigadiers stemmen in met het voorstel om de kaders weer opnieuw strak weg te zetten en dit ook te bespreken met de wijkteamchef. De volgende dag was de wijkteamchef aanwezig bij de briefing. Aan het einde van de briefing vroeg hij gelijk aan de surveillanten wat ze gaan doen vandaag. Waarop hij zei: *“ik wil dat de surveillanten vandaag op de “bike” [surveillance te fiets] gaan”*⁸². Eén van de surveillanten zei hierop: *“ik ga mee met een brigadier voor een controle van juweliers”*⁸³. Waarop de wijkteamchef zei: *“dat duurt volgens mij niet zo lang dus dan kan daarna mooi op de fiets”*⁵⁸.

Een hoofdagent (1) van het wijkteam West zegt hierover dat een deel van de sturing door de operationeel leidinggevendenden voortkomt uit het nemen van te veel vrijheid in de discretionaire ruimte:

*“Je hebt een vrijheid, ja dat is waar, maar als je daar verkeerd mee omgaat, dan denk ik dat het ook gewoon heel snel anders ingekleed gaat worden. Dus wat denk ik volkomen terecht is. Nou en dat zie je dus met de werkvloer eigenlijk nu gebeuren dat de wijkteamchef strakker gaat sturen. Nee, die mensen wil ik dáár hebben, nee die mensen wil ik dáár hebben. En dat is alleen maar goed, denk ik”*⁸⁴.

In het wijkteam West wordt in tegenstelling tot het wijkteam Walenburgerweg gewerkt met opdrachten die door een wijkagent bij de senior worden neergelegd. De senior legt deze opdrachten vervolgens neer bij de wijkteamleden. Als er op een bepaald moment geen taken zijn om uit te zetten dan kan er meer vrije ruimte ontstaan. Het is dan aan de wijkteamleden om te werken aan bestaande opdrachten of in de wijken te gaan surveilleren, aldus een brigadier (4) en senior uit de regio Zuid-Holland Zuid:

*“Uiteindelijk is het voor mij als senior de taak, dat de wijkagenten met hun problematieken in hun gedeelte van de wijk naar mij toekomen, wij kunnen dan gaan kijken hoe wij er met onze wijkteamleden invulling aan kunnen geven. (...) Net zoals nu, er zijn nauwelijks wijkagenten aanwezig, dan hoeven wij ook geen wijkteamleden aan te sturen, van hey, ik wil nu dat jullie in dat gebied gaan surveilleren. (...) Ja, als wijkagenten daar niet mee komen, dat betekent dat wij natuurlijk vrij zijn om onze eigen dingen op te pakken of om dingen die wij zelf buiten zien, aan te pakken”*⁸⁵.

In het wijkteam Walenburgerweg wordt er niet gewerkt met de lijn seniors, wijkagenten en wijkteamleden. Er zijn in het wijkteam Walenburgerweg namelijk geen seniors. De wijkagenten zetten hun taken rechtstreeks uit bij de wijkteamleden of deze taken worden tijdens het zogenoemde brigadiersoverleg verdeeld onder de wijkteamleden. Uit het onderzoek is gebleken dat

⁸¹ (Brigadier (4) operationeel leidinggevende personeelszaken politieregio Zuid-Holland Zuid, 2012)

⁸² (Inspecteur (1) operationeel en bestuurlijk leidinggevende politieregio Zuid-Holland Zuid, 2012)

⁸³ (Surveillant (1) politieregio Zuid-Holland Zuid, 2012)

⁸⁴ (Hoofdagent (1) politieregio Zuid-Holland Zuid, 2012)

⁸⁵ (Brigadier (5) senior politieregio Zuid-Holland Zuid, 2012)

het gebrek aan sturing in het wijkteam Walenburgerweg net als bij het wijkteam West kan leiden tot te veel vrije ruimte bij de agenten. *“Ik probeer dat wel altijd zo te krijgen dat anderen wel het gevoel hebben dat ze ook mee hebben kunnen beslissen, maar soms probeer ik dat wel een beetje te sturen. Het is namelijk een team wat als slecht bekend heeft gestaan. Mensen gingen echt allemaal hun eigen gang omdat er juist weer te weinig sturing was, die bandbreedte [in dit interview werd met bandbreedte de discretionaire bedoeld] was daardoor te groot geworden. Dus dat is een beetje subtiel sturen, want je zet wel iedereen bij elkaar, maar uiteindelijk komt het wel uit de mensen zelf. Als ze dat niet zouden willen, zou de input er ook niet zijn,⁸⁶”* aldus een inspecteur (1) van de regio Rotterdam-Rijnmond.

Teamchef en chef van dienst

Volgens de operationeel leidinggevenden in dit onderzoek is er een verschil tussen de rol als teamchef en de rol als chef van dienst. Als teamchef ben je verantwoordelijk voor de persoonlijke ontwikkeling, de teamgeest en de teamresultaten. Het gaat dus vooral om het langer termijn management. Als chef van dienst ben je tijdens de dienst verantwoordelijk voor de operationele werkzaamheden van iedere agent binnen een bepaald gebied. Het gaat hier om incident management, waarbij de korte termijn staat centraal. Bij het leiderschap van een chef van dienst speelt het directieve leiderschap een grote rol.

“Operationeel leiderschap dat hangt een beetje af in de rol die je hebt. Kijk als ik als chef van dienst ben, dan heb je een andere rol als dat ik hier teamchef ben. (...) Je bent bij incidenten en dan zit je soms meer op een directieve stijl, want dingen moeten gewoon gebeuren. Mensen sturen, leidinggeven, ruimte nemen, er is geen tijd om te discussiëren. (...) Als teamchef hier op het bureau, heb ik natuurlijk ook mijn verantwoordelijkheid voor mijn personeel. Dan heb ik een verantwoordelijkheid naar de partners toe, de afspraken die nagekomen moeten worden. Dus in die zin heb ik, vind ik, dan een andere rol en daar handel ik dan ook naar⁸⁷.”

Tijdens het onderzoek zijn de operationeel leidinggevenden meerdere keren in hun rol als chef van dienst geobserveerd. In ieder van deze observaties zijn er geen situaties voorgekomen waarbij de operationeel leidinggevende daadwerkelijk heeft moeten handelen. In het volgende citaat schetst een inspecteur van de politie Zuid-Holland Zuid daarom hoe hij als operationeel leidinggevende, in zijn rol als chef van dienst te werk gaat.

“Ik kom daar bij dat incident ter plaatse waar die auto te water is, dus dan kijk ik wat is onze rol. Onze rol is natuurlijk dat de brandweer goed zijn werk kan doen, ongestoord zijn werk kan doen. Dus is de weg afgezet, maar op een gegeven moment dan is de bestuurder uit de auto. Nou wij hebben dus als taak om op te sporen, dus er is een auto te water, hoe is die auto in het water gekomen en wie is de bestuurder, heeft de bestuurder alcohol gebruikt, is die auto misschien technisch wel of niet in voldoende staat, dus dat zijn allemaal zaken die door mijn heen spelen en als ik daar dan kom en ik zie dat de brandweer daar druk bezig is en allemaal schijnwerpers op het water heeft gezet en dan zie ik daar 3 dienders ook nog met de zaklamp in dat water schijnen, (...) dan denk ik ho, ja dat is niet goed. Dat jij daar met dat zaklampje staat te schijnen dat snap ik wel want je wil iets, je wil handelen zeg maar, maar je rol is om bij die bestuurder te blijven. Hij heeft gereden. Nou dan stuur ik dus bij. Dus dan zeg ik tegen die, tegen die collega's van jullie moeten naar die ambulance, dat is de bestuurder. (...) Want dan denk ik ja dat is onderdeel van ons vak⁸⁸.”

⁸⁶ (Inspecteur (1) operationeel en bestuurlijk leidinggevende politieregio Rotterdam-Rijnmond, 2012)

⁸⁷ (Inspecteur (1) operationeel en bestuurlijk leidinggevende politieregio Zuid-Holland Zuid, 2012)

⁸⁸ (Inspecteur (1) operationeel en bestuurlijk leidinggevende politieregio Zuid-Holland Zuid, 2012)

Door het handelen van de operationeel leiding gevende wordt de vrijheid binnen de discretionaire ruimte van de aanwezige agenten beperkt. Agenten besluiten de brandweer te helpen, waarop de operationeel leidinggevende de agenten andere taken geeft.

Deelconclusie

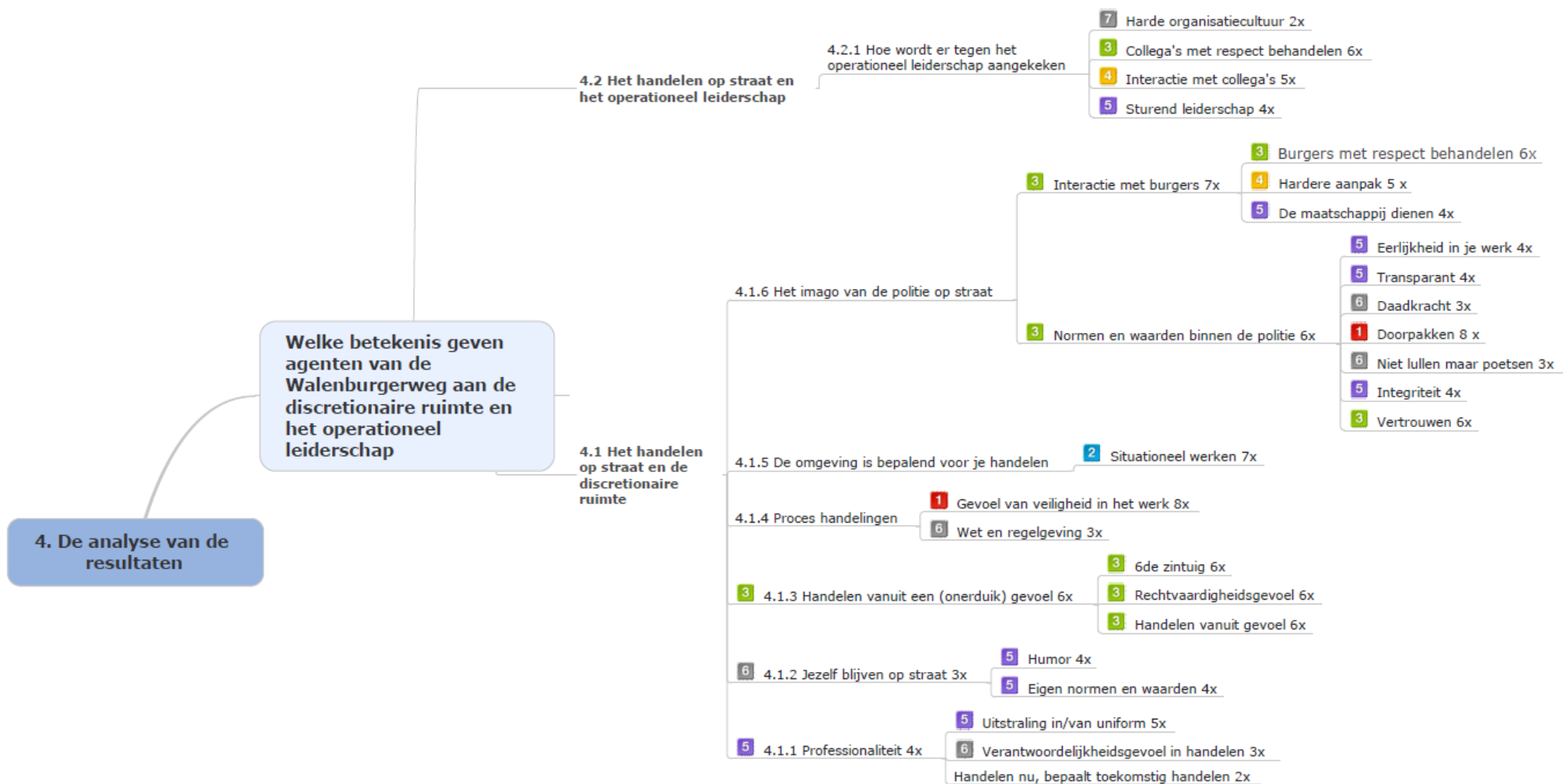
De discretionaire ruimte wordt zo blijkt uit deze paragraaf ook beïnvloed door het operationeel leiderschap. De mate van taakgericht of directief leiderschap hangt af van de rol van de leidinggevende en de zelfredzaamheid van de teams. Als de wijkteams te veel vrijheid krijgen, door een gebrek aan sturing, kan de discretionaire ruimte bij agenten te groot worden. Operationeel leidinggevend zijn in hun natuurlijke rol als wijkteamchef veel meer geneigd om te komen tot een democratisch proces van besluitvorming dan tijdens een groot incident. Hier zijn ze namelijk in de rol van chef van dienst en dan hebben ze weinig tot geen tijd voor het nemen van een democratisch besluit. Om de besluiten snel uit te voeren zal er daarom een hoge mate van directief leiderschap aanwezig zijn. Uit de praktijk is dus gebleken de door de politie geschetste werkelijkheid van faciliterend leiderschap, volgens de participanten, nog weinig tot uiting komt. Door de taakgerichte en soms wat directieve leiderschapsstijl kunnen agenten beperkt worden in het gebruik van hun discretionaire ruimte. De mate van taakgericht of facilitair leiderschap bepaalt dan ook de vrijheid die agenten hebben in het invullen van de discretionaire ruimte.

4.3 De betekenisgeving van de wijkteams in de cognitieve map

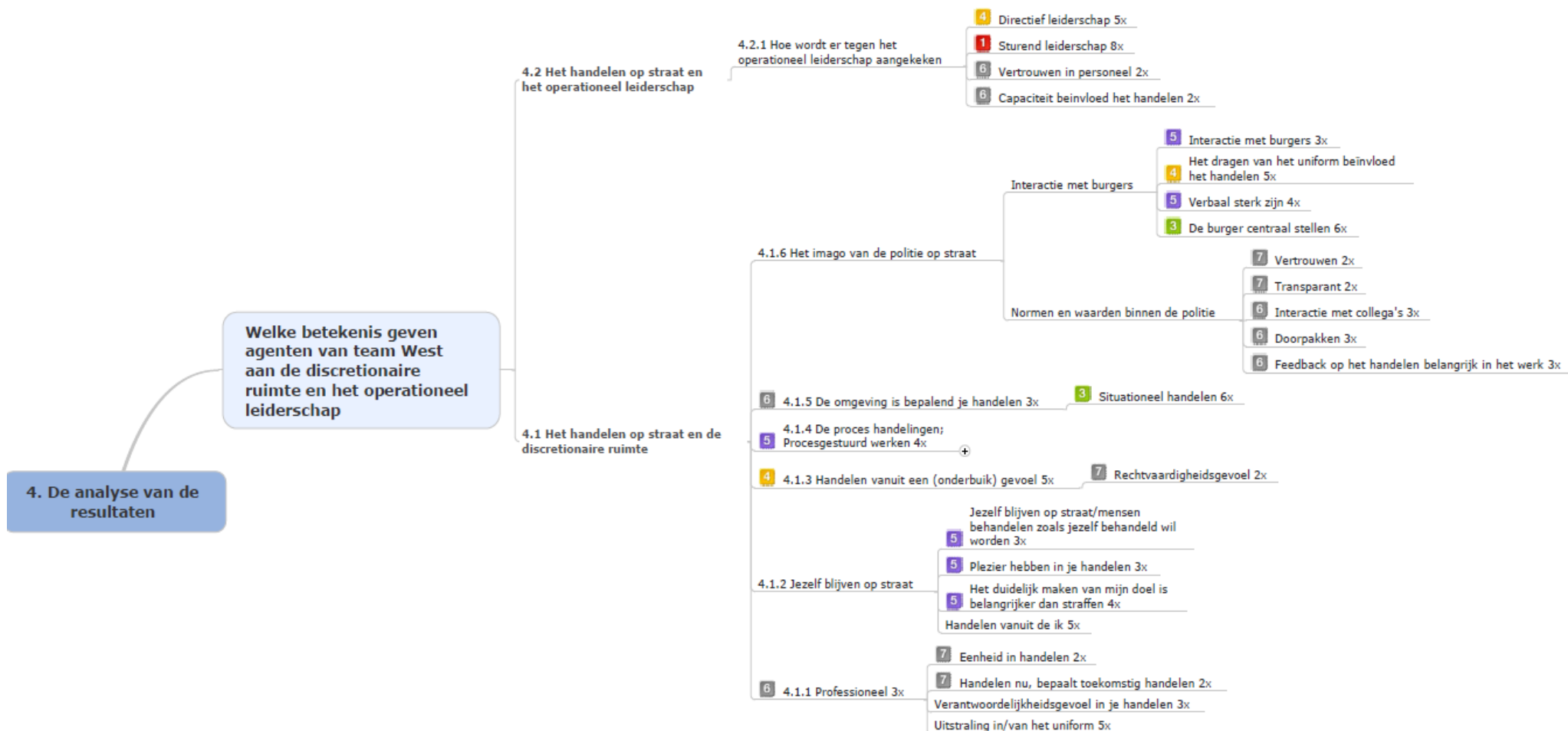
In paragraaf 4.1 zijn de eerste zeven van de acht factoren besproken die de handelingen in de discretionaire ruimte beïnvloeden en vormgeven. Deze factoren zijn tijdens de observaties, de interviews en het proces van cognitive mapping naar voren gekomen. Paragraaf 4.2 heeft in het teken gestaan van het laatste thema wat volgens de participanten van invloed is op het handelen op straat; het operationeel leiderschap. In figuur 3a en figuur 3b is een weergave te zien van de data afkomstig uit het kwalitatieve onderzoek. Iedere paragraaf is een beschrijving van één van de twee thema's die volgens de participanten van invloed zijn op de onderzoeksvraag waarin opzoek is gegaan naar de betekenisgeving van agenten van twee wijkteams. Iedere thema (paragraaf) is verdeeld in een aantal subthema's (deelparagrafen). De deelparagrafen worden dan weer onderverdeeld in factoren die volgens de participanten van invloed zijn op het genoemde subthema. Achter iedere factor en achter sommige subthema's staat vermeld hoe veel van de 23 participanten deze betekenis geven aan het handelen op straat. Tot slot zijn de subparagrafen en factoren per wijkteam genummerd (tabel 2).

Nummer	Aantal keer genoemd door participant
1	8 keer genoemd
2	7 keer genoemd
3	6 keer genoemd
4	5 keer genoemd
5	4 keer genoemd
6	3 keer genoemd
7	2 keer genoemd

Tabel 2 - legenda figuur 3a en 3b



Figuur 3a - Welke betekenis geven agenten van het wijkteam Walenburgerweg aan de discretionaire ruimte en het operationeel leiderschap.



Figuur 3b - Welke betekenis geven agenten van het wijkteam West aan de discretionaire ruimte en het operationeel leiderschap.

5. Conclusies en aanbevelingen

In het voorgaande hoofdstuk heeft er een analyse plaats gevonden van de resultaten die zijn voortgekomen uit de participerende observaties, de interviews, de informele interviews en de cognitieve mappen. In dit vijfde hoofdstuk worden er conclusies geformuleerd op basis van de resultaten uit de empirie en de theoretische beschouwing. In paragraaf 5.1 worden er conclusies getrokken op basis van de acht factoren en de theorie. In paragraaf 5.2 volgen aanbevelingen die voortkomen uit de analyse van de resultaten en de conclusies. In paragraaf 5.3 kijk ik terug op het onderzoek en doe ik aanbevelingen voor eventueel vervolg onderzoek.

5.1 De betekenisgeving van de agenten op straat: de beantwoording van de hoofdvraag

Tijdens het beschrijvende onderzoek zijn twee hoofdthema's, discretionaire ruimte en operationeel leiderschap, onderzocht. Uit de betekenisgeving van de agenten op straat is gebleken dat de discretionaire ruimte wordt gevormd en beïnvloed door acht factoren, die weer van invloed zijn en beïnvloed worden door het handelen van de agent op straat. De acht factoren zijn: (1) de mate van professionaliteit van de agent op straat; (2) de normen en waarden van de politieagent op straat; (3) het (onderbuik)gevoel van de agent; (4) wet- en regelgeving, de buitenste grens van de ruimte; (5) processen- en protocollen; (6) de omgeving op straat (geografische, etnische en demografische kenmerken); (7) het imago van de politieorganisatie en (8) het operationeel leiderschap. In dit hoofdstuk wordt een antwoord geven op de onderzoeksvraag, waarbij onderzocht wordt welke betekenis agenten van wijkteams binnen de politieregio Rotterdam-Rijnmond en Zuid-Holland Zuid geven aan de discretionaire ruimte en het operationeel leiderschap en de wijze waarop het operationeel leiderschap zich verhoudt tot de discretionaire ruimte. Om een antwoord te kunnen geven worden de acht factoren gekoppeld aan de theorie over de professional, wet- en regelgeving, de politie en de omgeving en het operationeel leiderschap om zo een conclusie te kunnen geven over wat nu de betekenisgeving van de agenten op straat typeert. In volgende subparagrafen worden de conclusies over de acht factoren van de discretionaire ruimte en het operationeel leiderschap gepresenteerd.

5.1.1 De mate van professionaliteit

De mate van professionaliteit wordt als één van de acht factoren door de participanten omschreven als de verantwoordelijkheid in het handelen met het oog op de toekomst, de eenheid in het handelen, de uitstraling van het uniform en de uitstraling van het gezag. Deze omschrijving komt niet geheel overeen met de omschrijving vanuit de theorie. Als agenten spreken over de mate van professionaliteit dan refereren zij allereerst niet aan de kenmerken afkomstig uit het proces van professionalisering van Wilensky (1964). Hij beschrijft hierin dat de politie zich als beroepsgroep heeft geprofessionaliseerd door het oprichten van opleidingsscholen, vakbonden en de wettelijke verankering van het beroep. Elementen die echter wel van toepassing zijn op de politieorganisatie en haar medewerkers.

Als er gekeken wordt naar de mate van professionaliteit van een individuele agent binnen een wijkteam dan zijn er zowel overeenkomsten als verschillen te vinden in de kenmerken van een professional gedefinieerd door Wanrooij (2001). Ook hier moet opgemerkt worden dat agenten hier niet aan refereren. Uit de onderzoekspraktijk zijn wel een aantal kenmerken afgeleid. Agenten uit de beide wijkteams zijn gemotiveerd in hun werk, ze zijn discipline gedreven en zijn kundig in de handelingen die ze verrichten vanuit hun ervaring en opleiding. Vanuit de theorie (Wanrooij, 2001;

Tops, 2011) wordt gesproken dat agenten zelfstandig handelen binnen de discretionaire ruimte, maar dat, dat niet moet gebeuren vanuit eigen voorkeuren of opvattingen (Tops, 2011). Uit de onderzoekspraktijk is gebleken dat agenten die aan te merken zijn als een professional, in tegenstelling tot wat Tops (2011) beweerd, wel degelijk zelfstandig werken vanuit eigen voorkeuren en opvattingen. De eigen voorkeuren of opvattingen kenmerken dan de zelfstandigheid of autonomie van een professional (Bovens, 't Hart, & van Twist, 2007). Uit de praktijk blijkt ook dat de mogelijkheid tot zelfstandigheid of autonomie bij een individuele agent van een wijkteam sterk samenhangt met de taakstelling en functie. De praktijk laat namelijk zien dat agenten hoger in rang (vanaf niveau 4) vanuit een bredere taakstelling meer autonomie hebben dan bijvoorbeeld een surveillant (niveau 2) met een beperkte taakstelling. Dit hangt overigens ook nauw samen met de sturing van een operationeel leidinggevende. De operationeel leidinggevende is namelijk in staat om een verbreding of beperking van de taakstelling te realiseren en daarmee meer autonomie toe te kennen aan een agent van een wijkteam (zie ook 5.1.7). De professional heeft daarentegen al vanaf het eerste moment en zonder inmenging van een leidinggevende een grote mate van autonomie. Een agent binnen een wijkteam is in eerste aanleg een frontlijnwerker; een vertegenwoordiger van het beleid van de overheid. Hij of zij handhaaft met behulp van de discretionaire ruimte de rechtsorde binnen Nederland en doet dit op een kundige of professionele manier. De gebruikte bestuurskundige definitie van een professional is dus niet van toepassing op iedere individuele agent en is daarmee te ruim geformuleerd.

5.1.2 De normen en waarden van de politieagent op straat

Jezelf blijven op straat, het werken vanuit de eigen normen en waarden, is volgens de agenten van groot belang als factor van de discretionaire ruimte. Dit komt volgens de agenten van het wijkteam doordat de maatschappij, de burgers, door hebben wanneer een agent zichzelf niet is. Uit de empirie is gebleken dat humor, de eigen normen en waarden (zoals de christelijke normen en waarden) en de persoonlijkheid van de politieagent een rol spelen in het handelen op straat. De eigen normen en waarden, als tweede factor, zijn niet gelijk aan de basisassumpties (Schein 1992) van de gehele organisatie. Uit het onderzoek is gebleken dat de eigen normen en waarden wel worden beïnvloed door de heersende basisassumpties binnen een subcultuur van een wijkteam. Dit komt doordat de identificatie met de normen en de waarden van de organisatie plaats vindt in een proces van betekenisgeving dat zicht afspeelt tussen personen, handelingen en objecten (Van Es, 2009; Vermeulen, 2001) in de context van het wijkteam. In het beschrijvende onderzoek is namelijk ook aangetoond dat wanneer politieagenten afwijken van de collectieve handelingswijzen zij daarop worden aangesproken of gecorrigeerd door het collectief. Met als gevolg dat agenten zijn gaan nadenken over hun manier van handelen en hoe deze zich verhoudt tot de collectieve norm. De collectieve norm is door Hoogenboom (2011) in dit onderzoek beschreven als de working rules; de regels van de straat. Het wordt door de collectieve normstelling twijfelachtig in hoeverre individuele politieagenten daadwerkelijk zichzelf blijven op straat. Het is juist de kracht van de discretionaire ruimte dat er individueel, afhankelijk van de situatie, beslissingen worden genomen door agenten. Op het moment dat de subcultuur binnen een wijkteam te overheersend wordt komt de individuele invulling van de discretionaire ruimte onder druk te staan.

5.1.3 Het (onderbuik)gevoel van de agent op straat

Het beïnvloeden van de discretionaire ruimte is, volgens Tops (2011) en Muller, Dubelaar en Cleiren (2007), ook afhankelijk van zijn of haar ervaring, gevoel en gezond verstand. Het gezonde verstand of de phronesis (Flyvbjerg, 2004) benadrukt dat beslissingen genomen worden vanuit de ratio en

zodoende weloverwogen zijn. Uit de praktijk is echter gebleken dat agenten moeten handelen onder tijdsdruk waardoor agenten weining tot geen om altijd doordacht te handelen. Een agent handelt op dat moment vanuit zijn gevoel. Dit gevoel is ingegeven door de ervaring die een agent gedurende zijn loopbaan opdoet. Hoewel de term (onderbuik)gevoel door de participanten is aangegeven als factor van de discretionaire ruimte zijn er voldoende aanwijzingen uit de praktijk om deze factor te hernoemen tot de ervaring van de agent op straat.

5.1.4 De proceshandelingen; wet- en regelgeving en processen en protocollen

De freies Ermessen (Bovens, 't Hart, & van Twist, 2007) of de discretionaire ruimte is tot stand gekomen doordat het handelen van politieagenten op straat niet helemaal is ingekaderd door wetten, regels of door richtinggevende normen (Muller, Dubelaar, & Cleiren, 2007), ook wel de inhibiting rules (Hoogenboom, 2011) genoemd. Dit is ook niet mogelijk omdat de wetgever niet bij machte is om voor iedere situatie een wet of regel op te stellen. Dit zelfde geldt uiteraard voor de procedures en protocollen. Met behulp van de beginselen van een goede procesorde (Burkens, Kummeling, Vermeulen, & Widdershoven, 2006) worden de handelingen van de politieagent op straat getoetst aan de door de samenleving opgestelde normen. Uit de praktijk is allereerst gebleken dat een deel van deze toetsing berust op de informatie die agenten afgeven over hun handelen, de zogenoemde presentation rules (Hoogenboom, 2011). Hierdoor zijn de proceshandelingen als factor van de discretionaire ruimte voor een deel beïnvloedbaar door de handelingen van agenten. Ten tweede is gebleken dat agenten van een wijkteam ondanks een pakket van wetten, regels, protocollen en procedures een grijs gebied ervaren. Binnen het grijze gebied zoeken de agenten naar de grenzen van de discretionaire ruimte om zo deze ruimte optimaal te benutten. Echter misbruik van de discretionaire ruimte kan hierdoor ook plaats vinden.

5.1.5 De omgeving op straat

De politieagent op straat staat in relatie tot zijn omgeving. Het handelen van de agent wordt namelijk voor een groot deel bepaald door de context: de geografische, demografische, etnische en capacitaire kenmerken van een omgeving. Eerder is al aangemerkt dat een agent niet altijd de tijd heeft om weldoordacht zijn handelingen en de gevolgen ervan uit te denken. Op het moment dat hij of zij wel de tijd heeft om doordacht te handelen zal de agent zijn omgeving bekijken benaderd vanuit de contingentie benadering. Hierbij valt de denken aan het eerder genoemde voorbeeld van de groepscommandant van de ME, waarbij een voetbalrel (input) leidt tot de overweging om iemand aan te houden (transformatie), de agent besluit niet tot aanhouding over te gaan (output), omdat hij weet dat de outcome zal zijn dat agenten een straat verderop dan in de problemen komen. Op deze manier wordt de factor omgeving binnen de discretionaire ruimte bepalend voor het handelen van een agent op straat.

5.1.6 Het imago van de politieorganisatie

In hoofdstuk 2 is aangehaald dat er in toenemende mate wordt gesproken over een horizontalisering van de gezagsrelatie (Schnabel, 2001) waarin de politie een partner is van de samenleving, een deel van de omgeving. De praktijk van de wijkteams heeft uitgewezen dat naast de partner relatie met de wijkbewoners er met name sprake is van een verticale machtsrelatie (Hoogenboom, 2011) met dezelfde bewoners. Dit wordt gekenmerkt door de uitstraling van het gezag door in bepaalde situaties te dreigen met of daadwerkelijk toepassen van het geweldsmonopolie. Het is dan afhankelijk van de professionaliteit van de agent hoe hij of zij handelt. De empirie heeft uitgewezen dat op het moment dat het gezag wordt ondermijnd agenten vanuit hun wettelijke grondslag gaan

handelen en soms gebeurt dat op een buiten proportionele wijze. Uit de praktijk blijkt dat een hardhandige aanhouding gelijk tot reacties leidt vanuit de samenleving. Als een handeling niet of minder professioneel wordt uitgevoerd dan wordt het imago van de organisatie geschaad. Politieagenten kunnen tijdens een volgend verticaal politieoptreden gehinderd worden door een geschaad imago. Uit de onderzoekspraktijk is dan ook gebleken dat hoe beter het imago hoe meer de respect de agent krijgt van de samenleving en hoe gemakkelijker hij of zij het werk kan doen. In hoofdstuk 2 is ook naar voren gekomen dat het imago van de organisatie voor een deel afhankelijk is van het draagvlak voor de legitimiteit van de verticale handelingen. Dit komt voort uit de waardering die de samenleving geeft aan de politie (Cachet & Versteegh, 2007). Hoe groter de legitimiteit, des te eenvoudiger het voor de politie wordt om bepaald verticaal handelen, zoals een hardhandig optreden bij rellen, bij de samenleving geaccepteerd te krijgen en in de toekomst uit te blijven voeren. De politieagent wordt op deze manier naast uitdrager van het gezag van de overheid ook steeds meer marketeer van het imago om zo het draagvlak te vergroten.

5.1.7 Het operationeel leiderschap

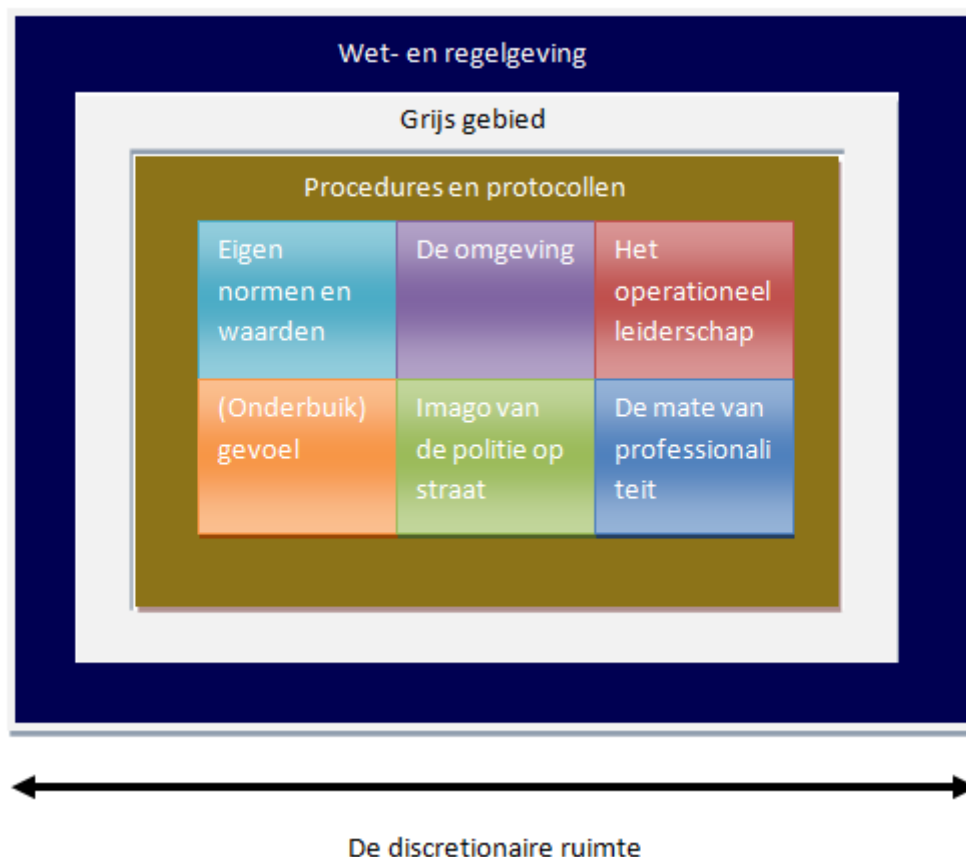
De politie maakt in de praktijk gebruik van de termen operationeel leidinggeven en operationeel leiderschap. Met de eerste term wordt een functiegroep zoals, de wijkteamchef omschreven. Vanuit de bestuurskunde wordt het leidinggevende niveau vaak bekeken vanuit drie aparte niveaus: strategisch, tactisch en operationeel (Clement & Vandendriessche, 2007). Uit de onderzochte praktijk kan geconcludeerd worden dat de drie niveaus onderdeel kunnen zijn van één en dezelfde functie: de operationeel leidinggevende, in dit onderzoek de wijkteamchef. Het strategische niveau omvat op wijkniveau de werkzaamheden met betrekking tot het ontwerpen en bewaken van een organisatiepatroon, het formuleren van een visie om de regionale organisatiedoelen op lokaal niveau te behalen en het uitdragen van deze visie. Het tactische niveau is voor de middellange termijn waarbij de aansturing van de leden van het wijkteam op taken en doelen en het faciliteren van het werk op straat centraal staat. Het operationele niveau omvat het daadwerkelijk leidinggeven aan uitvoerend personeel lager in rang op het bureau of ten tijde van een incident. Uit de praktijk blijkt dat alleen de functiegroep van hoofdinspecteur en inspecteur en niet de brigadier te maken krijgt met de strategische en tactische niveau's. De door de politie gebruikte term "operationeel" in relatie tot leidinggeven sluit daarom niet geheel aan bij de onderzochte praktijk. Met de tweede term operationeel leiderschap wordt de wijze beschreven waarop alle leidinggevendenden betrokken zijn bij de operatie: het werk op straat. Dit komt niet overeen met de bestuurskundige praktijk waarin het leiderschap beschreven wordt als een stijl, zoals taakgericht of transformationeel leiderschap. Opmerkelijk is dan ook dat als het operationeel leiderschap met participanten wordt besproken zij refereren aan de eerder genoemde leiderschapstijlen. Dit vraagt binnen de politieorganisatie dan ook om een aanscherping van de term operationeel leiderschap.

Het leiding geven aan professionals vraagt, zo blijkt uit de theoretische beschouwing, om een coachende en faciliterende stijl van leidinggeven. Het zogenoemde transformationele leiderschap als onderdeel van het participatief leiderschap. De operationeel leidinggevendenden zijn echter van mening dat een zekere mate van sturing op de taken nodig is. Agenten krijgen of nemen anders te veel vrijheid binnen de discretionaire ruimte. Wat er volgens de leidinggevendenden ertoe leidt dat politieagenten allemaal hun eigen gang gaan. Dit is te verklaren doordat niet iedere individuele agent aan te merken is als een professional. De agenten van de wijkteams hebben aangegeven een sterke mate van sturing en soms directief leiderschap te ervaren in de uitvoering van hun taken. Het taakgericht leiderschap heeft als kenmerk dat de leidinggevende bepaald welke taken een agent

moet uitvoeren en welke handelingen hij of zij daarvoor moet verrichten. Omdat niet iedere agent een professional is met de bijbehorende autonomie moet er een balans worden gezocht tussen een taakgerichte stijl en een transformationele stijl van leiderschap. Het is namelijk de vraag of de kwaliteiten van de agent, en zeker die van de agent als professional, volledig benut worden bij een taakgerichte en soms directieve vorm van leiderschap. Uit de literatuur is gebleken dat de kwaliteiten van professionals pas volledig tot hun recht komen als zij alle ruimte krijgen om hun creatieve gedachten de vrije loop te laten. Leidinggevendenden hebben de taak om de kaders van de discretionaire ruimte, de wet- en regelgeving en de protocollen en processen, te bewaken. In het geval dat de professional in zijn creatieve proces de kaders dreigt te overschrijden zal de leidinggevende moeten bij sturen. In het geval van een agent zonder de kenmerken van een professional zal een zekere mate van sturing nodig blijven. Leidinggeven aan agenten binnen een wijkteam vraagt dus om meer maatwerk, het vraagt om in algemene zin te faciliteren in de uitvoering van het werk op straat en het vraagt om agenten om te leren gaan met hun discretionaire ruimte.

5.1.8 Het handelen op straat; de betekenisgeving samengevat

In de figuur (4) is de betekenisgeving van agenten op straat samengevat. De discretionaire ruimte is vanuit de klassieke opvatting de ruimte die is ontstaan door die de wet- en regelgeving biedt om vrij te handelen. De wet- en regelgeving vormt in figuur 4 dan ook de buitenste grens van de discretionaire ruimte. Een politieagent is instaat om de buitenste grens op te rekken. De ruimte die daardoor ontstaat wordt het grijze gebied genoemd. Als een agent hiertoe niet in staat is dan kunnen de wetten en regels beperkend werken voor het gebruik van de discretionaire ruimte. De ruimte wordt dan ook onder druk van wet- en regelgeving verkleind. De politie heeft om te voorkomen dat agenten de buitenste grens overschrijden processen en protocollen op gesteld. De discretionaire ruimte bestaat naast de wet- en regelgeving en de procedures en protocollen ook uit de factoren mate van professionaliteit, de omgeving, het imago van de organisatie, het operationeel leiderschap, de eigen normen en waarden en het handelen op het (onderbuik)gevoel. Al deze factoren te samen vormen de discretionaire ruimte. De factoren beïnvloeden de handelingen en de handelingen beïnvloeden de factoren. Deze handelingen vinden namelijk plaats binnen de discretionaire ruimte. Politieagenten op straat vormen, onder invloed van de factoren uit de discretionaire ruimte, de werkelijkheid waarbinnen zij hun handelingen verrichten. Het operationeel leiderschap speelt hierin een aparte rol omdat een taakgerichte sturing van een operationeel leidinggevende de discretionaire ruimte en daarmee de werkelijkheid van het handelen drastisch kan beperken. De wijze waarop iedere factor van invloed is op het handelen van de agent is afhankelijk van de situatie. Zo zal er bij een schietpartij vanuit andere factoren worden gehandeld dan ten opzichte van een burenruzie.



Figuur 4 – Hoe geven de medewerkers van de wijkteams van de politieregio's Rotterdam-Rijnmond en Zuid-Holland Zuid binnen hun werkzaamheden betekenis aan de discretionaire ruimte en het operationeel leiderschap en hoe verhoudt het operationeel leiderschap zich tot de discretionaire ruimte?

5.2 Inzichten vanuit het onderzoek

Dit onderzoek heeft als doel gehad om een beeld te geven over de betekenisgeving van de agenten op straat in de regio Rotterdam-Rijnmond en Zuid-Holland Zuid. De uitkomsten van dit onderzoek kunnen bijdragen aan een effectievere en efficiëntere implementatie van basisteams binnen de beide regio's. In dit onderzoek is beschreven welke betekenis agenten uit een wijkteam geven aan de discretionaire ruimte en het operationeel leiderschap. De regio's Rotterdam-Rijnmond en Zuid-Holland Zuid zijn als één van de weinige politieregio's nog volledig procesgestuurd ingericht. De invoering van de brede basis politietaak met de komst van de basisteams wordt een uitdagende opgave. Inzicht in de discretionaire ruimte kan hierbij helpen.

In de visie van de Nationale Politie is opgenomen, als één van de identiteitskenmerken: *“wij zijn een politie die vertrouwt op haar professionals, leert en innoveert.”* Vanuit de praktijk is echter geconcludeerd dat de professional binnen de politie (5.1.1) in algemene zin niet bestaat. Het is niet haalbaar om vanuit een bestuurskundige definitie van iedere agent een professional te maken. Wel is het mogelijk de professionaliteit van agenten te vergroten om hun zodoende beter in staat te stellen om op een integere en effectieve wijze gebruik te maken van de discretionaire ruimte. Voor de operationeel leidinggevenden is hierin een cruciale rol weggelegd. Op dit moment overheerst de veronderstelling dat operationeel leidinggevende van mening zijn dat er bij een gebrek aan taakgericht sturen een vrijheid ontstaat binnen de discretionaire ruimte waar de agenten niet mee

om kunnen gaan (5.1.7). De operationeel leidinggevende die de professional gaat faciliteren in zijn gebruik van de discretionaire ruimte is geen vanzelfsprekendheid. De leidinggevendens moeten gestimuleerd en gefaciliteerd worden in het aangaan van het gesprek met de wijkteamleden over hoe er nu gebruik gemaakt wordt van die discretionaire ruimte. Dit gesprek moet onder andere gaan over het dreigen met dan wel toepassen van het geweldsinstrumentarium en over het handelen in verticale machtsrelaties.

Vanuit deze basis kan het gesprek dan gaan over het handelen, de afwegingen die bij de handelingen gemaakt worden zoals een collectieve normstelling en welke ruimte de wettelijke grondslag biedt om optimaal gebruik te maken van de discretionaire ruimte. Politieagenten moeten zich meer en meer bewust worden van hun verticale machtsrelatie met de samenleving en de implicaties die hun handelingen dan ook hebben op het imago van de organisatie. Vooral ook omdat een negatief imago zal leiden tot minder respect voor de politie (5.1.6). Reflecties op het handelen kunnen dan gebruikt worden om te leren van huidige handelingen om zo toekomstige handelingen beter uit te voeren. Ook kan er met behulp van de reflecties binnen een wijkteam gewerkt worden aan het opstellen van nieuwe normen door de informele praktijken aan de orde stellen. Deze reflecties kunnen enerzijds ook helpen om het misbruik van de discretionaire ruimte terug te dringen en anderzijds het te weinig benutten van diezelfde ruimte door een gebrek aan wetkennis, ervaring, inzicht etcetera aan de orde te stellen. Op deze manier kan het professioneel handelen van de agent op straat worden geoptimaliseerd en kan een operationeel leidinggevende meer werken vanuit een ondersteunende in plaats van sturende en directieve rol. Hierbij moet nog steeds de kanttekening gemaakt worden dat niet iedere agent een professional is en daarom blijft een bepaalde mate van sturing wel vereist.

5.3 Reflectie op het onderzoek

Dit onderzoek heeft de praktijk van een agent binnen een wijkteam willen beschrijven om te komen tot een interpretatie van de betekenis die aan de discretionaire ruimte en het operationeel leiderschap wordt toegekend. Hieruit kwamen een aantal constatering, die hebben geleid tot conclusies en aanbevelingen. Doordat dit onderzoek zeer gebonden is aan een specifieke context; agenten binnen een wijkteam onderdeel van twee regio's met een sterk procesgestuurde manier van werken, maakt dat de gedane uitspraken eigenlijk alleen maar van toepassing zijn voor die groep. In lijn hiermee worden enkele suggesties gedaan voor vervolg onderzoek.

Het onderzoek heeft plaats gevonden binnen een beperkte scope van een wijkteam terwijl er meerdere wijkteams, noodhulp en recherche binnen een district zijn. Het blijft op dit moment dan ook onduidelijk of de waargenomen praktijk een gangbare praktijk of dat deze afwijkt binnen de gehele politieregio Rotterdam-Rijnmond en Zuid-Holland Zuid. Als beter in kaart gebracht kan worden hoe in brede zin vanuit de discretionaire ruimte en het operationeel leiderschap gekeken wordt naar het politiewerk dan kan er effectiever en efficiënter gewerkt worden aan de invoering van de basisteams. Het zou dan ook interessant zijn om bijvoorbeeld in een enquête te toetsen of de acht factoren van de discretionaire ruimte gedeeld worden binnen de regio's en tevens kan dan ook getoetst worden of agenten binnen beide regio's het eens zijn met de invulling van de acht factoren. Door de generaliseerbaarheid te vergroten zullen de conclusies en aanbevelingen in dit onderzoek aan kracht toenemen. In dit onderzoek is niet meegenomen of enige waarde wordt toegekend aan het gebruik van de acht factoren binnen een situatie of als onderdeel van één van de vijf processen. Het kan voor operationeel leidinggevende bruikbaar zijn om te weten in welke situatie agenten meer of minder gebruik maken van onderdelen van de discretionaire ruimte. De ondersteuning en

eventuele aansturing van het handelen op straat kan zo vanuit maatwerk worden bekeken waardoor leidinggevenden ook meer onderscheid kunnen maken tussen het gebruik van verschillende leiderschapstijlen.

5.4 Tot slot

In dit onderzoek is duidelijk geworden dat de gangbare wetenschappelijke opvattingen over het politievak tekort schieten. De hoop is dat met dit onderzoek een begin is gemaakt met het kritisch kijken naar en toepassen van wetenschappelijk onderzoek binnen de politie. De wetenschap is zeker van groot belang voor de ontwikkeling van de politie binnen Nederland, maar het politievak moet altijd bekeken worden vanuit de ogen van de agent.

Literatuurlijst

Agar, M. H. (2008). *The professional stranger - an informal introduction to ethnography*. Bingley: Emerald Group Publishing Limited.

Bass, B. (1995). Theory of transformational leadership redux. *Leadership Quarterly* 6(4), pp. 463-478.

Boonstra, J. (2011). *Leiders in cultuurverandering - Hoe Nederlandse organisaties succesvol hun cultuur veranderen en strategische vernieuwingen realiseren*. Koninklijke Van Gorcum BV: Assen.

Bovens, M., & Zouridis, S. (2002). *Van street-leven bureaucratie naar systeem-level bureaucratie - Over ICT, ambtelijke discretie en de democratische rechtstaat*. Utrecht: Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap.

Bovens, M., 't Hart, P., & van Twist, M. (2007). *Openbaarbestuur - beleid, organisatie en politiek - 7de herziene druk*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Breeman, G., Noort, v. W., & Rutgers, M. (2008). *De bestuurlijke kaart van Nederland*. Bussum : Uitgeverij Coutinho.

Brown, C. (2012). The 'Practice Turn', Phronesis and Classical Realism: Towards a Phronetic International Political Theory? *Journal of International Studies* June vol. 40 no. 3, 439-456.

Brown, Dacin, Whetten, & Pratt. (2006). Identity, Intended Image, Construed image and reputation. *Journal of the Academy of Marketing Science* Volume 34, No. 2, 99-106.

Brown, Humphreys, M., Gurney, P. M., & Andrew, D. (2005). Narrative, identity and change a case study of Laskarina Holidays. *Journal of Organizational Change*, Vol. 18 No. 4, 312-326.

Burkens, M., Kummeling, H., Vermeulen, B., & Widdershoven, R. (2006). *Beginnelsen van de democratische rechtstaat*. Alphen aan den Rijn: 2006.

Cachet, A., & Versteegh, P. (2007). Politie en samenleving. In C. Fijnaut, E. Muller, U. Rosenthal, & v. d. Torre, *Politie - Studies over haar werking en organisatie - 2de druk* (pp. 1043-1078). Kluwer: Deventer.

Deal, T., & Kennedy, A. (1982). *Corporate Cultures*. Reading: Addison-Wesley.

Devito, J. A. (2008). *The interviewing guidebook*. Boston: Pearson Education Inc.

Fenton, N. E., & Inglis, S. (2007). A critical perspective on organizational values. *Nonprofit Management and Leadership* Volume 17, Issue 3, 335-347.

Fijnaut, C., Muller, E., Rosenthal, U., & van der Torre, E. (2007). *Politie - studies over haar werking en organisatie*. Deventer: Kluwer.

Flyvbjerg, B. (2004). A perestroika straw man answers back: David Laitin and phronetic political science. *Politics & Society*, 389-419.

- Gastelaars, M. (2006). *Excuses voor het ongemak - De vele gevolgen van klantgericht werken*. Amsterdam: Uitgeverij SWP.
- Grbich, C. (2009). *Qualitative research in health - an introduction*. Londen: Sage publications .
- Gurney, P., Brown, A. D., Humphreys, M., & M., P. (2005). Narrative, identity and change a case study of Laskarina Holidays. *Journal of Organizational Change Management* Vol. 18 No. 4 , 312-326.
- Heracleous. (2001). An Ethnographic Study of Culture in the Context of Organizational Change. *Journal of Applied Behavioral Science* Vol. 37 No. 4 , 426-446.
- Hongwei, H., & Yehuda, B. (2009). Transforming organizational identity under institutional change. *Journal of Organizational Change Management* Vol. 22 No. 6 , 575-599.
- Horn, L. v. (1989). Het vrije (explorende) interview en de enquête. In C. Korswagen, Drieluik modelinge communicatie, deel II, doeltreffend leiding geven en deelnemen aan twee- en vraaggesprekken (pp. 77-83 en 92-102). Deventer: Van Loghum Slaterus.
- Jansen, W. (2009). Gebruikmaken van bestaande gegevens. In H. 't Hart, H. Boeije, & J. (. Hox, *Onderzoeksmethoden* (pp. 282-306). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Kampermann, A. (2005). Leidinggeven en HRM. In F. Kluytmans, *Leerboek Personeelsmanagement* (pp. 347-371). Wolters-Noordhoff bv: Groningen/Houten.
- Kaouass, A., & Hoogenboom, B. (2010). *Succesfactoren diversiteit in de politiepraktijk - Onderzoek naar succesvolle ervaringen van politiefunctionarissen* . Capgemini.
- Krantz, J., & Gilmore, T. (1990). The splitting of Leadership and Management as a Soccial Defense. *Human Relations* Vol. 43 Nr. 2 , 1-20.
- Lipsky, M. (2010). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services -2nd Revised edition*. New York: Russell Sage Foundation.
- Maanen, J. v. (1979). The fact of fiction in organizational ethnography. *Administrative Science Quaterly* Vol. 24 Nr. 4 - Qualitative Methodology , 539-550.
- Martin, J. (2002). *Organizational Culture: Mapping the Terrain*. Thousand Oaks: Sage Publications Inc.
- Morgan, G. (1986). *Images of Organization*. Newbury Park: Sage.
- Muller, E., Dubelaar, M., & Cleiren, C. (2007). Algemene beginselen van behoorlijke politiezorg. In C. Fijnaut, E. Muller, U. Rosenthal, & E. van der Torre, *Politie - studies over haar werking en organisatie - 2de druk* (pp. 559-599). Kluwer: Deventer.
- Schein, E. (1992). *Organizational culture and leadership*. San Fransisco: Jossey Bass.
- Schnabel, P. (2001). *Bedreven en gedreven - Een herorientatie op de rol van de Rijksoverheid in de samenleving*. Den Haag: Sociaal en Cultured Planbureau.
- Smith, M. E. (2003). Changing an organisation's culture: correlates succes and failure . *Leadership & Organizational Development Journal* , 249-261.
-

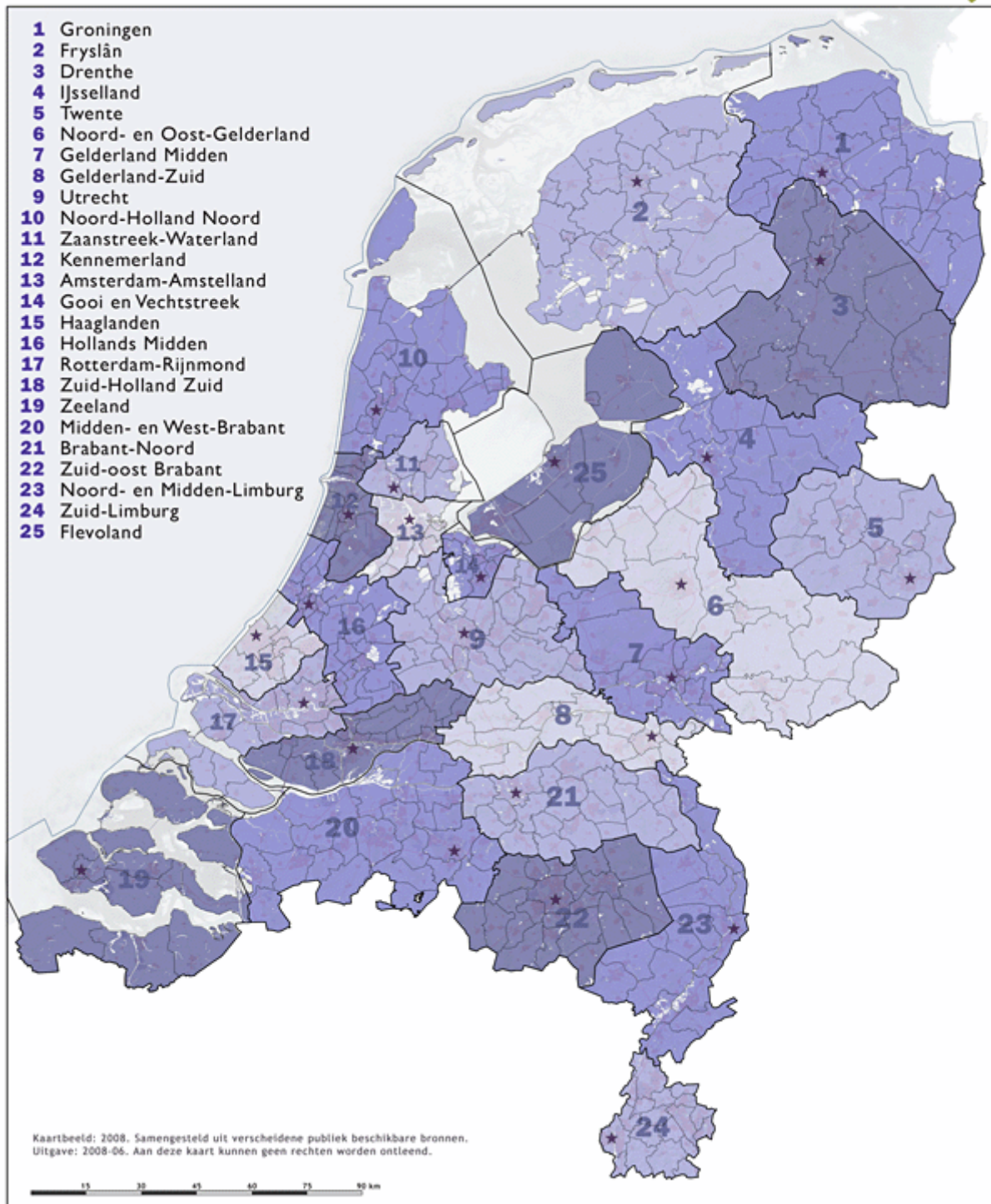
- Spicer, D. P. (2011). Changing culture A case study of a merger using cognitive mapping. *Journal of Change Management* 11:2 , 245-264.
- 't Hart, H., Boeijs, H., & Hox, J. (. (2009). *Onderzoeksmethoden*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Thiel, v. S. (2007). *Bestuurskundig onderzoek een methodologische inleiding*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Tijmstra, J., & Boeijs, H. (2009). Benaderingen van onderzoek. In H. 't Hart, H. Boeijs, & J. (. Hox, *Onderzoeksmethoden* (pp. 64-100). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Tops, P. (2011). *Leidinggeven aan goed politiewerk - de politie als frontlijnorganisatie - . Nationale Politie programma Versterking professionele weerbaarheid*.
- van Delden, P. (2009). *Sterke netwerken: ketensamenwerking in de publieke dienstverlening*. Amsterdam: Gennep B.V.
- van der Torre, E. (2007). Politiecultuur. In C. Fijnaut, E. Muller, U. Rosenthal, & E. van der Torre, *Politie - studies over haar werking en organisatie* (pp. 495-522). Deventer: Kluwer.
- van der Vijver, C., & Terpstra, J. (2007). *Organisatie en sturing van politiewerk*. In C. Fijnaut, E. Muller, U. Rosenthal, & E. van der Torre, *Politie - studies over haar werking en organisatie - 2e druk* (pp. 353-379). Deventer: Kluwer.
- van Es, R. (2009). *Noem het vooral geen cultuurverandering*. In J. Boonstra, & H. v. Tours, *Cultuurverandering: mythe of realiteit?* (pp. 9-26). Deventer: Kluwer.
- Vermeulen, J. (2001). *De naam van de school. Worstelen met identiteit op een christelijke hogeschool*. Baarn: Ten Have (dissertatie).
- Wanrooij, M. (2001). *Dilemma's van de leidinggevende*. In M. Wanrooij, *Leidinggeven tussen professionals* (pp. 71-107). Schiedam: Uitgeverij Scriptum.
- Whittle, M. &. (2009). *Storytelling and 'Character' Victims, Villains and Heroes in a Case of Technological Change*. *Organization* volume 16(3) , 425-442.
- Wilensky, H. L. (1964). *The professionalization of everyone?* *American Journal of Sociology* Vol. 70 Nr. 2. , 137-158.
- Yanow, D. (2010). *Studying Organizations Ethnographically: Is 'organizational' ethnography distinctive?* *Organization Studies* 31(09&10) , 1397-1410.
- Ybema. (2010). *Talk of change: Temporal contrasts and collective identities*. *Organization Studies*, 31(04) , 481-503.
- Yin, K. R. (2009). *Case Study Research: Design and Methods* 4th ed. SAGE Publications, Inc.
-

Bijlage

Inhoudsopgave

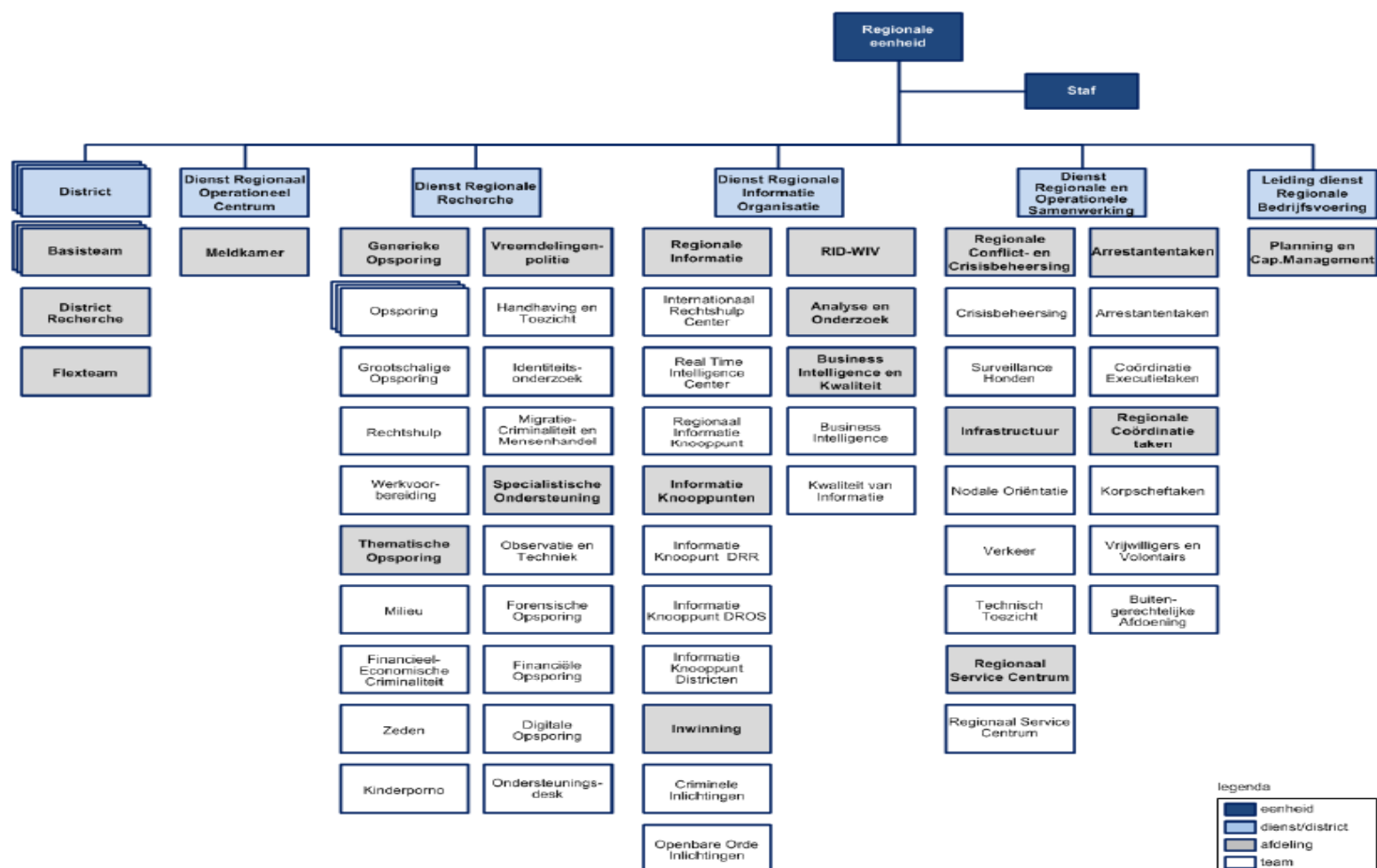
25 Politieregio's.....	79
Organogram regionale eenheid	80
Hoofdstructuur regionale eenheid versimpeld	81
10 Politieregio's.....	82

25 Politieregio's

25 Politieregio's

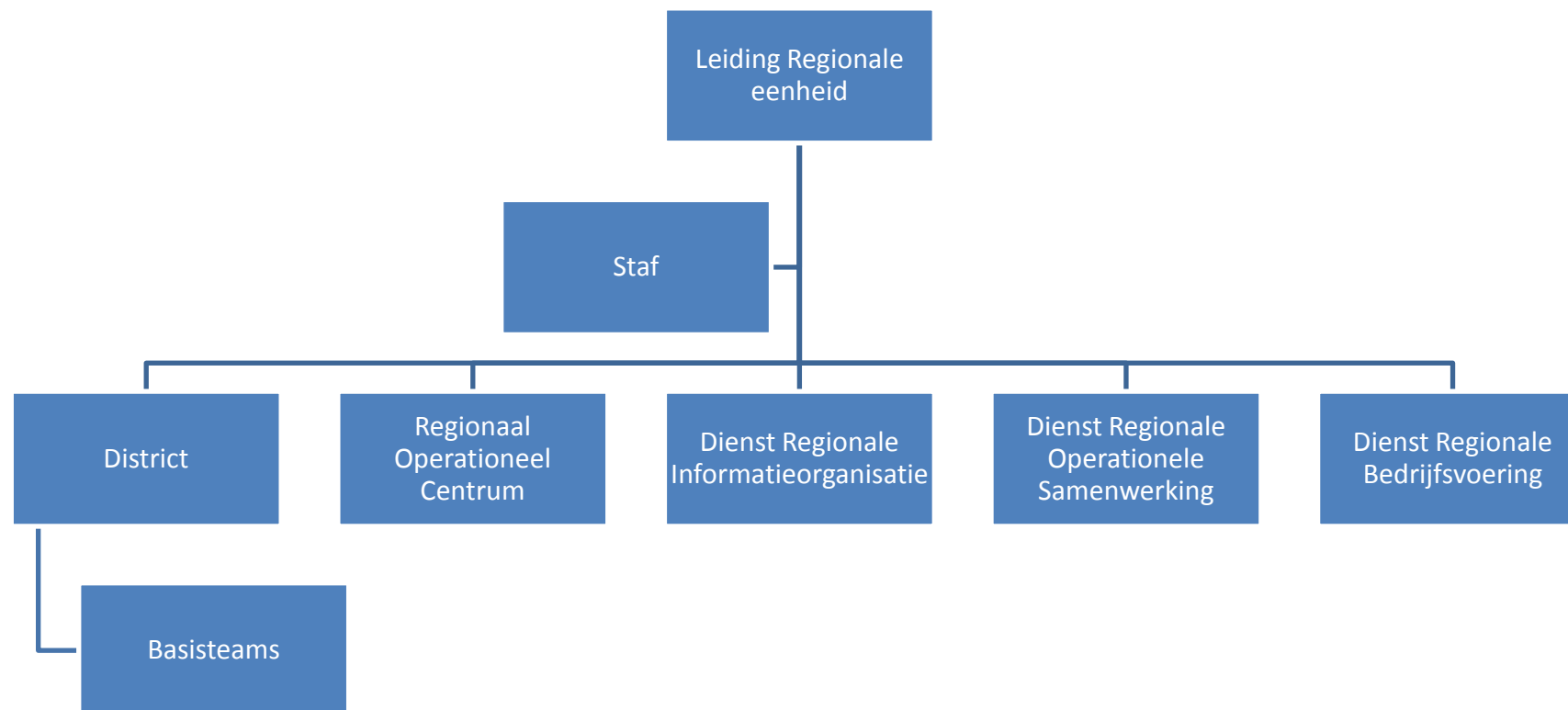
Figuur 1 - de 25 politieregio's (<http://nl.wikipedia.org/wiki/Regiokorps>) hoofdstuk 1 pagina 10

Organogram regionale eenheid



Figuur 2a - Organogram regionale eenheid (overgenomen uit: concept – inrichtingsplan) hoofdstuk 1 pagina 12

Hoofdstructuur regionale eenheid versimpeld



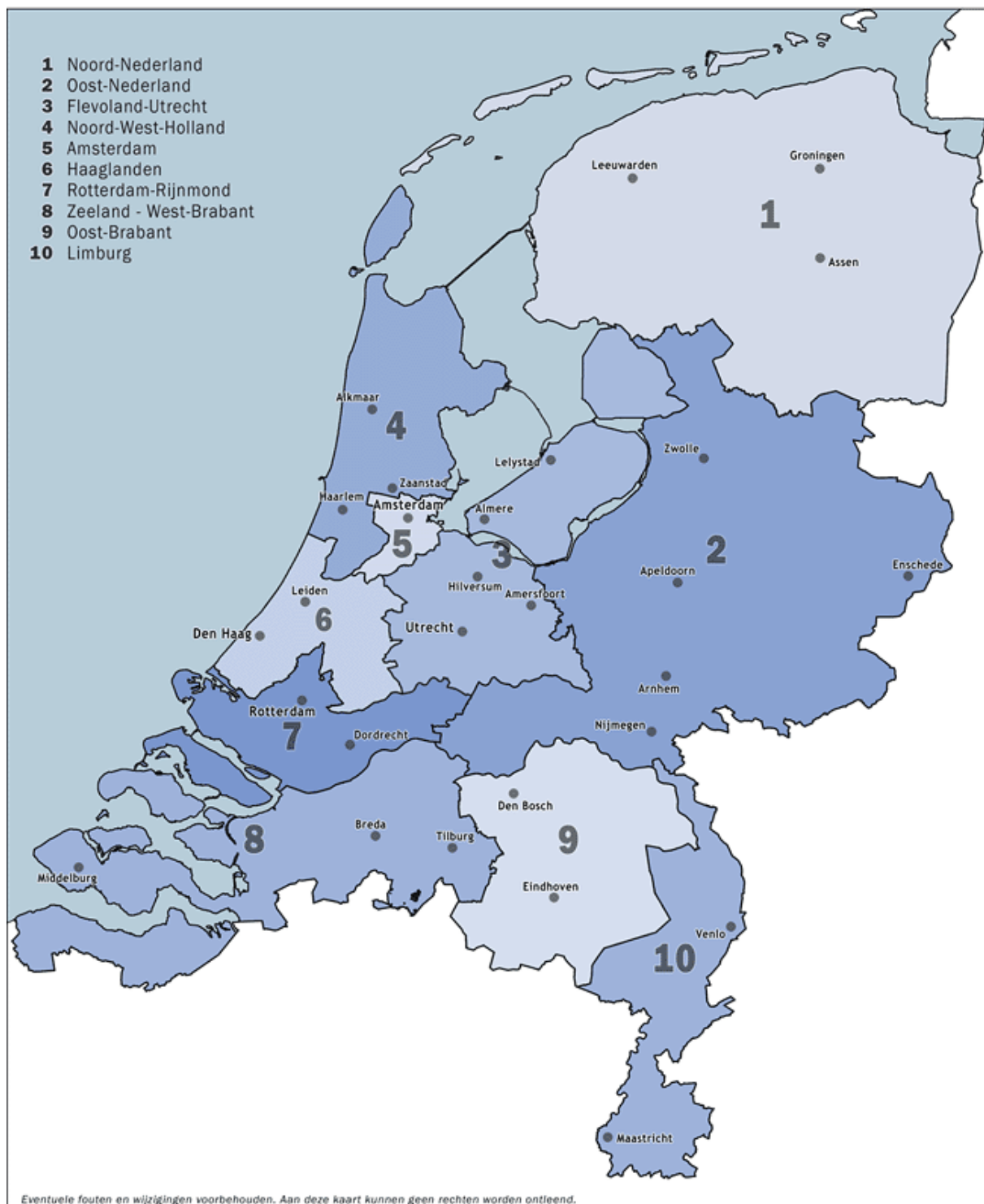
Figuur 2b – Hoofdstructuur regionale eenheid vereenvoudigd hoofdstuk 1 pagina 12

10 Politieregio's

POLITIE

10 politieregio's

2012



Figuur 3 - de 10 regionale eenheden (<http://nl.wikipedia.org/wiki/Regiokorps>) hoofdstuk 1 pagina 12