

Door incidenten geboeid



Jory van der Heiden



Universiteit Utrecht

NSOB . . .



Door incidenten geboeid

Een begrijpend onderzoek naar de strategische reacties die door de politie worden genomen naar aanleiding van incidenten.

Auteur:	Jory van der Heiden
Studentnummer:	3065529
E-mail:	Joryvdheiden@live.com
Instituut:	Universiteit Utrecht
Faculteit:	USBO
Master:	Publiek Management
Begeleider:	Prof. Dr. M. Noordegraaf
2 ^e lezer:	Dr. C.H.M. Geuijen
Datum:	29 juni 2009

Voorwoord

"Door incidenten geboeid", dat is de titel van mijn scriptie die nu voor u ligt. U kunt deze titel op twee manieren lezen. De eerste en wellicht belangrijkste manier betreft de politieorganisatie die door verschillende incidenten als het ware in de boeien wordt geslagen. Incidenten belemmeren de politie in het uitoefenen van haar taken. Deze beknijpende relatie tussen incidenten en de politie vormt het vertrekpunt in deze scriptie. De tweede manier waarop u deze titel zou kunnen interpreteren is in termen van fascinatie. Het onderzoek dat deze scriptie omhelst, bestaat uit een breed scala van actuele en verschillende incidenten. Al deze incidenten in combinatie met de verhalen uit de politiepraktijk hebben mij geïnteriseerd. Dat incidenten niet alleen op de korte termijn veel vragen van de politie, maar tevens doorwerken op het politiebeleid van de lange termijn, heeft mij persoonlijk zeer gefascineerd. Dat maakt dat ik ook als onderzoeker geboeid ben geraakt door incidenten.

Rest mij nog een klein dankwoord uit te spreken. Allereerst richting degenen die hebben meegewerkt aan dit onderzoek. De respondenten hebben een helder en concreet beeld gegeven van de strategische reacties die zij hebben gezien op incidenten. Daarnaast gaat mijn dank uit naar degenen die dit onderzoeksproces hebben begeleid. Karin Geuijen, Rik Peeters en Mark van Twist voor een 'incidentele' frisse blik op mijn onderzoek. Deze frisse blik, uitte zich in concrete en soms ook abstracte handvaten, die er toe hebben bijgedragen dat het onderzoeksdomein steeds concreter en duidelijker is geworden. Een bijzonder dankwoord gaat ook uit naar Martijn van der Steen voor zijn directe betrokkenheid bij dit onderzoek. Niet alleen het plunderen van jouw boekenkast is daarbij noemenswaardig, maar ook de inbreng tijdens de tussentijdse voortgangsbesprekingen in Den Haag. Tevens een dankwoord richting jou en de gehele Nederlandse School voor Openbaar Bestuur voor het bieden van de mogelijkheid om dit onderzoek uit te mogen voeren. In het bijzonder gaat mijn dank uit naar Mirko Noordegraaf. De intensieve begeleiding heb ik enorm gewaardeerd. Op de momenten dat ik teveel in het 'blauwe domein' dreigde te verdwalen, wees je me op andere

interessante concepten. Deze concepten die de rode draad van het onderzoek bleven waarborgen, zorgde er voor dat ik onderweg zelf niet van koers ben geraakt.

Als laatste nog een speciaal dankwoord richting de drie personen waarmee ik veelvuldig de koekjestrømmels op de NSOB heb leeggeroofd. Het werken aan een scriptie met Maartje, Alexandra en Chiel in dezelfde ruimte heb ik als zeer prettig ervaren. Niet alleen de interessante verhalen over jullie onderzoekspraktijken, maar ook de persoonlijke verhalen maken dat ik de afgelopen vijf maanden niet alleen als 'boeiend' heb ervaren, maar ook zie als een hele leuke tijd.

Utrecht, 29 juni 2009

Jory van der Heiden

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
Samenvatting “Door incidenten geboeid”	8
1. Van incident naar strategie	14
1.1 Strategie.....	15
1.2 Strategie als besluitvorming	16
1.3 Invloed van incidenten op strategievorming.....	17
1.4 Politiek-bestuurlijk perspectief	18
1.5 Doelstelling	19
1.5.1 Probleemstelling	20
1.5.2 Deelvragen	21
1.6 Relevantie	23
1.7 Opbouw	24
2. Politie	26
2.1 Politietaak	26
2.1.1 Vier hoofdtaken	27
2.1.2 Politie en politietaak.....	28
2.1.3 Informatiegestuurde politie	28
2.2 Politieorganisatie.....	29
2.2.1 Politieke verantwoordelijkheid	29
2.2.2 Beheer & Beleid.....	30
2.3 Veranderende omgeving	31
2.4 Zeven patronen	32
2.5 Politie onder druk.....	35
2.6 Politie in ontwikkeling	36
3. Strategie	38
3.1 Strategie is overal	39
3.2 Meervoudige perspectieven	41
3.3 Rationele benadering	43
3.4 Emergente benadering.....	45
3.5 Strategie bepaalt door context en intern proces	46
3.6 Strategie gedefinieerd.....	47
4. Incidenten	48
4.1 Begripsbepaling	48
4.2 Meervoudige betekenissen	51
4.3 Incidenten als ‘triggers’.....	53
4.4 Incidentenroutine.....	54
4.4.1 Voorkomen	55
4.4.2 Voorbereiden	56
4.4.3 Leren	57
4.5 Incidenten en strategieën.....	57
4.5.1 Focus is resultaat van individueel proces	58

4.5.2 Focus is resultaat van socialiserend proces	59
4.6 Incidenten als trigger van strategische besluitvorming	60
5. Onderzoeksaanpak	62
5.1 Doel onderzoek	62
5.2 Betekenisgeving van incidenten	63
5.3 Operationalisering	63
5.4 Methodiek	65
5.5 Respondentenselectie	67
5.6 Waardering resultaten	69
5.6.1 Validiteit	69
5.6.2 Betrouwbaarheid	70
6. Strategische reacties op incidenten	72
6.1 Incidenten zetten politie onder druk	72
6.2 Nieuwe fenomenen	74
6.3 Gekende maatschappelijke fenomenen	78
6.4 Bedrijfsrisico's	80
6.5 Systeemverstoringen	82
6.6 Verschillende incidenten, verschillende reacties	85
7. Mechanismen bepalen de strategische reacties	88
7.1 Individuele betekenisgeving	88
7.2 Socialiserende betekenisgeving	92
7.2.1 Interne socialisering	92
7.2.2 Externe socialisering	94
7.3 Organisatorische routine	98
7.4 Conclusie	99
8. Conclusie	102
8.1 Van incident naar prioriteit	103
8.2 Incidenten en strategisch reacties	104
8.2.1 Karakter van strategische reacties	105
8.2.2 Rationele en natuurlijke strategische reacties	106
8.3 Het begrijpen van de strategische reactie	107
8.4 Door incidenten geboeid	109
8.5 Aanbevelingen	111
8.5.1 Verbeteren van incidentencommunicatie	111
8.5.2 Het gevaar van een vicieuze cirkel	112
9. Literatuurlijst	114

Samenvatting “Door incidenten geboeid”

Specifieke incidenten kunnen leiden tot grote beleidsveranderingen. Dit geldt als de belangrijkste conclusie van onderzoeken die door Birkland (1997) en Kingdon (1995) zijn uitgevoerd. Zij hebben onderzoek verricht hoe incidenten in de vorm van natuurlijke rampen zoals overstromingen, orkanen en aardbevingen hebben geleid tot nieuw preventief beleid. Daarbij hebben zij specifiek gekeken hoe een enkel incident als aanleiding wordt gebruikt om nieuw beleid te ontwikkelen. Dit onderzoek is in dat opzicht identiek, dat wil zeggen dat ook hier de relatie tussen incidenten en nieuw strategische beleid is onderzocht. Binnen de politieorganisatie is gekeken hoe verschillende incidenten kunnen leiden tot strategische reacties. De volgende hoofdvraag is daarbij leidend geweest:

Hoe kunnen strategische reacties van de politie op incidenten worden begrepen?

Incidenten kunnen dus leiden tot een nieuwe strategie. Kingdon (1995) spreekt in dit geval over ‘*focusing events*’ en Birkland (1997) refereert naar ‘*triggering events*’. Dat een incident het strategievormingsproces op gang kan brengen wordt hiermee benadrukt. Jacobs (2005) merkt hier terecht een paradox op. Een incident dat gelijk staat aan de waan van de dag, of de korte termijn, dient in dit geval als basis voor consistent beleid gericht op de lange termijn. Dit lijkt tegenstrijdig, maar dat hoeft niet per definitie het geval te zijn. Zo kunnen incidenten structurele problemen blootleggen. Een strategische reactie die volgt om structurele problemen aan te pakken, klinkt al een stuk rationeler als een strategische reactie die volgt naar aanleiding van een incident. Onder strategische reactie wordt in dit onderzoek reacties verstaan “*met een lange termijn oriëntatie, met als hoogste doel het waarborgen of verbeteren van de positie van de organisatie in de maatschappij.*” Hierbij kan een strategische reactie vooraf bedacht zijn, middels een rationeel proces. Tevens kan de strategische reactie natuurlijk volgen op diverse incidenten, die achteraf geconvergeerd kunnen worden tot een patroon.

Naast de ambiguïteit van de term strategie, vraagt de term incidenten ook om een nadere uitleg. In dit onderzoek worden incidenten gedefinieerd als *“gebeurtenissen die (plotseling) opduiken en de taakuitoefening belemmeren. Een escalatie van het incident dreigt wanneer de pers en de politiek met het incident wordt geconfronteerd.”* Deze algemene definitie valt vervolgens nog specifiek te duiden door incidenten te typeren aan hand van twee dimensies. Allereerst de locatie waar incidenten plaatsvinden. Intern betreft incidenten waarbij het handelen van de politie zelf tot een incident heeft geleid. Extern betreft de incidenten in haar directe omgeving waarbij politieoptreden vereist was. De tweede dimensie beschrijft de voorzienbaarheid. Voorzienbaarheid is een combinatie van voorspelbaarheid en beheersbaarheid. Als deze twee dimensies aan elkaar worden gerelateerd, ontstaat onderstaand kwadrant met vier verschillende archetypen incidenten.

Gebeurtenis	Goed voorzienbaar	Niet of slecht voorzienbaar
Intern	<p><u>Bedrijfsrisico</u></p> <p>Een enkele fout in de uitvoering of beleid door individuele agenten.</p> <p><i>(verkeerd toepassen van geweld, of het verliezen/lekkers van informatie)</i></p>	<p><u>Systeemverstoring</u></p> <p>Onverwachte storing van een reguliere activiteit.</p> <p><i>(Schiedammer parkmoord, dat fouten in opsporingsmethodiek aan het licht bracht)</i></p>
Extern	<p><u>Gekend maatschappelijk fenomeen</u></p> <p>Een maatschappelijke gebeurtenis die voorzienbaar is.</p> <p><i>(voetbalrellen bij risicowedstrijden, demonstraties, evenementen)</i></p>	<p><u>Nieuw fenomeen</u></p> <p>Onverwachte maatschappelijke gebeurtenis</p> <p><i>(geweld tegen dienders)</i></p>

Uit het empirische onderzoek vallen drie hoofdlijnen te ontdekken. De eerste hoofdlijn houdt zich bezig met wat incidenten eigenlijk doen met de politie. Waarom leiden incidenten tot een problematische situatie voor de politie? De politie raakt enigszins *door incidenten geboeid*. Geboeid, omdat de druk die incidenten veroorzaken er toe leiden dat de politie extra aandacht moet besteden aan die problemen. Zij moeten namelijk ondanks die incidenten blijven presteren. Incidenten die het uitoefenen van de taken bemoeilijkt en daarmee extra druk op de politie legt, worden heel vaak op de strategische agenda van de politie geplaatst. Eerder zijn deze incidenten benoemd als '*focusing events*'. Incidenten met focus worden dus gekenmerkt door de hoge mate van druk die zij uitoefenen op de politie. Die focus impliceert dat problemen niet adequaat worden aangepakt en dat een strategische reactie noodzakelijk is (Jacobs, 2005; Birkland, 1997)

De tweede hoofdlijn betreft de wijze waarop de politie omgaat met deze incidenten. Uit de verschillende incidenten die besproken zijn, valt geen identieke strategische reactie te onderscheiden. Echter, hebben de reacties per archetype incident wel een belangrijke overeenkomstige karaktereigenschap. Zo valt op dat de bedrijfsrisico's erop gericht zijn om het imago, dat schade heeft geleden door het incident, te herstellen. Een systeemverstoring, dat vaak gepaard gaat met een onderzoekscommissie leidt tot een verplichte herziening. Gekende maatschappelijke fenomenen leiden tot het verfijnen van scenario's en ontwikkelen van meer kennis betreffende het incident om zodoende de beheersbaarheid in de toekomst te vergroten. Nieuwe fenomenen leiden tot herbezinning. Deze herbezinning kent twee vormen. Allereerst vind herbezinning plaats door de discussie wat een incident betekent voor het eigen korps. Moeten er maatregelen getroffen worden en zo ja, welke maatregelen moeten dan worden getroffen. Deze vorm van herbezinning vindt meestal plaats in overleg met de korpsbeheerder. De tweede vorm is herbezinning in de discussie rondom de werkelijke eigenaar van het probleem. Het gaat hier dan om de vraag of het een veiligheidsprobleem is waarbij de strategische reactie geïnitieerd moet

worden door de politie, of wellicht een integratievraagstuk waarbij het initiatief bij de gemeenteraad is gelegen en niet bij de politie.

Nu ontstaat een vrij statisch beeld van incidenten en een strategische reactie. Dit statische beeld is enigszins genuanceerd door te stellen dat de reactie niet eenduidig is, maar slechts een karaktereigenschap inzichtelijk maakt. Het komt echter ook voor dat sommige incidenten niet direct leiden tot een strategische reactie. De derde hoofdlijn van dit onderzoek probeert recht te doen aan de weerbarstige en dynamische realiteit waarbij incidenten niet altijd tot een strategische reactie leiden. Strategische reacties naar aanleiding van incidenten kunnen het best worden begrepen door te kijken naar de betekenis die er wordt gehecht aan dit incident. Inzicht in het speelveld van betekenisgeving aan incidenten maakt het mogelijk om de strategische reacties op incidenten te begrijpen. Betekenissen worden gegeven door individuele personen. Als het gaat om incidenten en betekenisgeving binnen de politieregio zijn de betekenissen die worden gegeven door personen op tactisch en strategisch niveau het belangrijkste. Zij bepalen uiteindelijk de algemene betekenis die de gehele politieregio naar buiten toe communiceert. Leden van het managementteam van de politie creëren een eigen betekenis op basis van eerdere ervaringen. Deze eerdere ervaringen worden vertaald in persoonlijke waarden, aannames, analyses en visies ten aanzien van het incident. Verschillende factoren, die soms niet te herleiden zijn, kunnen van invloed zijn op de persoonlijke constructie van een betekenis die aan een incident wordt gehecht. Deze verschillende individuele constructies van betekenissen worden vervolgens met elkaar in contact gebracht tijdens verschillende overlegmomenten. Een belangrijk platform is een veiligheidsoverleg waar wordt gesproken over incidenten die hebben plaatsgevonden. Tijdens een dergelijk overleg worden andere directieleden overtuigd van andere betekenissen om zo tot een consensus te komen in de vorm van een algemeen beeld van het incident. Deze betekenis wordt naar buiten gecommuniceerd in de vorm van officiële politieberichten.

Niet alleen de politie hecht een betekenis aan een incident. De strategische reactie valt dus niet alleen te begrijpen door de betekenis die wordt gegeven vanuit de politie. De media speelt eveneens een hele grote rol in het geven van betekenissen. Hier ontstaat vaak een conflictueus speelveld van verschillende tegenstrijdige betekenissen. Waar de media incidenten vaak opblaast tot grote crises door een emotioneel verhaal te verkopen, probeert de politie vaak feitelijk te berichten over het incident en daarmee het incident zo klein mogelijk te houden. De discrepantie tussen deze twee betekenissen is in het nadeel van de politie. De berichtgeving in de media is dominant en beïnvloed veel meer de persoonlijke beelden van het incident van burgers en politici en zelfs ook leden van het korpsmanagement. De berichtgeving van de politie met als doel het incident klein te houden en niet te laten escaleren, heeft vervolgens een bagatelliserende uitwerking gekregen. Hierdoor komt de politie in een nog negatiever beeld te staan. Zo lijkt zij in eerste instantie niet in staat om de incidenten onder controle te houden en in tweede instantie miskent zij ook nog de ware omvang van het probleem. Voor politici biedt dit genoeg reden om de verantwoordelijke bewindspersoon te ondervragen over de werkelijke aard van het incident en mogelijke oplossingen. Zo kan een incident waar de politie een onbelangrijke betekenis aan heeft gehecht via de betekenisgeving in de media en vervolgens in de politiek toch verheven worden tot een belangrijker incident waarop een strategische reactie moet volgen. Kortom, de strategische reactie op incidenten kan worden begrepen door te kijken naar de betekenissen die daaraan worden gehecht door de politie zelf en hoe deze betekenis zich verhoudt met de dominantere betekenis in de media en de politiek.

1. Van incident naar strategie

"*Politiehond moet aan de lijn*" kopte dagblad Spits van 8 mei 2009. Deze titel betrof een discussie over de inzet van politiehonden. De Nationale Ombudsman, Alex Brenninkmeijer, pleit voor heldere regels die het inzetten van politiehonden dient te legitimeren. Het gaat de ombudsman hier in het bijzonder om het geven van het commando 'vast', ook wel bekend als het bijten. Brenninkmeijer vergelijkt het vastbijten van een politiehond met het effect van een schotwond. Voor het hanteren van het dienstwapen gelden er binnen de politie strenge regels. De politiebond ACP is sceptisch ten aanzien van dit voorstel. De inzet van een hond volgt op de beoordeling van een individuele opsporingsambtenaar. Het is in hun ogen onmogelijk om alle situaties vast te leggen waarin dat wel of niet mag. Aanleiding voor deze discussie is een onderzoek dat de Ombudsman verrichtte naar aanleiding van een bijtincident. In dit geval, een incident uit mei 2005 in Den Haag, waar geen serieuze reden was om een politiehond in te zetten. Voor de ombudsman was dat de reden om uit te zoeken wanneer de politie een hond in mag zetten, en daar blijkt niets over vastgelegd.

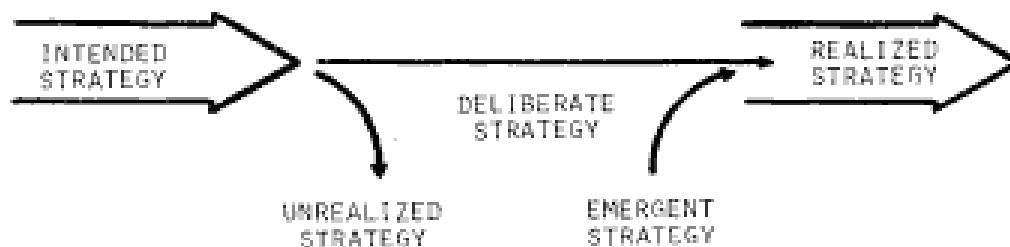
Een expliciet incident is in dit geval aanleiding voor een discussie over de fundamentele beginselen van het politieoptreden. Door middel van het bijtincidenten in Den Haag in mei 2005 worden kritische vragen gesteld ten aanzien van het gevoerde beleid. Waar de Nationale ombudsman pleit voor heldere regels en protocollen die de inzet van politiehonden moet reguleren, doet de politiebond ACP dit af als onmogelijk en vertrouwd zij op de beoordeling van de individuele opsporingsambtenaar. In dit voorbeeld wordt een incident aangedragen als een concretisering van ontoereikende procedures binnen de politie. Een incident leidt daarmee tot een discussie over de grond waarop politiehonden mogen worden ingezet. De Nationale ombudsman pleit voor verdergaande consequenties dan de politiebond ACP. Het artikel leert ons daarmee twee dingen. Allereerst wordt duidelijk dat een enkel operationeel incident kan leiden tot een grotere strategische discussie. Daarnaast zien we dat de wijze waarop het incident wordt geïnterpreteerd

per betrokken partij verschilt. Waar de Nationale Ombudsman een bijtincident vergelijkt met een schotwond, vindt de politiebond ACP deze twee typen incidenten onvergelijkbaar. Door deze verschillende interpretatie pleiten zij ook voor een verschillende reactie. Deze discussie richt zich op de beginselen van politieoptreden en kan daarom worden gezien als een strategisch vraagstuk. Een dergelijk incident leidt tot het stellen van vragen over bepaalde procedures binnen systemen waarop het politiewerk is gebaseerd. Onduidelijke procedures kunnen leiden tot willekeurig optreden, waardoor de kans op incidenten groot is. Incidenten zoals deze zijn onwenselijk en dienen te worden beperkt tot een minimum. Hier kan elke partij zich in vinden en daar gaat de discussie dan ook niet over. Waar het hier wel om gaat is de verschillende interpretatiewijzen van de betrokken partijen die de strategische reactie bepalen.

1.1 Strategie

Een strategisch vraagstuk is zojuist omschreven als een vraagstuk dat de beginselen van het politiewerk ter discussie stelt. Het strategische element is gelegen in het richtingaanwijzende karakter van het vraagstuk voor de organisatie op de langere termijn. Strategie heeft voor een organisatie, de functie als poolster of kompas op een schip. Deze vergelijking benadrukt de connotatie van strategie als een koersbepaling. Het herbergt daarmee ontologische en filosofische vragen voor de organisatie zoals de vragen wie ze is en wie ze wil zijn. Een organisatiestrategie betreft dan ook het formuleren van lange termijn doelstellingen en actieplannen, die gevolgd wordt door implementatie (Mintzberg e.a. 1985). Strategie bouwt dus voort op de vraag wie of wat een organisatie is, en gaat over de vraag waar zij naar toe wil en hoe zij dit einddoel wil gaan bereiken. Deze rationele definitie waarin een bepaalde inzet moet leiden tot bepaalde uitkomsten is in onderstaand figuur benoemd als '*deliberate strategy*'. Dit type strategie toont veel overeenkomsten met wat Mintzberg (1999: 34-36) als ontwerpschool heeft gekarakteriseerd. Hij bouwt hierbij voort op het werk van Christensen e.a. (1982) die stellen dat strategievorming een weloverwogen rationeel proces is van bewust denken. In dit proces wordt een keuze gemaakt tussen

meerdere ontworpen strategieën, waarbij een strategie pas wordt uitgevoerd zodra daartoe is besloten. De afzonderlijke fasen in dit proces lopen niet door elkaar heen, maar volgen elkaar op in logische volgorde. Een tweede type strategie betreft een voorbedachte strategie die uiteindelijk niet gerealiseerd wordt. Deze strategie wordt dus wel als plan geformuleerd, maar zal nooit in praktijk verwezenlijkt worden. Als laatste type strategie onderscheidt Mintzberg de 'emergent strategy'. Hieronder worden strategieën verstaan die niet tot stand komen in het denkproces van de strategen, maar door de interactie van de organisatie met haar directe omgeving. Strategieën vormen in dat opzicht een convergerend patroon van verschillende ideeën, gebeurtenissen en handelingen van verschillende bronnen (Jacobs, 2005: 57; Mintzberg e.a, 1999: 19-21).



Figuur 1 Typen strategie (Mintzberg e.a, 1985: 258)

1.2 Strategie als besluitvorming

Strategievorming kan worden gezien als op de toekomst gerichte publieke besluitvorming. Complexe maatschappelijke problemen die als bedreiging worden gezien, moeten worden afgewend. Het gevaar is echter dat in dit besluitvormingsproces betrokken partijen gefixeerd kunnen raken op kwesties die in het brandpunt van de media staan. Hierdoor wordt het nemen van besluiten gereduceerd tot een zaak van politieke knopen doorhakken. "Daarbij wordt al gauw vergeten dat die strijdpunten en de aanpak daarvan onderdeel zijn van een veel breder geheel van ontwikkelingen en beleidsproblemen, die zich over een veel langer periode uitstrekken" ('t Hart e.a. 1995). De auteurs erkennen eveneens dat dit bredere geheel van ontwikkelingen en beleidsproblemen vaak moeilijk zichtbaar is en slecht te beïnvloeden is door betrokken partijen. De constatering dat strategievorming plaats vindt door een fixatie op incidenten en daarmee het grotere geheel

van maatschappelijke ontwikkelingen wordt miskend, kan worden gezien als het regeren op basis van de 'waan van de dag'. Hieruit blijkt het gevaar van tunnelvisie door incidenten die tot een irrationele reactie kunnen leiden. Hier ligt volgens Jacobs (2005: 230) dan ook een paradox verborgen. Aan de ene kant is strategievorming een rationeel planningsproces, maar aan de andere kant komt dit proces wel op gang doordat strategen zich laten leiden door incidenten op een specifiek moment. De rationele klank van een strategie lijkt daarmee strijdig met de emotionaliteit van een incident. Deze paradox doet zich ook voor binnen de politie. Enerzijds hebben zij de wens om minder te regeren op basis van de 'waan van de dag' en meer toekomstbestendig beleid te voeren gericht op de lange termijn. Anderzijds spelen incidenten, die de 'waan van de dag' representeren, wel een belangrijke rol als het gaat om de totstandkoming van nieuwe strategisch beleid.

1.3 Invloed van incidenten op strategievorming

Uitvoeringsorganisaties van de Rijksoverheid, zoals zorginstellingen, onderwijsinstellingen of de politie zijn actief binnen de Nederlandse maatschappij. Zij vervullen daarmee een maatschappelijke functie. Veranderingen in de maatschappij werken dus door op de organisaties. Ter illustratie, het toegenomen geweld tegen medewerkers met een publieke taak. Buschauffeurs, leraren, ambulancebroeders en ook politieagenten zijn de afgelopen jaren steeds meer direct geconfronteerd met agressief gedrag. De roep om een duurzame en effectieve reactie wordt alsmaar groter wanneer er weer een incident in de media belandt.

Incidenten leiden niet altijd tot nieuwe strategieën. Kennelijk bestaan er bepaalde mechanismen die bepalen op welke wijze incidenten worden opgepakt om nieuwe strategieën te ontwikkelen. De verklaring waarom sommige incidenten meer of minder invloed hebben op strategieën zou gevonden kunnen worden in de rol van de media. 't Hart e.a. (1995) spraken zich al uit over het gevaar van fixeren op kwesties die in het brandpunt van de media staan. Er zijn voor de media in relatie tot de politieorganisatie een drietal interessegebieden aan te wijzen. Allereerst is de media geïnteresseerd

in publieke gebeurtenissen, waaronder diverse incidenten zoals ook misdaden, ongelukken en arrestaties worden verstaan. Ten tweede is de media geïnteresseerd op interne politiezaken, waaronder wangedrag als ook toonbeeld van buitengewone moed worden verstaan (Beunders e.a, 2004: 35). Als laatste zijn zij geïnteresseerd in speciale gebeurtenissen en noodgevallen die leiden tot discussies over de ruimte van de media. (Wilson & Fuqua, 1975: 3-10) Deze eerste twee interessegebieden zijn het platform waarop incidenten plaatsvinden. Incidenten die in meerdere mate in het brandpunt van de media hebben gestaan, veroorzaken een nieuwe dynamiek. Zo kunnen incidenten worden gepromoveerd naar urgente problemen en komen ze op de agenda van de politie te staan. Het oppikken van incidenten door de media zou de invloed op de strategievorming van de politie kunnen bepalen. Daarnaast zal dit onderzoek andere samenhangende factoren benoemen die eveneens de invloed van incidenten op de strategie kunnen bepalen.

1.4 Politiek-bestuurlijk perspectief

Incidenten kunnen zich voordoen in verschillende gedaanten, zoals in de vorm van calamiteiten, terroristische acties, algemene stakingen en andere crises. *“Tijdens incidenten komen essentiële maatschappelijke waarden en belangen in het gedrang: mensenlevens, vitale infrastructuren, het geweldsmonopolie van de staat”* (Bovens e.a, 2001: 115). Echter de belangrijkste wetenschappelijke werken met incidenten in termen van systeemverstoringen als hoofdthema worden gedomineerd door sociologische en psychologische georiënteerde benaderingen. In dit kader zijn ook de *'structural strain'-theorie* (Smelser, 1962) en het *'flashpoint-model'* (Waddington e.a, 1989) bekend geworden. Deze theorieën zoeken een verklaring voor incidenten die de openbare orde verstoren in de sociale structuren die in de maatschappij aanwezig zijn. Een fenomenologische analyse van incidenten vanuit een politiek-bestuurlijke benadering is echter minder prominent aanwezig. De relevantie van een politiek-bestuurlijke perspectief aangaande incidenten is wenselijk, omdat incidenten uitingen zijn van maatschappelijke ontwikkelingen waar bestuurders iets mee moeten

doen. Aan de ene kant zijn incidenten het gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen. Zoals agressie in het openbaar vervoer een uiting is van '*verharding in de samenleving*' (RHC, 2005: 21). Aan de andere kant kunnen incidenten ook maatschappelijke ontwikkelingen op gang brengen. Zo hebben terroristische aanslagen geleid tot een andere vorm van angst en onveiligheidsgevoelens onder de bevolking.

1.5 Doelstelling

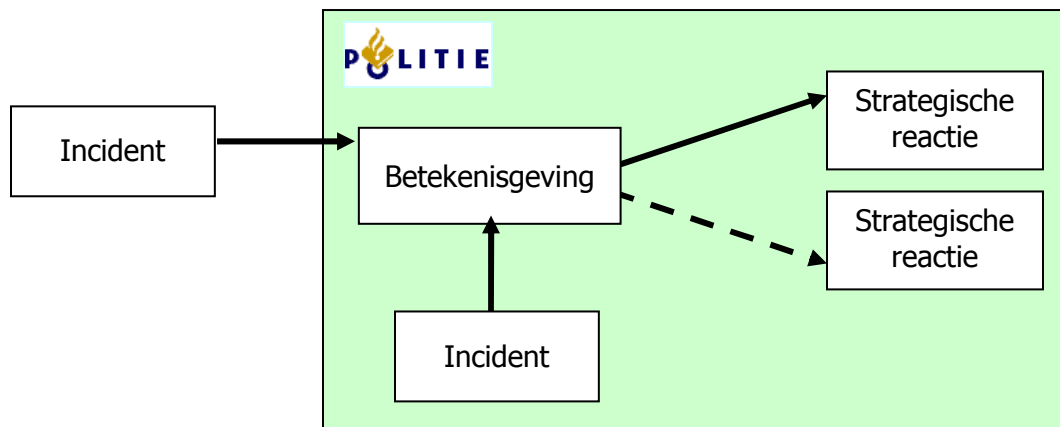
Incidenten en ontwikkelingen binnen de maatschappij zijn sterk met elkaar verweven. De aanwezigheid hiervan duidt op een onrustige en dynamische omgeving. Desondanks dient te politie haar taken wel uit te voeren zoals die haar zijn opgedragen. Een lastige opgave wanneer er sprake is van weinig vanzelfsprekendheden. Zo vergen verschillende situaties namelijk verschillende vormen van politietoetreden. Daarbij is het dan nog de vraag of het optreden wenselijk is. Burgers hebben hier vaak een andere opvatting over als de politie zelf. Kortom, incidenten zorgen er voor dat de politie onder druk komt te staan. Dit onderzoek dient allereerst inzicht te geven in de aard van de meest voorkomende incidenten. Hierbij zal een fenomenologische analyse worden gemaakt van incidenten. Concreet houdt dit in dat er een reconstructie zal worden gemaakt van de belangrijkste eigenschappen van incidenten waarmee de politie in de afgelopen jaren is geconfronteerd. Vervolgens zal met die reconstructie worden gekeken naar de precieze druk die wordt gecreëerd. In dit kader zal inzichtelijk worden gemaakt in welke mate verschillende incidenten dezelfde soort druk uitoefenen op de politieorganisatie of dat daar bepaalde nuances in zijn. Wanneer de fenomenologische analyse van incidenten en het type druk wat zij veroorzaakt zijn geïnventariseerd, zal afsluitend een inzicht worden gecreëerd in de strategische reactie die daarop volgt. Opmerkelijk is dat niet elk incident dezelfde strategische reactie kent. Nog scherper geformuleerd, sommige incidenten leiden wel tot een reactie terwijl andere incidenten niet opgepakt worden. Het laatste wezenlijke doel van dit onderzoek betreft dan ook het inzichtelijk maken van de mechanismen die de strategische reacties op incidenten begrijpbaar maken.

1.5.1 Probleemstelling

Gegeven deze doelstelling kan dit als volgt worden geformuleerd in de hoofdvraag die leidend zal zijn binnen dit onderzoek.

Hoe kunnen strategische reacties van de politie op incidenten worden begrepen?

Deze probleemstelling kan schematisch worden weergegeven, zoals in figuur 2 valt te zien. Zoals valt af te leiden uit dit schema kunnen incidenten zich op twee plaatsen voordoen. Incidenten kunnen plaatsvinden zowel binnen als buiten de organisatie. Om tot een strategische reactie te komen, moet er binnen de politie een proces van betekenisgeving plaatsvinden. In dit proces moet een betekenis worden gehecht aan interne of externe incidenten. Die betekenis zal bepalen welke strategische reactie daarop zal volgen. Zoals het schema eveneens laat zien, is te verwachten dat de strategische reactie niet eenduidig zal zijn. Sommige incidenten zullen een sterke strategische reactie veroorzaken dan andere incidenten waarbij een indirecte of wellicht geen strategische reactie zal volgen. De aard van deze reactie naar aanleiding van incidenten valt te begrijpen door het proces van betekenisgeving door de politie inzichtelijk te maken.



Figuur 2: Schematische weergave probleemstelling

1.5.2 Deelvragen

Om tot een onderbouwde conclusie te komen, zal gericht onderzoek worden gedaan op basis van de volgende deelvragen. Het eerste deel van het onderzoek bevat een theoretisch onderzoek. In dit onderzoek zal de basis worden gevormd waarop het praktische deel van het onderzoek is gebouwd. Het theoretische onderzoek zal worden verricht op basis van de volgende drie deelvragen.

1. Wat is een strategische reactie?

Deze vraag zal moeten leiden tot meer duidelijkheid rondom het begrip strategie. Dit onderzoek richt zich op de strategische reactie, daarvoor is het noodzakelijk duidelijkheid te scheppen rondom de eigenschappen van strategie. Naast deze conceptverduidelijking zal eveneens aandacht worden besteed aan het proces van strategievorming. Hierbij zal worden ingegaan op verschillende perspectieven en benaderingen van strategie die de wetenschappelijke literatuur domineren.

2. Wat kenmerkt incidenten?

Door middel van deze deelvraag zal getracht worden duidelijkheid te scheppen over de kenmerken en aard van incidenten. Deze vraag heeft tot doel de term incidenten te duiden om te kunnen komen tot een categorisering van verschillende incidenten. Aandachtspunten die hierbij aan orde zullen komen, is onder meer de verhouding van incidenten ten opzichte van rampen en crises.

3. Hoe kunnen incidenten de strategie van een organisatie beïnvloeden?

Deze deelvraag heeft tot doel de relatie tussen strategie en incidenten te beschrijven. Hierbij zal expliciet worden gekeken naar de plaats die incidenten innemen in het proces van strategievorming. Daarbij zal in het achterhoofd worden gehouden hoe incidenten bijdragen aan veranderingen in het strategische beleid.

De zojuist benoemde deelvragen hebben een verkennend karakter. Deze theoretische deelvragen vormen in wezen het fundament van het empirische onderzoek. Dit empirische onderzoek bouwt voort op de conceptualisering die gevormd is op basis van de theoretische deelvragen. De volgende deelvragen zullen leidend zijn voor het empirische deel van het onderzoek.

4. *Waarom moet er een strategische reactie plaatsvinden op basis van incidenten?*

De afgelopen jaren zijn er tal van grote en kleine incidenten voorgevallen die hebben geleid tot verschillende strategische reacties. Deze deelvraag zal vanuit een macrobenadering kijken wat incidenten betekenen voor de politieorganisatie. Hierbij zal gekeken naar de krachten die bepalen waarom de politie een strategische reactie moet ontwikkelen op basis van incidenten.

5. *Welke strategische reactie volgt op welk type incident?*

Deze deelvraag richt zich op de kenmerken van de strategische reactie die volgt op basis van de verschillende categorieën incidenten. De veronderstelling die hieraan ten grondslag ligt, is dat elk type incident opteert voor een andere strategische reactie. Aan de hand van verschillende incidenten per type zal worden gereconstrueerd welke strategische reactie gebruikelijk volgt op dit type incident.

6. *Welke mechanismen bepalen de strategische reacties op incidenten?*

Waar deelvraag vier en vijf de noodzaak en aard van strategische reacties op incidenten beschrijven, geeft deze laatste deelvraag een verklaring voor de gevonden resultaten. De categorisering in typen incidenten en het karakter van de daarbij horende strategische reactie is globaal van aard. Dit heeft te maken met de constatering dat niet elk incident op dezelfde wijze doorwerkt op het strategische beleid. Er zijn bepaalde mechanismen binnen en rondom de politie die bepalen hoe ver de strategische reactie op incidenten reikt. Het inzichtelijk maken van deze mechanismen moeten duidelijkheid scheppen waarom sommige incidenten meer impact hebben dan andere incidenten.

1.6 Relevantie

Een antwoord op de vraag waarom dit onderzoek verricht moet worden, kan op twee verschillende manieren worden beantwoord. De eerste reden betreft de wetenschappelijke relevantie van de impact die incidenten hebben op strategieën. Zoals Mintzberg e.a. (1999) al hebben opgemerkt, is er in de loop van tijd een enorme literatuur over strategie ontstaan. In het bijzonder betreft het studies die uit het management voortkomen. Zij merken daarbij op dat juist werken vanuit andere disciplines belangrijke bijdragen leveren aan het begrip van het strategische proces. In dat kader kan dit onderzoek geplaatst worden. Het geeft een beschrijving die op een meer empirische inslag is gestoeld. Zo is in dit onderzoek de focus gelegd op de strategische reactie op incidenten. Incidenten kunnen een aanleiding vormen om een strategie te veranderen. Hier schuilt een paradox die de kern van dit onderzoek behelst. Zo kunnen één of meerdere voorvallen in korte tijd er toe leiden dat de ingezette koers van een organisatie onder druk komt te staan en uiteindelijk wordt gewijzigd. Met andere woorden, een strategie die gericht is op de lange termijn wordt ontwikkeld op basis van incidenten in het heden. Daar komt bij dat niet aan elk incident dezelfde waarde wordt gehecht. Incidenten leiden dus niet per definitie tot strategieveranderingen. Kennelijk bestaan er mechanismen die bepalen in welke mate incidenten wel of niet leiden tot een koerswijziging. Het strategische proces wordt in dit onderzoek belicht als gevolgtrekking van enkele specifieke incidenten. Die inslag wijkt af van de dominante wetenschappelijke benaderingen van strategie.

De laatste reden om dit onderzoek uit te voeren kan gevonden worden in de maatschappelijke sfeer. De maatschappelijke relevantie moet worden gezocht in de relatie tussen incidenten en maatschappelijke ontwikkelingen. Incidenten die zich afspelen in de maatschappij komen voort uit dieper gelegen ontwikkelingen binnen de samenleving. Zo staat het agressieve gedrag tegen buschauffeurs niet op zichzelf, maar heeft dit diepere wortels. De kabinetten Balkenende van de afgelopen jaren hebben dit al meerdere malen geduid als '*verharding van de samenleving*'. Agressiviteit is zodoende

een grotere ontwikkeling die zich in alle delen van de samenleving manifesteert. Niet alleen de buschauffeurs zijn daarmee slachtoffer van agressiviteit, maar ook andere medewerkers met een publieke taak zoals ambulancebroeders, leraren en politieagenten. Incidenten kunnen dus een bepaalde trend representeren binnen de maatschappij. Dit onderzoek zal laten zien waar incidenten toe kunnen leiden en wat de politie er aan doet om incidenten te beperken. Incidenten tasten de openbare orde en veiligheid aan. Van de politie als de handhaver van de openbare orde en veiligheid mag verwacht worden dat zij haar best doet om toekomstbestendig en duurzaam beleid te voeren dat er op gericht is incidenten te beperken en daarmee grip te houden op de maatschappij waarin zij haar taken uitvoert.

1.7 Opbouw

In hoofdstuk 2 vindt een terreinverkenning plaats van de politieorganisatie. Daarbij zal worden ingegaan op de organisatie van de politie en de taken die zij dient te verrichten. Daarnaast zullen een aantal trends worden beschreven die de taakuitoefening van de politie onder druk zetten. Hoofdstuk 3 en 4 vormen het theoretische hart van dit onderzoek. In hoofdstuk 3 zal worden ingegaan op de eigenschappen van strategie en een strategische reactie. In hoofdstuk 4 zal een gelijksoortige beschrijving ook worden toegepast op de term incidenten. Afsluitend zal in dit hoofdstuk de koppeling worden gemaakt tussen incidenten en strategische reacties. Hoofdstuk 5 vormt de brug van het theoretiserende deel naar het empirische onderzoeksdeel. Hierin zal de onderzoeks aanpak worden behandeld, waarin de motivatie kan worden gevonden voor de gehanteerde methodiek. In hoofdstuk 6 zal inzichtelijk worden gemaakt welke druk incidenten uitoefenen op de strategie van de politie. Tevens zal worden ingegaan op de strategische reactie op verschillende incidenten. Hoofdstuk 7 biedt een verklaring voor de gevonden resultaten, daarbij zal expliciet worden ingegaan op de constatering waarom sommige incidenten een grotere invloed hebben op de strategie dan andere incidenten. Hoofdstuk 8 vormt de conclusie van dit onderzoek, waarin de belangrijkste resultaten worden benadrukt en worden afgezet tegen de theorieën die in het tweede en derde hoofdstuk aan bod zijn gekomen. Ook

zullen hier de aanbevelingen worden geformuleerd. Hoofdstuk 9 biedt een overzicht met alle geraadpleegde literatuur in het kader van dit onderzoek.

2. Politie

Dit onderzoek naar het effect van incidenten op strategievorming zal plaatsvinden binnen de muren van de politieorganisatie. Om dit onderzoek uit te kunnen voeren, is het van belang om eerst een verkenning van de politieorganisatie te maken. Alvorens dat de politiek-bestuurlijke kenmerken van de politie worden behandeld, zal eerst worden ingegaan op de taken van de politie. Centraal zal staan wat de taken van de politie zijn en waarom zij die taken heeft toebedeeld gekregen. Nadat duidelijk is geworden wie de politie is en wat haar taken zijn, zal worden beschreven hoe strategievorming is ingebed in deze organisatie. Hierbij zal de aandacht expliciet worden gericht op de functies die betrokken zijn bij het vormen van strategieën. Als laatste zal worden ingegaan op een aantal factoren die het noodzakelijk maken dat de politie nieuwe strategieën ontwikkelt. Hierbij zal nadrukkelijk worden gekeken naar trends en patronen binnen het domein van ordeverstoringen die de politietaak onder druk hebben gezet en daarmee strategievorming tot een noodzakelijk gevolg heeft gemaakt.

2.1 Politietaak

De politietaak is gericht op het handhaven van de binnenlandse veiligheid. Veiligheid wordt door Van Dale gedefinieerd als het '*veilig zijn*'. Daarmee wordt bedoeld op het vrij zijn van gevaar, ofwel beschermd zijn tegen gevaar. Van oudsher wordt dit gerekend tot een van de centrale opdrachten van de staat (Raes, 1994: 18) Veiligheid is daarmee iets wat in één adem wordt genoemd met bescherming door middel van defensie, brandweezorg, politiezorg en de rampenbestrijding. De laatste jaren zijn er veel momenten geweest waarin de veiligheid niet is gewaarborgd. Hierbij valt te denken aan internationale terroristische aanslagen in New York, Madrid en Londen. Echter hebben ook kleinere gebeurtenissen plaatsgevonden die de handhaving van de binnenlandse veiligheid hebben ondermijnd. Hierbij valt te denken aan agressie tegen ondermeer politieagenten, ambulancebroeders en buschauffeurs. Naast deze fysieke veiligheid hebben deze gebeurtenissen

ook gevolgen gehad voor de mentale ofwel het ervaren gevoel van veiligheid. Onveiligheid is daarmee niet alleen het aantal fysieke gebeurtenissen waarbij men niet beschermd is tegen gevaar, maar ook de persoonlijke ervaring van gebeurtenissen die kunnen leiden tot gevoelens van onveiligheid (Fijnaut, 2007: 804-807).

2.1.1 Vier hoofdtaken

Het handhaven van de binnenlandse veiligheid en de openbare orde wordt door de politie geoperationaliseerd in de volgende vier hoofdtaken.

1. Surveilleren

Allereerst onderscheidt de politie haar toezichthoudende taak in de publieke ruimte. Hieronder verstaan zij de surveillancetaak waarbij de politie zichtbaar toezicht houdt in de samenleving.

2. Handhaven

Ten tweede onderscheidt zij haar handhavingstaak. Deze taak betreft het toetsen van de wetgeving aan de praktijk. Het beboeten van wetsovertreders is hier een concrete uitwerking van.

3. Opsporen

Als derde taak van de politie geldt de opsporing. Deze rechercherende functie heeft tot doel zwaardere vormen van misdaad te onderzoeken en verdachte criminelen over te dragen aan de officier van justitie.

4. Hulpverlening

Als laatste taak verleent de politie noodhulp in omstandigheden waar sprake is van een acute bedreiging. Bij een noedmelding heeft de politie haar plicht om binnen een kort tijdsbestek ter plaatse te zijn om direct hulp te kunnen verlenen.

Door middel van deze vier hoofdtaken probeert de politie de binnenlandse veiligheid te waarborgen. Deze vier hoofdtaken hebben geleid tot de inrichting van een procesgerichte organisatie. Dit houdt in dat de vier taken hebben geleid tot bijna identieke peilers binnen de organisatie. Zo is het

operationele politiewerk verdeeld over vier pilaren, ook wel geduid als hoofdprocessen. Zo herbergen de wijkzorg, de directe hulpverlening, de opsporing en de intake, service en ondersteuning alle hoofdtaken van de politie.

2.1.2 Politie en politietaak

De Nederlandse politie heeft de wettelijke bevoegdheid om als geweldsmonopolist de binnenlandse veiligheid te waarborgen. Echter vindt er de laatste jaren een institutionele discussie plaats. Zo heeft Johnson (1992) binnen het veiligheidsdomein een onderscheid gemaakt tussen de politie en politiële taakuitoefening, waarmee hij bewust suggereert dat de politie niet het enige instituut is om de politiële taken uit te oefenen. Johnson wijst daarbij op de groei van de 'private politie' om de orde te handhaven op privaat eigendom. Waddington (1994) bestrijdt dit door te stellen dat de 'private politie' geen politietaken uitvoert. Als toezichthouder op de wetshandhaving en de daarmee verbondenheid aan de staat maakt de politie de enige organisatie die politiële taken uitvoert. Private soortgelijke organisaties bieden slechts veiligheid in plaats van het vervullen van politiële taken. Het onderscheid tussen politie en politiële taken is daarmee ongegrond.

2.1.3 Informatiegestuurde politie

De taken van de politie zegt veel over wat de politie is en doet, maar daarbij is nog niet ingegaan op hoe zij haar taken uitvoert. Een belangrijk begrip in dat kader is de informatiegestuurde politiezorg (IGP). Politiewerk wordt volgens de politie zelf in belangrijke mate gestuurd op basis van kennis. Het betreft in deze kennis van personen, situaties, normen en processen. *"Waarneming en het verzamelen van informatie vormen niet alleen de grondslag voor het dagelijkse opereren van de politie op lokaal niveau, maar ook voor analyse en veredeling van informatie voor andere veiligheidsdoelen"* (website politie). Informatie wordt niet alleen gebruikt om de dagelijkse uitvoering van de politietaken te versterken, maar wordt eveneens gebruikt voor hogere veiligheidsdoelen, getuige volgend citaat. *"Gegevens en informatie moeten leiden tot sturing op strategisch niveau voor het*

formuleren van beleid op het gebied van misdaadbestrijding en sturing op tactisch niveau ten aanzien van het maken van concrete keuzes in onderzoeken" (website politie). De analyse van gegevens en informatie vormt het hart van dit besluitvormingsproces. De kwantiteit en kwaliteit van de informatiehuishouding bepaalt in belangrijke mate de effectiviteit en efficiency van het politieoptreden. Het principe van informatiesturing is het best ontwikkeld binnen de opsporingsdienst. Op dit moment is er een ontwikkeling gaande waarin de informatiegestuurde politiezorg verder wordt uitgebreid naar de andere processen binnen de politieorganisatie.

2.2 Politieorganisatie

De politieorganisatie is met de politiewet van 1993 ingrijpend veranderd. Niet langer wordt de handhavingsmacht belichaamd door een gemeentelijke en rijkspolitie, maar is zij opgedeeld in 25 regionale politiekorpsen en het Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD). De regionale politiekorpsen voeren de politietaken uit in een bepaald geografische gebied. Het KLPD ondersteunt de regionale politiekorpsen door zich bezig te houden met verschijnselen die de korpsgrenzen overschrijden, zoals de bestrijding van zware criminaliteit, de handhaving van milieuwetgeving en rampenbestrijding (Fijnaut, 2007; Bovens e.a, 2001: 31).

2.2.1 Politieke verantwoordelijkheid

De politieke verantwoordelijkheid van deze overheidsinstantie is gelegen bij twee ministeries. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft de beheersmatige verantwoordelijkheid over de politie, omdat de politie veiligheid en bescherming moet bieden aan de burger in Nederland. Voor misstanden binnen de politie of op het gebied van veiligheidshandhaving zal deze minister ter verantwoordelijkheid worden geroepen in de Tweede Kamer. Daarnaast valt de politie ook onder de beleidsmatige verantwoordelijkheid van de minister van Justitie. Uit de taakomschrijving van de politie is gebleken dat zij ook een handhaving- en een opsporingstaak heeft. Het Ministerie van Justitie maakt de wetten en de politie ziet er op toe dat die wetten worden nageleefd in Nederland. Daarnaast is het wettelijk vastgelegd dat de politie bij opsporing van

strafbare feiten onder gezag van de officier van justitie staat. De ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie maken samen afspraken over waar de politie haar aandacht aan moet besteden.

2.2.2 Beheer & Beleid

Het dagelijks bestuur van de politieregio is in handen van de korpsleiding of korpsdirectie onder leiding van één korpschef. Deze korpschef vormt samen met de korpsbeheerder, dat is de burgemeester van de grootste gemeente in de regio, en de officier van justitie de zogeheten driehoek die het dagelijkse bestuur van de regio representeren. De korpschefs van alle 25 politieregio's, de korpschef van het KLPD en de voorzitter van het College van Bestuur van de Politieacademie bezitten de rang van hoofdcommissaris. Al deze 27 hoofdcommissarissen vormen samen de Raad van Hoofdcommissarissen die het Ministerie van BZK adviseert op het gebied van het landelijke politiebeleid op diverse terreinen. Eén van de belangrijkste recente adviezen was het visiedocument '*Politie in Ontwikkeling*'. In dit document staat de strategische visie van de hoofdcommissarissen verwoord betreffende de toekomstige positie van de politie in de samenleving. De invloed van al deze functionarissen op het gezag, beheer en beleid van de politieorganisatie kan inzichtelijk worden gemaakt via onderstaand figuur. Hier valt op dat er een verschil is tussen de wettelijk vastgelegde invloed en de invloed die in werkelijkheid wordt uitgeoefend. Daarnaast dient opgemerkt te worden dat volgens andere functionarissen de invloed van de korpsbeheerder te groot is geworden. De korpsbeheerder wordt vaak verweten een dubbelrol te vervullen. Door zijn betrokkenheid bij de eigen centrumgemeente hebben zij zich niet weten te ontwikkelen tot bestuurders van de gehele politieregio (Fijnaut e.a. 2007: 157).

Invloed functionarissen op gezag, beheer en beleid: wet en werkelijkheid

<i>type besluitvorming</i>	<i>volgens de wet</i>	<i>in werkelijkheid</i>
concrete inzet mensen en middelen (gezag)	burgemeester, officier van justitie	korpschef, andere politiechefs, korpsbeheerder, hoofdofficier
organisatie en financiën (beheer)	korpsbeheerder, andere leden regionale driehoek, regionaal college; mandaat aan korpschef	korpschef, korpsbeheerder, ministers
strategie en hoofdlijnen (beleid/bestuur)	regionaal college	korpschef, korpsbeheerder, hoofdofficier, andere politiechefs, minister

Figuur 3: Invloed functionarissen (*ontleend aan: Fijnaut e.a. 2007: 157*)

2.3 Veranderende omgeving

Zojuist is geconstateerd dat op het gebied van gezag, beheer en beleid van de politie veel inspraak is van verschillende functionarissen. De aanwezigheid van deze diverse functionarissen laat zien dat de politietaak verricht wordt in een relatief complexe omgeving. Het waarborgen van de veiligheid is een belangrijke maatschappelijke kwestie dat een breed speelveld van veel en verschillende belanghebbende actoren kent. Niet alleen de diverse actoren zorgen voor complexiteit, ook de dynamische omgeving waarin de politie opereert is daar debet aan. Zo spelen zich binnen de maatschappij verschillende trends af, zoals individualisering en internationalisering, die de maatschappelijke orde geleidelijk aan doet veranderen (Schnabel, 2004). De politie als handhaver van deze orde dient serieus rekening te houden met diverse veranderingen, simpelweg vanwege de reden dat deze veranderingen hun werk direct beïnvloedt. Het visiedocument '*Politie in ontwikkeling*' benadrukt dat de modernisering van het maatschappelijke proces ingrijpende gevolgen heeft gehad voor de objectieve ontwikkeling van de vrijheid en voor de beleving daarvan. Politieke moorden en terrorismedreiging hebben geleid tot polarisatie en verharding binnen de samenleving. Het veiligheidsvraagstuk is daarmee veel complexer geworden (RHC, 2005: 11).

Die complexiteit wordt niet alleen veroorzaakt door veranderende maatschappelijke factoren, maar ook het feit dat de veiligheidsproblematiek tegenwoordig anders wordt benaderd. De subjectieve veiligheid, ook wel benoemd als veiligheidsgevoelens nemen een belangrijkere rol in als het gaat om beleidsontwikkelingen (RHC, 2005: 26). In de volgende paragraaf zal verder worden ingegaan op verschillende brede maatschappelijke trends die de positie en de taakuitoefening van de politie in deze maatschappij onder druk hebben gezet.

2.4 Zeven patronen

De beïnvloeding van de positie en taakuitoefening van de politie door toedoen van maatschappelijke trends kan op tal van manieren worden geduid. In sommige gevallen is deze beïnvloeding duidelijk zichtbaar, in andere gevallen is deze beïnvloeding veel meer indirect van aard. In het kader van dit onderzoek zullen maatschappelijke trends worden belicht uit het perspectief van ordeverstoringen. Van der Torre (2009) destilleert uit zijn analyse van ordeverstoringen een zevental onderliggende patronen. Deze patronen zijn uitingen van bredere maatschappelijke ontwikkelingen.

1. Intensivering: morele paniek, hypes en flitspunten

De politie wordt met enige regelmaat geconfronteerd met incidenten. De intensivering van ernstige ordeverstoringen is grotendeels te verklaren door de rol van de media. De opkomst van de commerciële media heeft het journalistieke landschap veranderd. Verslaggeving van het nieuws is ook een vorm van competitie tussen verschillende media om kijkers, marktaandeel en reclame-inkomsten te verwerven. Passieve verslaggeving wordt zodoende verdrongen door het creëren van nieuws om aandacht te trekken. De toenemende berichtgeving van incidenten kan worden verklaard door de commercialisering van het mediabestel (Justitie, 2006) Wanneer ordeverstoringen gemediatiseerd raken, kan dat leiden tot morele paniek. Ordeverstoringen, die gemediatiseerd raken, veroorzaken gevoelens van angst onder een groter publiek. Een andere vorm van geïntensiverde ordeverstoringen kunnen hypes zijn. Hieronder worden incidenten verstaan

die in een kort tijdsbestek op verschillende plekken voorkomen. Flitspunten vormen de laatste vorm van ordeverstoringen (Waddington e.a, 1989). *"In de afgelopen jaren is een beperkt incident – een flitspunt – enkele keren uitgegroeid tot spraakmakende rellen. Een incident zet kwaad bloed binnen een gemeenschap die zich snel mobiliseert, en waarbinnen de woede tegen de politie in korte tijd om zich heen grijpt"* (Van der Torre, 2009: 109).

2. Individualisering: kleine, vaak harde incidenten

Naast grootschalige ordeverstoringen doen zich steeds meer kleinschalige ordeconflicten voor. Deze kleinschalige ordeverstoringen komen zowel in publieke als in private sfeer voor. Vormen van huiselijk geweld zijn voorbeelden van kleinschalige ordeverstoringen in de private sfeer. Wanneer er wordt gesproken over kleinschalige ordeverstoringen in de publieke sfeer gaat het, afgezien van botsingen met grote groepen demonstranten en actievoerders, ook vaak om harde incidenten waarbij burgers krachtig opkomen voor waarden en belangen die hen persoonlijk raken.

3. Van de straat: private en openbare orde

Zoals eerder al is geconstateerd kunnen ordeverstoringen zich zowel in de publieke sfeer als wel in de private sfeer voordoen. Een belangrijke ontwikkeling is het toenemende internetgebruik, dit heeft er toe geleid dat veel ordeverstoringen zich niet op concrete plaatsen manifesteren, maar op meer abstracte plaatsen zoals het internet. De toegenomen informatisering heeft er dus toe geleid dat ook op nieuwe andere plekken criminele activiteiten plaatsvinden. Het gevaar is dat deze zogenoemde *cybercriminaliteit* na verloop van tijd haar sporen trekt in de maatschappelijke orde.

4. Botsende waarden: Ook radicalisering bedreigt de openbare orde

Van radicalisering is sprake wanneer intrinsieke waarden botsen met dominantere maatschappijbreed gedragen waarden. Wanneer er sprake is van een botsing tussen intrinsieke waarden kan de openbare orde bedreigd worden. Deze bedreiging komt voort uit weerstand geven aan of het tarten

van het openbaar gezag. Ook kan deze bedreiging leiden tot een polarisatie tussen verschillende groepen mensen. Dit kan op haar beurt de openbare orde weer bedreigen. Radicalisering wordt recentelijk veelvuldig gekoppeld de Islamitische fundamentalisten. Naast deze radicaalislamitische groeperingen zijn er nog drie andere radicale groepen die de openbare orde bedreigen. Hieronder vallen de rechts-extremisten, de dierenactivisten en personen met links radicale ideeën, zoals antiglobalisten.

5. Van collectieve ordeverstoringen naar overlast: 'structureel incidentalisme'

Lange tijd stond de handhaving van de openbare orde in het teken van preventie, preparatie en reacties ten aanzien van min of meer grootschalige ordeverstoringen. Het min of meer constante patroon van incidenten kan de perceptie van de openbare orde onder grote groepen van de bevolking danig aantasten, mede vanwege de bijna gegarandeerde ruime (regionale) media-aandacht ervoor. Onder andere het zogenoemde zinloze geweld, aanhoudende drugsoverlast en – criminaliteit en harde vormen van jeugdcriminaliteit en –overlast zorgen hiervoor. 'Structureel incidentalisme' is een voedingsbodem voor zogenoemde morele paniek, omdat het mensen kan vervreemden van hun leefomgeving en kan leiden tot harde kritiek van burgers op nalatigheid van de overheid, politie of corporaties.

6. Transnationalisering van de ordeverstoringen

Deterritorialisering van zware georganiseerde criminaliteit is de eerste vorm van transnationalisering van ordeverstoringen. Criminele activiteiten spelen zich niet louter af binnen de grenzen van een politieregio of van een land. Zo biedt het Nederlandse liberale drugsbeleid een voedingsbodem voor transnationaal drugstoerisme vanuit andere Europese landen. Intensieve samenwerking tussen de politieregio's vanuit verschillende landen is daarmee noodzakelijk om transnationale ordeverstoringen te bestrijden. Zo heeft Nederland in september 2006 met Duitsland en begin 2005 met België en Luxemburg een samenwerkingsverdrag getekend. Daarnaast spelen ook mondiale processen een rol binnen ordeverstoringen. Zo leidt de

aanwezigheid van asielzoekers en immigranten ook tot ordeverstoringen. Ook het houden van internationale evenementen en conferenties kunnen leiden tot ordeverstoringen. In het bijzonder wanneer deze evenementen een controversieel thema betreft.

7. Wat blijft en verandert: Hooliganisme

Hooliganisme wordt in dit geval gelijk gesteld aan voetbalgeweld. Dit type ordeverstoringen is geen nieuw fenomeen, maar raakt steeds meer vermengd met andere typen ordeverstoringen. Zo zijn voetbalwedstrijden voor sommige groepen jongeren een welkome gelegenheid om de orde te verstoren. Het deelnemen aan of observeren van ordeverstoringen tijdens wedstrijden is voor hen een belangrijke bron van vermaak geworden.

2.5 Politie onder druk

De politie is een organisatie die zich 24 uur per dag en zeven dagen per week richt op handhaving van de veiligheid en openbare orde. De zojuist beschreven patronen binnen het domein van ordeverstoringen zijn van invloed op de taakuitoefening van de politie. De intensivering, mediatisering en daarmee gepaard gaande politisering van het vraagstuk van ordeverstoringen zorgt ervoor dat het politiewerk steeds meer en vaker onder druk komt te staan.

Het feit dat media, politiek en bestuur ruime aandacht heeft voor de politie heeft volgens de Raad van Hoofdcommissarissen zowel een positieve als een bedreigende consequentie. Ze beschouwen de toegenomen aandacht die zich vertaalt in consistent veiligheidsbeleid als positieve ontwikkeling. Daarnaast constateren zij in overeenstemming met het eerst geschetste patroon dat de toegenomen aandacht meestal de vorm aanneemt van een hype. Wanneer meerdere incidenten in een kort tijdsbestek worden uitgelicht kan dit leiden tot directe actie vanuit de politiek en het bestuur. Deze actie op basis van incidenten wordt ook wel verwoord als '*incidentenpolitiek*' of '*symptoombestrijding*'. Deze termen herbergen een negatieve connotatie die voortvloeit uit het steeds weer opnieuw benoemen van prioriteiten waardoor

andere zaken minder voorrang krijgen. Het gevaar hiervan is dat incidenten die plotseling opkomen meteen op de agenda worden geplaatst en daarmee een hogere prioriteit krijgen dan andere ontwikkelingen. Ontwikkelingen die in dat geval minder zichtbaar zijn, maar niet per definitie minder belangrijk zijn. Dergelijke politisering van veiligheidsvraagstukken is de laatste jaren sterk toegenomen (RHC, 2005: 27).

Echter is wel een trend waarneembaar waarin besluiten niet gevormd dienen te worden op basis van incidenten en de daarmee samenhangende onderbuikgevoelens, maar op basis van informatie en kennis. Deze trend wordt onderschreven door de Raad van Hoofdcommissarissen in het visiedocument *'politie in ontwikkeling'*. Waarneming en het verzamelen van informatie vormen niet alleen de grondslag voor het dagelijkse opereren van de politie op lokaal niveau, maar ook voor analyse en veredeling van informatie voor andere veiligheidsdoelen. De wens om niet zozeer beleid te formuleren op basis van incidenten, maar meer op basis van onderliggende gegevens en informatie is reeds verwoord bij onder de noemer *'informatie gestuurde politie'*.

2.6 Politie in ontwikkeling

De taakuitoefening van de politie wordt dus door meerdere maatschappelijke ontwikkelingen beïnvloed. De zeven beschreven patronen in het domein van ordeverstoringen zijn te verklaren vanuit deze brede maatschappelijke ontwikkelingen. De invloed van incidenten op de taakuitoefening van de politie kan nog sterker zijn wanneer zij door de media en de politiek worden opgepakt. Op het moment dat er sprake is van aandacht in de media en de politiek voor bepaalde incidenten rondom veiligheidshandhaving komt de politie en haar taakuitoefening nog verder onder druk te staan. De Raad van Hoofdcommissarissen constateerde al dat incidenten kunnen leiden tot nieuw beleid. Gebeurtenissen fungeren daarmee als aanleiding voor nieuwe ontwikkelingen binnen de politie. Toenemende transnationale criminaliteit heeft geleid tot samenwerkingsverdragen om deze vorm van criminaliteit nog

effectiever aan te pakken. Als het gaat om kleine ordeverstoringen, heeft de politie ingezet op de Nederlandse overlegcultuur, die veel verstoringen van de straat haalt. Preventieve maatregelen worden zo onderhandeld om de kans op ordeverstoringen vooraf te beperken tot een minimum. Desondanks zijn verstoringen van de openbare orde toch aan de orde van de dag. *"Sterker, de verscheidenheid neemt zo snel toe dat dit- vanwege de benodigde preparatie en uiteenlopende eisen die gesteld worden aan de kwaliteit van overheid en politie – een beproeving op zich is. Die ordeverstoringen vergen deels grootschalig politieoptreden, maar in toenemende mate ook dagelijkse alertheid en interventies"* (Van der Torre, 2009: 112). Incidenten vormen niet alleen een bedreiging, maar tevens een uitdaging voor het politiewerk. Ze doen namelijk een beroep op de dagelijkse alertheid en flexibiliteit in interventies. Deze korte termijn benadering maakt dat er vaak hectisch wordt gereageerd op de waan van de dag. In dat kader zou een strategie, waarbij de lange termijn in acht wordt genomen, niet misstaan. Een duidelijke strategie zou er voor kunnen zorgen dat de impact van incidenten op het politiewerk beperkt kan worden tot een minimum.

3. Strategie

In het voorgaande hoofdstuk is uitgelegd dat de politie opereert in een relatief turbulente omgeving. Deze dynamische omgeving is aan verschillende veranderingen onderhevig. Zojuist zijn er zeven patronen beschreven die direct invloed hebben op de taakuitoefening van de politie. Deze directe invloed kan nog scherper worden benoemd als een vorm van ondermijning. Diverse ontwikkelingen in de maatschappij dragen er toe bij dat het politieoptreden steeds meer gediversifieerd raakt. Hierdoor wordt het steeds moeilijker om aan verschillende verwachtingen te voldoen. Het uitvoeren van politietaken dient daardoor niet statisch van aard te zijn, maar eveneens dynamisch om zo adequaat te kunnen inspelen op veranderende omstandigheden. Deze constatering houdt in dat de politie door te opereren in een veranderende omgeving steeds meer onder druk komt te staan. Deze toegenomen druk beperkt zich echter niet tot capaciteitsvraagstukken, zoals vormen van politieoptreden of inzet van extra personeel en middelen. De ontstane pressie gaat verder dan dat, omdat ze zich meer richt op de fundamenten van het politieoptreden. Wanneer het politiewerk zo onder druk komt te staan door diverse veranderende patronen in de maatschappij, dan kan dit doorvertaald worden in strategische vraagstukken. Het betreft hier dan grotere vragen, die de gehele organisatie aangaan, over de consequenties voor de identiteit en het profiel van de politie. Het gaat dan over de betekenis van incidenten voor de wijze waarop de politie zich dient te gedragen en dient op te treden in de maatschappij. Ontwikkelingen die leiden tot een verhoogde druk op het politiewerk leiden inherent tot het maken van strategische keuzes.

In dit hoofdstuk zal dieper worden ingegaan op de inhoud van de term strategie. Door de belangrijkste kenmerken te inventariseren zal getracht worden een definitie te formuleren die leidend zal zijn binnen dit onderzoek. Daarnaast zal ook worden ingegaan op de verschillende gedaanten die strategieën kunnen aannemen binnen een organisatie.

3.1 Strategie is overal

Strategie is een breed en abstract begrip. Mouwen (2004) vindt daarom dat het etiket strategie, of daar een afgeleide van, vaak ergens ten onrechte wordt opgeplakt. Een beleidsplan klinkt minder aantrekkelijk dan een strategisch plan, terwijl de inhoud hetzelfde is. Zelf verstaat deze auteur onder strategie *"een samenhangend geheel van acties dat erop is gericht één of meer strategische doelstellingen te realiseren"* (Mouwen, 2004: 114). In deze definiëring wordt strategie beschouwd als een proces. Dit proces bestaat uit meerdere acties die een vorm van samenhang vertonen om bepaalde strategische doelen te verwezenlijken. De werkelijke betekenis van strategie probeert de auteur te geven in de omschrijving van het begrip 'strategische doelstellingen'. Strategische doelstellingen worden omschreven als *"een sterk richtinggevend en resultaatgericht geformuleerde intentie om een specifiek strategisch thema binnen concrete randvoorwaarden en binnen een gegeven tijdsperiode te realiseren"* (Mouwen, 2004: 113). De enige twee bruikbare elementen van deze definitie van strategie zijn het richtinggevende en resultaatgerichte karakter, verder geeft deze auteur geen expliciete kenmerken van het strategische etiket.

Mintzberg e.a. (1999) onthouden zich van het geven van een eensluidende definitie van strategie. Zij vinden dat strategie als concept niet te vangen is in één definitie, maar in meerdere. Dit zou een verklaring kunnen zijn waarom Mouwen (2004) er niet in slaagt om tot een heldere definitie te komen. Een veelvoorkomende definitie omschrijft strategie als *"de plannen van het topmanagement die moeten leiden tot resultaten die passen bij de missie en doelen van de organisatie"* (Wright e.a, 1992: 3) Hiermee wordt strategie gezien als een richtingaangevend plan voor de toekomst. Porter (1996: 68) ziet strategie als *"het creëren van een unieke en waardevolle positie door middel van diverse activiteiten."* Daarmee beschouwt hij strategie als een positioneringvraagstuk om de concurrerende bedrijven in de markt voor te blijven. De beschikbare literatuur over strategie reiken dus verschillende uiteenlopende definities aan, al naar gelang het perspectief vanwaar dit concept wordt benaderd. Doordat dit concept meervoudig kan

worden benaderd, kunnen Mintzberg e.a. (1999) niet tot één definitie komen. Wel kunnen we de contouren van het begrip strategie tekenen door een aantal algemene aspecten te inventariseren. Allereerst erkennen de aangehaalde auteurs dat strategie de richting van de organisatie bepaalt. Hiermee wordt strategie gebruikt om een koers uit te zetten. Ten tweede bevordert strategie de coördinatie van activiteiten waardoor chaos wordt vermeden. Doordat inspanningen op één doel zijn gericht wordt orde geschapen en eensgezindheid bevorderd. Ten derde bepaalt de strategie de positie van de organisatie. Mensen kunnen de organisatie begrijpen en zien de verschillen ten opzichte van andere organisaties. Hieruit blijkt dat strategie zowel de organisatie als geheel en haar omgeving betreft en dat het met koers over de inhoud gaat en met coördinatie van activiteiten over het proces gaat.

Al deze verschillende definities laten bij elkaar wel de voorwaarden van het strategische etiket zien. Deze voorwaarden zijn van belang om te beoordelen of het strategische etiket terecht op beleid of handelingen wordt geplakt. Om te beginnen betreft de strategie een externe oriëntatie. Uitgaande van Mintzberg e.a. (1999) en de NSOB (2007) is deze externe oriëntatie tweeledig. Aan de ene kant wordt daarmee bedoeld de buitenwereld te betrekken bij de interne processen. Aan de andere kant wordt er gerefereerd aan de samenhang en afstemming van deze processen door de gehele organisatie en niet alleen tot de eigen afdeling of beleidskoker. Wanneer er wordt gesproken over koers, is dat onlosmakelijk verbonden met termen zoals *'lange termijn'* en *'toekomstbestendigheid'*. De invloed van de *'waan van de dag'* mag niet te groot te zijn. Het benadrukt daarmee dat de strategie de koers van de organisatie betreft en daarom de organisatie als geheel aangaat. Als laatste werd door de NSOB geconstateerd dat er meer ruimte moet zijn voor kennis en onderzoek in het beleid van de Rijksoverheid. Dit duidt in algemene zin op andere en meerdere analytische denkwijzen. Problemen dienen niet als vast en gegeven te worden benaderd, maar moeten abstract en conceptueel worden geanalyseerd. Al deze elementen maken of een handeling of beleid kan worden beschouwd als

'strategisch'. Hierdoor is 'strategie' geen vaststaand, duidelijk afgebakend gegeven, maar een abstract fenomeen. Zoals Mintzberg e.a. (1999) al aangaven, is het concept strategie moeilijk in één alomvattende definitie te vatten. De wijze waarop strategie wordt benaderd, bepaalt de manier waarop het strategische proces kan worden gedefinieerd.

3.2 Meervoudige perspectieven

Een eensluidende definitie van strategie is dus niet aanwezig. De zoektocht naar deze definitie is daarom wellicht onbegonnen werk, maar wordt toch doorgezet. De verschillende definities die ook zijn aangehaald in dit hoofdstuk worden nog interessanter wanneer ze vanaf een hoger abstractieniveau worden geanalyseerd. Mintzberg e.a. (1999) geven hier ook duidelijke handvaten voor wanneer ze strategieën typeren aan de hand van de vijf *p*'s zoals in onderstaand tabel is weergegeven. Inmiddels zijn er veel meer *p*'s voor handen. Jacobs (2005: 63) borduurt hier verder op door en komt zelfs tot dertig *p*'s. Daarbij dient opgemerkt te worden dat een aantal van de nieuwe concepten een afgeleide zijn van één van de oorspronkelijke vijf *p*'s. Zo onderscheidt hij bijvoorbeeld strategie als paradigma, waarbij hij zich beroept op het werk van Prahalad en Bettis (1986). Hiermee wordt gerefereerd aan de relatief vaste patronen waarmee de omgeving door de organisatie wordt waargenomen. Het paradigma, de dominante logica van de collectieve geest van de organisatie bepaalt in grote mate de perceptie. Zo heeft deze 'P' dus overeenkomsten met strategie als patroon als wel met strategie als perceptie of perspectief. Echter onderscheidt Jacobs ook een aantal nieuwe vormen van strategie. Bijvoorbeeld strategie als 'play', waarbij de strategie het creatieve spel betreft om tot nieuwe concepten te komen.

De vijf P's: strategie is een...

Plan	Een vooraf bedacht pad met acties naar de toekomst.
Patroon	Een consistent gedrag in de loop der tijd.
Positie	Het koppelen van bepaalde producten aan bepaalde markten.
Perspectief	De fundamentele manier waarop een organisatie de dingen doet.
Plot	Een manoeuvre om concurrenten te slim af te zijn.

Figuur 4: Vormen van strategie (ontleend aan: Mintzberg e.a. 1999)

10 denkrichtingen

Deze vijf verschillende benaderingen hebben geleid tot het ontwikkelen van tien verschillende denkrichtingen. Mintzberg e.a. (1999) benoemt deze de strategiescholen. Elke school legt de nadruk op een belangrijk aspect van het proces van strategievorming. De eerste drie scholen hebben als overeenkomst dat ze voorschrijvend van karakter zijn. Dit houdt in dat ze zich bezig houden met de vraag hoe strategieën idealiter tot stand zouden moeten komen. Hieronder vallen drie van de tien scholen. Allereerst de ontwerpschool, die strategievorming typeert als een scheppingsproces. Hierin worden strategieën volledig geformuleerd alvorens tot de uitvoering wordt overgegaan. Ten tweede is er de planningsschool die veel overlap vertoont met de ontwerpschool. Zij verschilt echter op basis van formaliteit. Strategievorming wordt hierin onderverdeeld in afzonderlijke fasen. Als laatste school binnen dit genre geldt de positioneringschool. Hierbij is de focus niet gelegen op het proces, maar op de inhoud. Op basis van geanalyseerde gegevens volgt een afweging om de meest optimale strategie te kiezen om de positie van de organisatie te versterken.

Het tweede genre scholen betreft zes scholen en houdt zich bezig met de vraag hoe strategieën in feite tot stand komen. De ondernemersschool en de cognitieschool zijn gericht op het individu. Zo wordt strategievorming door de ondernemersschool gezien als een visionair proces van de leider en door de cognitieschool gezien als een geestelijk proces dat zich afspeelt in het brein van de strategen. De overige vier scholen binnen dit genre zijn meer gericht op het proces. De leerschool gaat uit van een complexe omgeving en ziet een strategie ontstaan uit kleine stapjes, naarmate de organisatie zich aanpast of leert. De politieke school herbergt twee niveaus. Op microniveau wordt strategievorming gezien als een onderhandelingsproces tussen groepen mensen binnen de organisatie. Op macroniveau betreft een machtsstrijd tussen de organisatie en groepen in haar directe externe omgeving. De cultuurschool ziet strategievorming als een groepsproces voortvloeiend uit de interactie en samenwerking tussen medewerkers. De laatste school is de omgevingschool. Deze school wordt gekenmerkt door determinisme.

Strategievorming wordt in deze gezien als een reactief proces, waarbij het initiatief niet vanuit de organisatie komt, maar van buitenaf. Strategie vormt daarmee een reactie op ontwikkelingen in de omgeving.

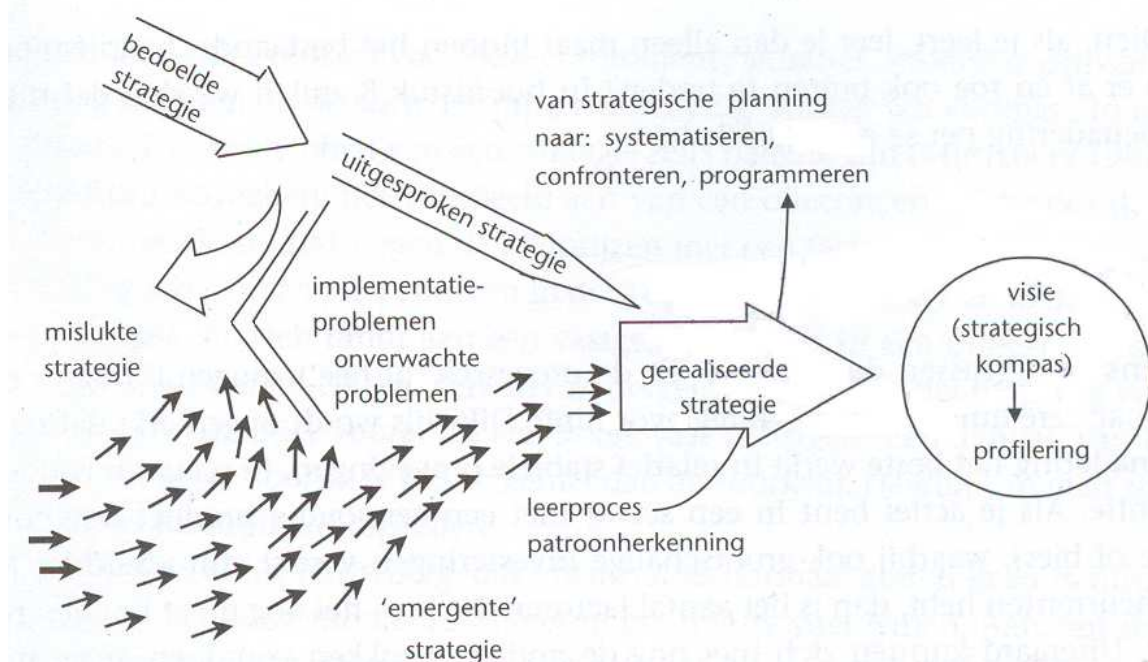
De laatste denkwijze is de configuratieschool. Deze school combineert, afhankelijk van de levensfase waarin de organisatie zich bevindt, de overige scholen tot één enkele zienswijze. Daarbij is het uitgangspunt dat een jonge startende organisatie andere concepten van strategie benadrukt dan een organisatie die al langer is gevestigd.

De tien verschillende scholen geven aan hoe multi-interpretabel het fenomeen strategievorming is. Aan de ene kant kan strategievorming als een determinerend proces worden beschouwd, dat wordt bepaald door factoren vanuit de externe omgeving. Aan de andere kant kan strategievorming ook als een voluntaristisch proces worden beschouwd. Hierin worden strategieën gecreëerd door individuele strategen. (Jacobs, 2005: 79-83). De tien perspectieven kunnen we formuleren in twee dominante benaderingen. De rationele benadering vloeit voort uit alle voorschrijvende scholen en de emergente benadering is meer een afgeleide van de beschrijvende scholen.

3.3 Rationele benadering

Vanuit een rationeel perspectief kan strategievorming worden gezien als een afzonderlijke fase binnen het geheel van strategisch management. Strategisch management is dan omschreven als het geheel van strategievorming, uitvoering en controle. Deze afzonderlijke fasen gaan als het ware in één vloeiende beweging in elkaar over (Mintzberg e.a. 1999: 26). Strategieën zijn nauw verbonden met de situatie waarin een organisatie verkeert. Zo kunnen we de situatie typeren aan de hand van een spectrum met aan de ene kant relatief stabiele situaties en aan de andere kant relatief turbulente situaties. Met relatief stabiele situaties worden situaties bedoeld waarin met weinig factoren rekening moet worden gehouden en een grote mate van voorspelbaarheid mogelijk is. Mintzberg e.a. (1999) benoemen drie

typen strategieën. Een relatief stabiele situatie is goed kenbaar en leent zich daarom goed voor een rationele benadering van strategie. Deze rationele benadering gaat uit van strategie als een weloverwogen geformuleerd plan ('*deliberate strategies*'). Dit plan omvat de doelen die de organisatie op lange termijn wil gaan bereiken. In het plan wordt dus in het heden een pad uitgestippeld om een beoogd resultaat in de toekomst te realiseren. In de praktijk blijkt vaak dat deze strategie niet volledig het oorspronkelijk uitgestippelde pad heeft gevolgd, maar tegelijkertijd daar ook niet volledig van is afgeraakt.



Figuur 5: Typen strategieën (ontleend aan: Mintzberg, 1999; Jacobs, 2005)

Het kan voorkomen dat bepaalde weloverwogen strategieën niet worden uitgevoerd. Dit brengt ons bij het tweede type van strategieën, de onuitgevoerde strategieën. Strategieën kunnen door diverse oorzaken niet het gewenste effect bereiken. Deze oorzaken kunnen worden toegedicht aan een steeds meer turbulente situatie waarin de organisatie verkeerd. Een relatief turbulente situatie wordt gekenmerkt door de aanwezigheid van veel verschillende variabele factoren die een hoge mate van onduidelijkheid en onzekerheid veroorzaken. Het kan dus voorkomen dat een situatie rationeel wordt benaderd, terwijl die in werkelijkheid veel complexer is en zich daarom

niet leent voor een rationele benadering. Een vooraf bedacht strategisch plan kan daarom niet het de gewenste doelen realiseren, omdat zij door omgevingsfactoren wordt gecontesteerd.

3.4 Emergente benadering

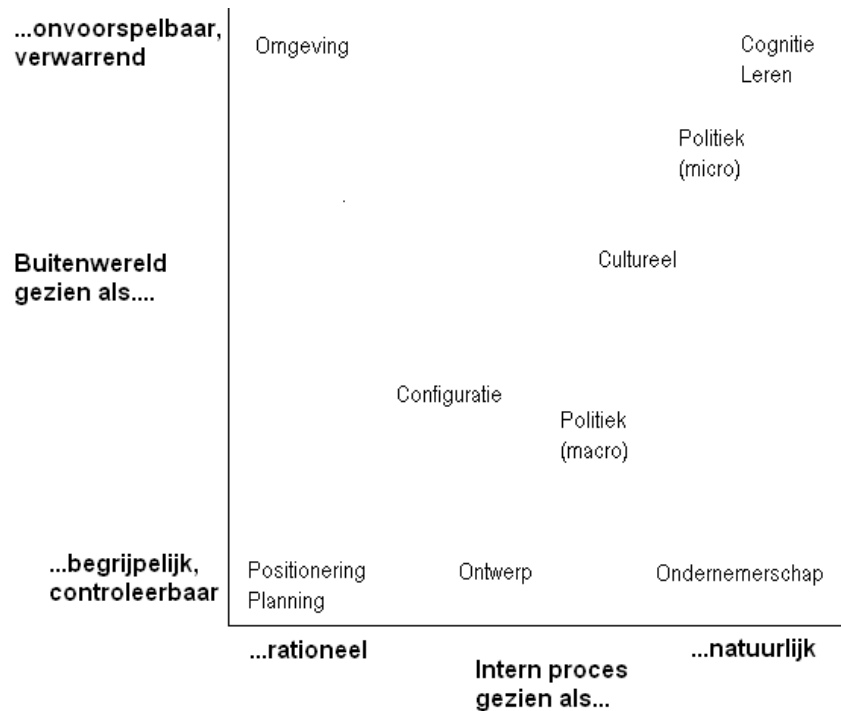
Het is aannemelijk dat in de relatief turbulente situaties een opkomende strategie meer kans van slagen zou hebben. Dit is het laatste type dat Mintzberg e.a. (1999) onderscheidde. Onder opkomende strategieën (*'emergent strategies'*) worden strategieën verstaan die als het ware spontaan ontstaan. Nu is het niet zozeer de strategie die spontaan ontstaat, maar wel de acties die deze strategie belichamen. Zo vormen losstaande acties langzaam een zekere consistentie, dat geduid kan worden als een strategie. Strategie is in deze benadering een patroon, of te wel consistent gedrag in de loop der tijd. Het patroon houdt in achteraf de verschillende activiteiten te convergeren naar een strategie. Een opkomende strategie laat namelijk meer vrijheid om te reageren op turbulente variabelen. Met de recente kredietcrisis is gebleken dat veel bedrijven in een steeds meer turbulente situatie terecht zijn gekomen. Dit heeft consequenties voor de wijze waarop strategieën worden gevormd. Hypothetisch zou gesteld kunnen worden dat organisaties in een zeer turbulente omgeving, alleen nog maar op de korte termijn kunnen reageren en daardoor niet meer in staat zijn om strategische plannen te ontwikkelen (Jacobs, 2005).

Jacobs (2005) heeft een wat sceptische houding ten aanzien van de categorisering van strategieën, zoals Mintzberg e.a. (1999) die aanreiken. Waar Mintzberg bij emergente strategieën spreekt over losstaande acties die achteraf kunnen worden geconvergeerd tot een patroon wat een strategie wordt benoemd, betwist Jacobs een onderliggende aanname. Hij beweert dat acties geen losstaand karakter kunnen hebben. Hierbij zijn het onderliggende aannames die bepalen welke actie het meest wenselijk is. De keuze voor een actie komt wellicht pas na de strategische en tactische overwegingen. Deze

overwegingen duiden toch op de aanwezigheid van een impliciet strategisch plan en hebben daarmee toch ook een licht weloverwogen karakter.

3.5 Strategie bepaalt door context en intern proces

Eerder in dit hoofdstuk zijn de verschillende scholen gecategoriseerd in voorschrijvende en beschrijvende scholen. De beredenering die hierachter schuilt, is dat de voorschrijvende scholen uitgaan van een begrijpelijke en controleerbare omgeving. Strategieën die vooraf bedacht worden, zullen niet snel ondermijnd worden door krachten in de omgeving. Vandaar dat de voorschrijvende scholen zich in figuur 5 dicht op de horizontale as bevinden. Daarbij zijn zij gekenmerkt door een relatief rationeel intern proces. De beschrijvende scholen hebben aangetoond dat er veel meer rekening moet worden gehouden met de onvoorspelbaarheid van de omgeving. Er is hier sprake van een veel grotere determinatie van buitenaf. De voorgaande paragraaf beschreef strategie in termen van een rationele en emergente benadering. Waar de rationele benadering een rationeel intern proces betrof, ging de emergente benadering uit van natuurlijke ontwikkeling van strategie. De omgevingschool, cognitieschool, leerschool, en politieke school worden gekenmerkt doordat zij de buitenwereld als onvoorspelbaar beschouwen. Incidenten zijn meestal onvoorspelbaar, vandaar dat verwacht kan worden dat deze vier scholen interessante handvaten bieden om de strategische reactie te begrijpen. De omgevingschool onderscheidt zich van de cognitieschool, leerschool en politieke school op basis van haar interne proces. De omgevingschool probeert de buitenwereld op rationele wijze te interpreteren in termen van bedreigingen en kansen en op basis daarvan een tot een afweging te komen voor de best passende strategie. Terwijl de overige drie scholen de strategievormen op basis van natuurlijke processen. De cognitieschool op basis van individuele betekenisgeving, de leerschool op basis van leerervaringen en de politieke school op basis van onderhandeling. Figuur 5 laat zien hoe de tien scholen zich verhouden tot de twee dimensies (Mintzberg e.a. 1999: 339).



Figuur 5: *Verskillende denkwijzen van strategie in perspectief*

3.6 Strategie gedefinieerd

De contouren van het begrip strategie worden steeds beter zichtbaar. Opgemerkt is dat meerdere benaderingen, voortbouwend op verschillende invalshoeken leiden tot verschillende omschrijvingen van de term strategie. Zodoende is het vrijwel onmogelijk om tot een eensluidende definitie van het begrip strategie te komen. De definitie van strategie is nauw verbonden met het interne proces en de context waarin het wordt gevormd. Desondanks zal hier toch een begripsbepaling worden gegeven die is afgeleid van de zojuist geïnventariseerde kenmerken. Deze definitie is geformuleerd in het licht van dit onderzoek en houdt rekening met het emergente als wel met de rationele benadering van strategie door uit te gaan van het algemene begrip 'reactie'. Deze reactie kan de gedaante aannemen van een rationeel plan als wel een emergente actie. De definitie van strategie die in dit onderzoek als leidraad zal worden gehanteerd luidt dan als volgt.

Reacties met een lange termijn oriëntatie, met als hoogste doel het waarborgen of verbeteren van de positie van de organisatie in de maatschappij.

4. Incidenten

In het tweede hoofdstuk is uitgelegd hoe het politiewerk vandaag de dag onder druk komt te staan. Verschillende ontwikkelingen dragen er toe bij dat de politie haar taken steeds moeizamer kan uitvoeren. Deze belemmering wordt nog problematischer wanneer de ontwikkelingen pregnant in de belangstelling van de media en politiek komt te staan. Aangezien veiligheid één van de grondrechten is van elke burger in Nederland wordt enige vorm van aantasting hiervan snel gemediatiseerd en gepolitiseerd. Incidenten kunnen worden gezien als concrete voorbeelden van brede ontwikkelingen in de maatschappij. Wanneer er sprake is van politisering en mediatisering van specifieke gebeurtenissen, ontstaat vaak een zekere druk om hier iets aan te doen. Incidenten worden dus getransformeerd in politiek-bestuurlijke kwesties die moeten leiden tot nieuw effectief beleid.

Het strategievormingsproces kan door een incident op gang worden gebracht. Daarnaast kunnen incidenten ook besluitvorming bemoeilijken. Zeker wanneer dat besluitvorming binnen een crisis betreft waarbij sprake is van een gemediatiseerde context. Hieronder wordt de situatie verstaan waarin een incident wordt opgepakt door diverse media. Een incident, of een crisis zoals Rosenthal e.a. (2001) het benoemt, zijn in toenemende mate ook 'media-events' geworden. Rechtstreekse verslaglegging van incidenten roept vragen op over wat de autoriteiten doen of achterwege laten. De media kan dus het gewicht van incidenten op de besluitvorming in zijn algemeen, zwaarder laten worden.

4.1 Begripsbepaling

Voordat overgegaan wordt tot de invloed van incidenten op het strategische beleid, zal eerst een verkenning plaats vinden van de terminologie rondom het begrip 'incident'. Een incident is niet eenvoudig te omschrijven. Enerzijds komt dit doordat het begrip incident vaak wordt verward met daaraan gerelateerde begrippen, zoals crises, gebeurtenissen, rampen, calamiteiten enzovoorts. Daarnaast kan een situatie worden betiteld als een incident om

daarmee een bepaald signaal af te geven. Hierover volgt later een verdere uitwerking. De definitie van incidenten die in dit onderzoek wordt gehanteerd luidt als volgt.

Incidenten zijn gebeurtenissen die (plotseling) opduiken en de taakuitoefening belemmeren. Een escalatie van het incident dreigt wanneer de pers en de politiek met het incident wordt geconfronteerd (Justitie, 2006).

Incidenten zijn dus van invloed op de taakuitoefening van publieke organisaties. Eerder is al gesteld dat de politie steeds meer incidentgericht opereert. Daarmee zijn incidenten 'business as usual' voor de politie. Een tweede benadering ziet incidenten als een lastige verstoring van het beleidssysteem. Incidenten worden niet gezien als onderdeel van het reguliere werk, maar als uitzonderingssituatie. Als laatste kan een incident worden gezien als een concretisering van een structurele spanning of onderliggend probleem. Structurele fouten in de organisatie kunnen aan het licht worden gebracht door specifieke incidenten (Justitie, 2006).

Uit deze verkenning van incidenten blijkt dat de plaats waar incidenten plaatsvinden zowel binnen als buiten de organisatie te vinden zijn. Figuur 6 laat zien dat op het niveau van interne gebeurtenissen er sprake kan zijn van systeemverstoringen of bedrijfsrisico's. Systeemverstoringen betreffen organisatorische arrangementen die niet adequaat zijn en vervolgens incidenten in de hand werken. Voorbeelden van systeemverstoringen moet gezocht worden in structurele fouten in de methodiek van het politiewerk. Onder bedrijfsrisico's worden incidenten verstaan die te maken hebben met het handelen van de politieagent zelf. Het gaat hier specifiek om fouten gemaakt door individuele politiemedewerkers in de uitvoering van beleid. De zojuist omschreven gebeurtenissen worden als intern geduid omdat ze beide betrekking hebben op het handelen van de politiemedewerkers zelf binnen het systeem van de politie. Het verschil is dat bij het eerste type de fout ligt in de methodiek en dat bij het tweede type de fout is gelegen bij de individuele agent.

De tweede dimensie waarop incidenten worden gecategoriseerd, betreft de voorzienbaarheid. Sommige incidenten zijn beter te voorzien dan andere incidenten. Voorzienbaarheid wordt vaak ten onrechte gelijkgesteld aan voorspelbaarheid, maar omvat meer dan dat. Voorzienbaarheid betreft de mogelijkheid om voorspelbare incidenten te kunnen ondervangen. Bedrijfsrisico's zijn beter voorzienbaar dan systeemverstoringen, omdat bij dit laatste type wordt uitgegaan van bestaand beleid. Het handelen geschied vanuit een dominant paradigma op basis van vooraf gestelde procedures om willekeur en daarmee de kans op incidenten te beperken. Incidenten die voortkomen uit vertrouwde systemen waarin al jaren geopereerd wordt, zijn lastig te voorzien. De laatste twee kwadranten richten zich op de omgeving waarin de politie opereert. Gekende maatschappelijke fenomenen zijn goed voorzienbare incidenten. De goede voorzienbaarheid van deze incidenten is eenvoudig te verklaren. Bij een aangekondigde demonstratie van dierenrechtenactivisten of een voetbalwedstrijd tussen Feyenoord en Ajax is de kans op ongeregelde heden groot. Ervaringen en onderzoeken naar de toedracht van deze incidenten hebben er toe geleid dat er steeds meer informatie en kennis voorhanden is over het ontstaan en verloop van een dergelijk incident. Die informatie zorgt er voor dat dergelijke incidenten steeds beter voorspelbaar en beheersbaar zijn geworden. Agressie en geweld tegen medewerkers met een publieke functie laat zich minder goed voorspellen. Dit is een vrij nieuw fenomeen. Deze twee dimensies maken een typering van incidenten mogelijk zoals is weergegeven in figuur 6 (Justitie, 2006).

Gebeurtenis	Goed voorzienbaar	Niet of slecht voorzienbaar
Intern	<p><u>Bedrijfsrisico</u></p> <p>Een enkele fout in de uitvoering of beleid door individuele agenten.</p> <p><i>(verkeerd toepassen van geweld, of het verliezen/lekker van informatie)</i></p>	<p><u>Systeemverstoring</u></p> <p>Onverwachte storing van een reguliere activiteit.</p> <p><i>(Schiedammer parkmoord, dat fouten in opsporingsmethodiek aan het licht bracht)</i></p>
Extern	<p><u>Gekend maatschappelijk fenomeen</u></p> <p>Een maatschappelijke gebeurtenis die voorzienbaar is.</p> <p><i>(voetbalrellen bij risicowedstrijden, demonstraties, evenementen)</i></p>	<p><u>Nieuw fenomeen</u></p> <p>Onverwachte maatschappelijke gebeurtenis</p> <p><i>(geweld tegen dienders)</i></p>

Figuur 6 Typologie van incidenten

4.2 Meervoudige betekenis

Bij de definiëring van de term incident is geconstateerd dat er een aantal vertroebelingen zijn die het geven van een eensluidende definitie bemoeilijken. Naast de conceptuele verwarring tussen begrippen als rampen, calamiteiten, crises en incidenten, is de term incident vaak ook het resultaat van betekenisgeving van verschillende actoren. Hierdoor wordt een gebeurtenis geconstrueerd in een incident. Betekenisgeving houdt in dat bepaalde stimuli in referentiekaders worden geplaatst. Deze referentiekaders bepalen de wijze waarop de stimuli worden geïnterpreteerd. Door deze interpretatie is het mogelijk om zaken een plaats te geven, te begrijpen, te verklaren, verder uit te werken en te voorspellen (Weick, 1995: 4).

Het lijkt alsof interpretatie een synoniem van betekenisgeving is, deze verhouding is echter onjuist. Betekenisgeving betreft het construeren, filteren en framen van iets subjectiefs in iets meer tastbaar. Het ontdekken en benaderen van iets met een vrij concreet karakter wordt gezien als interpreteren (Weick, 1995: 13-14). Betekenisgeving is daarmee dus een proces dat zich voltrekt in de hoofden van mensen, maar eveneens wordt

overgebracht naar andere mensen. Betekenisgeving is dus ook een socialiserend gemeenschappelijk proces van interactie. Het betreft hier interactie in de breedste zin van het woord met als doel meerdere mensen te overtuigen van een bepaalde betekenis (Noordegraaf e.a, 2001).

Betekenisgeving houdt sterk verband met ambiguïteit, ook wel aangeduid als dubbelzinnigheid. Ambiguïteit betreft "*zaken binnen organisaties die niet duidelijk zijn, maar voor meerdere interpretaties vatbaar, waarbij die betekenissen dikwijls nog onderling strijdig zijn ook*" (Noordegraaf e.a, 2001: 18). Deze dubbelzinnigheid kan dus heel verwarrend zijn als hetzelfde object op meerdere strijdige wijze wordt geïnterpreteerd. De term incident kan het resultaat zijn van een bepaalde betekenisgeving. Incidenten kunnen een bagatelliserende connotatie hebben. Incidenteel is het tegenovergestelde van structureel. Een structureel probleem kan worden genegeerd door een gebeurtenis te bestempelen als een incident. De term incident suggereert dan dat het gaat om een enkele gebeurtenis met als doel daar verder niet te veel waarde aan te hechten. De aanpak van een dergelijk incidenteel probleem is minder urgent dan van structurele problemen.

Stone (2002) komt in dat kader met verschillende manieren waarop problemen worden gepresenteerd. Zij categoriseert deze wijze in vier typen: verhalen, synecdoche's, metaforen en ambiguïteit. Allereerst zijn er dus de verhalen. Veel voorkomende probleempresentaties zetten problemen neer als 'verslechterende situaties'. Een situatie werd onder controle gehouden, maar door een incident lijkt de grip op deze situatie langzaam te verdwijnen. Deze verhalen hebben tot doel angst te zaaien door duidelijk te maken dat er ingegrepen moet worden om verdere verslechtering te voorkomen. In de politiek en de media doen dit soort verhalen veelvuldig de ronde. Daarnaast komen ook de 'controleverhalen' veel voor. Deze verhalen bieden hoop, doordat ze laten zien dat bepaalde problemen weldegelijk oplosbaar zijn. Ten tweede zijn er de synecdoche's, die een symbolische representatie van het probleem inhouden. Door één incident te benoemen ter representatie van het gehele probleem kan de situatie gedramatiseerd worden weergegeven. Ten

derde zijn er de metaforen. Deze symbolische representatie van een probleem door sterk sprekende beelden heeft emotionele overreding als doel. Bij deze vergelijkingen wordt op het gevoel gespeeld en kunnen problemen andere betekenissen krijgen. Als laatste onderscheidt zij ambiguïteit als middel om problemen betekenis te geven. Deze term is eerder al gehanteerd als een kenmerk van betekenisgeving, maar kan ook strategisch worden toegepast als instrument om een breder draagvlak te creëren. Doordat een probleem of een aanpak breed wordt gedefinieerd, zijn er meerdere interpretaties mogelijk wat leidt tot een grote mate van overeenstemming. Een probleem of incident kan dus op vier verschillende wijzen worden gepresenteerd. De wijze waarop er over een incident wordt gesproken kan er toe leiden of een incident wel of niet op de agenda wordt geplaatst.

4.3 Incidenten als 'triggers'

Incidenten kunnen dus een meervoudige betekenis hebben. Wanneer er een dusdanige mate van overeenstemming is bereikt over een betekenis van een incident kan dit leiden tot een verhoogd urgentiebesef. De actoren in het besluitvormingsproces hebben door socialisering een gedeelde betekenis ontwikkeld van een incident en de daarmee samenhangende urgentie om daar wat mee te gaan doen. Incidenten kunnen op dat moment als vliegwiel fungeren om het strategische besluitvormingsproces op gang te brengen. De werkelijke invloed van een gebeurtenis op een beleidsprogramma is niet altijd even gemakkelijk te herleiden. *"The effect of such events on reform programmes may not be obvious, but occasionally it is significant"* (Pollitt e.a, 2000: 32). Dit citaat spreekt over de invloed van gebeurtenissen op hervormingsprogramma's en zegt twee belangrijke dingen. Allereerst dat het effect van incidenten op besluiten niet altijd even duidelijk waarneembaar is. Daarnaast zegt het citaat ook dat wanneer er wel sprake zou zijn van een relatie tussen incidenten en beleid, dat incidenten dan vaak ook een essentiële waarde vervullen. Hiermee wordt bedoeld dat de aanwezigheid van incidenten noodzakelijk was om beleidsbepalers op een issue te attenderen. Incidenten kunnen geïnterpreteerd worden als bewijs dat bepaalde voorzieningen niet goed geregeld zijn. Een incident kan dus een

vraagstuk urgent maken. Zo worden wijzen incidenten in eerste instantie vooral gezien als '*occasions for decision*' (Rosenthal e.a. 2001).

Jacobs (2005) heeft laten zien dat '*triggering events*' leiden tot strategische zingeving. Birkland (1997) en Kingdon (1995) spreken in ditzelfde verband over '*focusing events*'. Zij herleiden deze term van natuurrampen die als katalysator werkte op de beleidsverandering. Zowel *triggering* als *focusing events* betreffen incidenten die in het brandpunt van de aandacht van beleidsbepalers staan. Incidenten fungeren meestal als middelpunt van de beleidsaandacht, maar sommige incidenten hebben een nog nadrukkelijker focus dan andere incidenten. Die verhoogde focus voor incidenten kan leiden tot niet te onderschatten voordelen voor beleidsbepalers om veranderingen te kunnen doorvoeren. Onderzoek van Kingdon (1995) toont aan dat veel beleidsbepalers incidenten zien als een van de belangrijkste oorzaken voor beleidsverandering. Dit komt doordat '*focusing events*' veelal een indicatie zijn van iets dat misgaat (Birkland, 1997: 133). Er ontstaat hier een spanningsveld, omdat de vluchtigheid van een incident haaks staat op de duurzaamheid van strategisch beleid. De emotionaliteit van een incident staat linea recta tegenover de rationaliteit van het systeem. Het plotselinge karakter van incidenten maakt optreden tegen incidenten moeilijk, maar wel noodzakelijk. Een incident en strategisch beleid vormen hier een dus een spanningsveld. Kingdon (1995: 99) nuanceert die stelling door te beweren dat niet alleen incidenten het strategische proces op gang dienen te brengen. Incidenten dienen gepaard te gaan met objectief bewijs dat het achterliggende probleem, dat door het incident wordt blootgelegd, belangrijk genoeg is. Birkland (1997) is stilliger wanneer hij uitspreekt dat het beleidsproces in bepaalde gevallen alleen op gang kan worden gebracht doordat incidenten een probleem op de strategische agenda van de organisatie plaatst.

4.4 Incidentenroutine

De aanwezigheid van incidenten heeft dus weldegelijk invloed op de strategie van een organisatie. Aan de ene kant kunnen incidenten gezien worden als

“triggering events” die het gehele proces van strategievorming op gang brengen. Aan de andere kant kunnen incidenten bestaande strategieën bedreigen. Deze laatste vorm biedt eveneens plaats voor strategisch handelen. Zoals uit de typologie van incidenten is gebleken, zijn bepaalde incidenten onvoorzienbaar en daarom is het onmogelijk om incidenten volledig te voorkomen. Het risicovolle beleidsterrein van veiligheid leent zich daar eenvoudigweg niet voor. Tel daar de aanwezigheid van de media, die tegenwoordig door gebeurtenissen worden gedreven, bij op en het wordt praktisch onmogelijk om incidenten volledig uit te bannen (Justitie, 2006: 63). Doordat incidenten te allen tijde zullen blijven voorkomen, kan er een handelingsroutine ontwikkeld worden. Jacobs (2005) definieert dit als tactiek, met als doel incidenten niet te laten escaleren tot grote crises. Het Ministerie van Justitie heeft in dit verband een handelingsstrategie opgesteld die bestaat uit drie elementen: voorkomen, voorbereiden en leren. Deze handelingsroutine is interessant voor de politie omdat het inzichtelijk kan maken hoe vanuit de leerschool bezien een strategische reactie op incidenten kan plaatsvinden.

4.4.1 Voorkomen

Zoals eerder is gezegd is het voorkomen van incidenten praktisch onmogelijk. Dat neemt niet weg dat er in bepaalde mate wel geïnvesteerd kan worden om incidenten te voorkomen. Helsloot (2009) onderscheidt proactie en preventie wanneer het gaat om voorkomen van incidenten. Het verschil is gelegen in de aard van voorkomen. Proactie is er in feite op gericht oorzaken van risico's weg te nemen. Preventie wordt gezien als het vooraf nemen van maatregelen om het ontstaan van incidenten te voorkomen. In het begin van dit hoofdstuk zijn incidenten getypeerd op basis van hun aard en de plek waar ze gebeuren. Sommige incidenten zijn beter voorspelbaar dan anderen. Ter illustratie, bij een voetbalwedstrijd tussen Ajax en Feyenoord is de kans groot dat er ongeregelheden optreden. Deze incidenten zijn te verwachten op basis van ervaringen uit het verleden. Wanneer er sprake is van een grotere voorzienbaarheid van incidenten is er de mogelijkheid om proactieve maatregelen te treffen. De combiregeling die

tot stand is gekomen, zorgt ervoor dat aanhangers van beide clubs niet direct met elkaar in contact kunnen komen. Preventieve maatregelen zijn de dreigingen dat bij escalaties de supportershomes worden gesloten. Zodoende wordt getracht te voorkomen dat rivaliserende supportersgroepen een grote rel kunnen veroorzaken.

Naast deze handelingsstrategie voor extern voorzienbare incidenten kan de preventiestrategie ook worden toegepast worden op interne voorzienbare incidenten. Ter illustratie, de Schiedammer parkmoord werd tot incident bestempeld toen bleek dat er sprake was van diverse lacunes in de opsporingsmethodiek (Posthumus, 2005). Het gebruik van periodieke systeem- en risicoanalyses kunnen systematische fouten opsporen en zwakke plekken in de uitvoering blootleggen. Hiermee kan voorkomen worden dat incidenten ontstaan (Justitie, 2006).

4.4.2 Voorbereiden

Bij voorzienbare incidenten is het logischerwijs gemakkelijker voorbereiden. Ook deze handelingsstrategie wordt gebruikt binnen de politieorganisatie. Voetbalwedstrijden tussen Ajax en Feyenoord hebben niet alleen preventieve maatregelen, maar richten zich ook op de preparatie. De aanwezigheid van meerdere colonnes Mobiele Eenheid laat zien dat de politie voorbereid is op potentiële incidenten. Een gedegen voorbereiding maakt mogelijk dat een incident niet kan uitgroeien tot een grote crisis. In dat kader is ook scenarioplanning een belangrijk instrument. Hiermee kunnen systematisch gegenereerde inzichten worden gehanteerd om het verloop van een incident te voorspellen. Meerdere scenario's kunnen in kaart worden gebracht en al naar gelang de situatie kan er een keuze worden gemaakt voor het te hanteren scenario. Andere instrumenten zijn alarmeringsystemen, opleiding en training, waardoor de politie goed voorbereid wordt op potentiële incidenten (Helsloot, 2009).

4.4.3 Leren

Het leergedrag van incidenten is vaak impliciet van aard. Deze vorm van leren wordt geduid als ervaringsleren ('tacit knowledge'). Daarbij wordt vaak door de direct betrokkenen na afloop teruggekeken en gezamenlijk geleerd van het incident. In dit kader is het van belang om systematische reconstructies te maken, waarbij reflectie op de gehanteerde gedragslijn centraal staat. Dit creëert meer inzichten over de gebruikte handelingsstrategie. Zo worden ervaringen omgezet in informatie, op basis waarvan de knelpunten in eerdere optredens kunnen worden weggenomen. Met die inzichten kunnen incidentenstrategieën beter worden geoptimaliseerd (Justitie, 2006; Helsloot, 2009).

4.5 Incidenten en strategieën

De relatie tussen incidenten en strategie kan op meerdere manieren worden geduid. Zojuist hebben we gezien dat strategieën kunnen worden ontwikkeld om met incidenten om te gaan. Het betreft hier de strategieën die routinematige handelingen ontwikkelen om op incidenten te reageren. Deze strategieën kunnen worden gericht op het voorkomen van incidenten door proactieve en preventieve maatregelen, op het voorbereiden van incidenten en het leren van incidenten. Handelingsroutines kunnen van toepassing zijn op verschillende ordeverstoringen. Verschillende soorten incidenten, zoals voetbalwedstrijden, demonstraties of optochten gaan gepaard met vooraf opgestelde handelingsroutines. Deze losse reacties op incidenten kunnen vanuit de emergente benadering worden geconvergeerd tot een patroon. Mintzberg e.a. (1999) betitelen dit patroon van overeenkomstige handelingroutines als een emergente strategie.

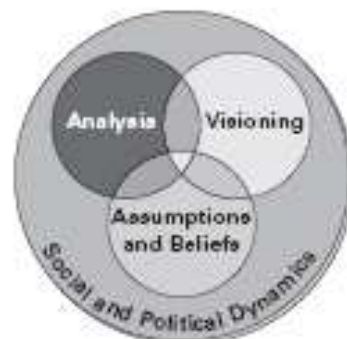
Vanuit de rationale benadering is geconstateerd dat incidenten ook als vertrekpunt kunnen fungeren voor een weloverwogen planmatige strategie. In dat geval worden incidenten getransformeerd in 'focusing events', dat een specifiek probleem op de beleidsagenda plaatst. Sommige incidenten leiden tot een nieuwe strategische herbezinning door de betekenis die actoren

hechten aan het incident. Die betekenis valt te verklaren vanuit eerdere ervaringen, aannames en visies van de actoren. De invloed van een incident wordt vergroot door de sociale constructie rondom de symbolische betekenis van het incident (Birkland, 1997). Doormiddel van een socialisatieproces kunnen andere actoren in het strategische speelveld worden overtuigd van de urgentie van het incident. Daarbij speelt tevens het oppikken van een incident door de media en de politiek. Zij creëren een eigen betekenis van het incident, dat op haar beurt ook weer het urgentiebesef binnen de politiek kan beïnvloeden. Al deze indicatoren samen kunnen verklaren of een incident wel of niet fungeert als 'focusing event'. Birkland (1997: 23) constateerde eveneens dat 'focusing events' altijd een bepaalde mate van focus herbergen en daarmee geen dichotomie (wel of geen focus) vormen, maar eerder een continuüm (meer of minder focus). Gebeurtenissen met veel focus worden volgens Birkland gekenmerkt door hun onvoorzienbaarheid. Dit type incidenten is eerder al ondergebracht aan de rechterkant van het kwadrant als 'systeemverstoring' en 'nieuw fenomeen'. De mate van focus is dus geen vaststaand gegeven, maar resultaat van de betekenis die aan een incident wordt gehecht door sleutelfiguren in het beleidsproces met als doel het ontwikkelen van nieuw strategisch beleid om beter bestand te zijn tegen soortgelijke incidenten in de toekomst (Birkland, 1997: 143).

4.5.1 Focus is resultaat van individueel proces

Strategievorming is een proces waarbij mensen zijn betrokken. Het proces van strategievorming wordt beïnvloed door een aantal factoren. Allereerst betreft het mensenwerk en mensen brengen eerdere ervaringen, aannames en waarden mee die het proces beïnvloeden. Daarnaast beschikken zij over eigen waarnemingen en een eigen visie ten aanzien van het

probleem. Ten tweede vind strategievorming plaats binnen een organisatie. Vandaar dat sociale dynamiek en de politieke dynamiek van die omgeving



Figuur 7 Psychologische factoren

eveneens van invloed is op vormen van een strategie. Met persoonlijke waarnemingen wordt bedoeld dat een ieder op zijn eigen manier kijkt naar een incident. Hierdoor ontstaat een persoonlijk beeld, dat wordt door aannames en waarden die personen hebben. Vervolgens leidt dit er toe dat een ieder een eigen beeld heeft van de oplossing die voortvloeit uit de eigen visie. Deze invloedsfactoren, zoals in figuur 7 wordt weergegeven staan sterk met elkaar in verband. De persoonlijke waarnemingen, visie, aannames betreffen persoonlijke elementen van betekenisgeving. Deze individuele betekenisgeving gebeurt binnen de sociaal-politieke dynamiek van de organisatie en haar omgeving (Moncrieff, 1999).

Een bijzondere rol is hier weggelegd voor de leider van de organisatie. Binnen de politie zal dit gaan over een districtschef of een korpschef. Bate (1994: 257) stelt dat leiders verspreiders van beelden en betekenissen zijn. Hierbij merkt hij op dat de effectiviteit van een leider als een beeldvormer en verspreider van betekenissen afhankelijk is van zijn taalbeheersing en overredingskracht om betekenissen over te brengen aan anderen. Het gaat hier niet om objectieve rationele argumenten, maar om het creëren van nieuwe betekenissen die tot de verbeelding spreken van andere personen. Dit laatste element gaat dan ook meer over het socialiseren van een individuele betekenis (Bate, 1994).

4.5.2 Focus is resultaat van socialiserend proces

Johnson (1989) heeft naar het proces van strategievorming vanuit een meer politiek perspectief gekeken. Hij bood hiermee de basis voor wat Moncrieff (1999) onderscheidde als het element van sociaal-politieke dynamiek. Hij komt tot de conclusie dat de perceptie van managers meer tot stand komt via de beelden en betekenissen die ze zelf hebben (*'mental maps'*) dan via formele analyses. Deze beelden en betekenissen komen voort uit de organisatiecultuur en worden geduid als paradigma's. Paradigma's zijn referentiekaders die diepgeworteld zijn in de organisatie en daarmee onzichtbaar zijn en gezien worden als onomstotelijke waarheid. Deze constatering heeft gevolgen voor het vormen van strategieën. Bij de definitie

van strategie is gebleken dat een voorwaarde was het naar binnen halen van mensen van buiten en een horizontalere aanpak. Hier ontpopt zich een tegenstelling, want wanneer er sprake is van een sterk paradigma kan onmogelijk worden voldaan aan deze voorwaarde van strategie (Moncrieff, 1999; Jacobs, 2004; Tietze e.a., 2003). Ook Mouwen (2004) erkent de invloed van diverse actoren op processen. Een beslissende rol is volgens hem ook weggelegd voor de waarden en opvattingen van de organisatie en met name die van het management. Hij ziet strategievorming dan ook als een *"multidimensionaal besluitvormingsproces, waarin de belangen en inzichten van een veelheid van actoren, met elk hun eigen aspecten en consequenties tegen elkaar afgewogen moeten worden om tenslotte tot een heldere keuze te komen"* (Mouwen, 2004: 114). Deze stelling wordt echter niet gevoed in zijn publicatie, waar hij de nadruk sterk legt op het analyserende element binnen de strategievorming in plaats van het socialiserende element.

Strategievorming is dus een proces waarin meerdere actoren betrokken zijn. Zodoende staat een spanningsvol veld dat bestaat uit meerdere, soms tegenstrijdige, persoonlijke aannames en waarden, waarnemingen en visies binnen de sociaal-politieke dynamiek van de organisatie. Jacobs (2004: 22-24) komt met een toevoeging dat voorafgaand aan die elementen een soort vorm van strategische 'zingeving' plaatsvindt. Om over te gaan tot het vormen van een strategie moeten actoren medestanders vinden door anderen te overtuigen van het strategische belang van bepaalde gebeurtenissen. De focus van een incident voor de strategische besluitvorming is het product van individuele als wel socialiserende betekenisgeving. Zodoende leiden incidenten tot 'strategische triggers', die het strategische proces op gang brengen.

4.6 Incidenten als trigger van strategische besluitvorming

Concluderend kan gesteld worden dat incidenten de aanleiding kunnen zijn voor het maken van strategische keuzes. Een incident dient daarmee als trigger voor het strategische proces. Nieuwe strategieën kunnen worden

ontwikkeld naar aanleiding van een specifiek incident. Daarbij moet opgemerkt worden dat niet alle incidenten leiden tot nieuwe strategieën. Deze reactie verschilt per incident. Onder de incidenten die als trigger werken op het strategische besluitvormingsproces zijn verschillen aanwezig. Incidenten worden door verschillende sleutelfiguren in het strategische proces een eigen betekenis toegedicht. Deze verschillende betekenissen leiden tot verschillende maten van focus. De focus die incidenten met zich meebrengen verschillen onderling, waarbij sommige incidenten een grotere focus herbergen dan andere incidenten. Moncrieff (1999) geeft hiervoor als verklaring de individuele en socialiserende praktijken die in dit proces zijn terug te vinden. Individuele betekenisgeving van een incident geschiedt op basis van persoonlijke aannames, waarden, analyses en visies binnen de sociaal-politieke dynamiek van de organisatie. Daarnaast worden strategieën gevormd binnen groepen mensen. Zij moeten tot een consensus zien te komen over het urgentiebesef van een incident. Met andere woorden dienen zij te bepalen of een strategische reactie op een incident noodzakelijk is. Hiervoor dienen zij strategische doelen vast te stellen. Noorderhaven (1995) maakt in dit geval een interessant onderscheid tussen '*satisficing*' en '*maximizing*'. Hiermee geeft hij aan dat doelen niet alleen hoeven te worden gezocht in termen van het aspireren van een optimale uitkomst (*maximizing*), maar kunnen ook worden gevonden in termen van acceptabele niveaus van prestaties (*satisficing*). Het gaat dan niet om dat een strategie de allerbeste uitkomst moet nastreven, maar dat een strategie een acceptabele uitkomst moet kunnen bewerkstelligen. Daarmee is duidelijk dat betekenisgeving aan incidenten en het formuleren van nieuwe doelen een subjectief proces is. Een persoonlijke betekenis moet in lijn worden gebracht met de betekenis die de organisatie hecht. Daarbij doen zich ook nog externe betekenissen de ronde in de media en in de politiek. De betekenis die door de politie aan het incident wordt gehecht, en de verhouding van deze betekenis ten opzichte van andere betekenissen in de omgeving, zal bepalen in hoeverre het incident leidt tot een strategische reactie.

5. Onderzoeksaanpak

Het theoretische gedeelte van dit onderzoek heeft in kaart gebracht op welke wijze incidenten zich verhouden tot strategische besluitvorming. Hierbij is opgemerkt dat de relatie tussen incidenten en nieuwe strategieën niet eenvoudig te duiden valt. Dit heeft alles te maken met de ambiguïteit van beide begrippen. Juist deze ambiguïteit kan verklaren waarom sommige incidenten wel en andere incidenten niet of in mindere mate leiden tot een strategische reactie. Op dit punt zal nog wat dieper worden ingegaan, omdat daar in feite de motivatie van de onderzoeksaanpak ligt. In het vervolg van dit hoofdstuk zullen de methoden en technieken worden verantwoord.

5.1 Doel onderzoek

Om duidelijk uit een te zetten wat er onderzocht gaat worden in de empirie en op welke wijze het empirische onderzoek wordt vormgegeven, zal eerst het doel van dit onderzoek worden teruggehaald. De keuze voor de methoden van het empirische onderzoek staat in verband met het doel van dit onderzoek. Het herintroduceren van de doelstelling van dit onderzoek in dit hoofdstuk zorgt ervoor dat de motivatie voor de empirische methoden beter kan worden begrepen. In het eerste hoofdstuk is duidelijk gemaakt dat dit onderzoek een inzicht dient te verschaffen in het effect dat incidenten hebben op het strategische beleid van de politie. De relatie tussen het effect van incidenten op het strategische beleid is niet eenduidig vast te stellen. Hier is sprake van een continuüm, waar sommige incidenten zwaarder wegen in de strategische besluitvorming dan andere incidenten. Birkland (1997: 143) constateerde dat het mechanisme voor beleidsverandering is gebaseerd op de interpretatie van gebeurtenissen door sleutelfiguren. Het empirische onderzoek zal eerst moeten aantonen op welke wijze gebeurtenissen worden geïnterpreteerd binnen de politie. Het inzicht bieden in de invloed van de geïnterpreteerde incidenten op de strategische besluitvorming is het wezenlijke doel van dit onderzoek.

5.2 Betekenisgeving van incidenten

Incidenten kunnen aanleiding vormen voor het ontwikkelen van nieuwe strategieën. Deze constatering zal verder worden onderzocht in de empirie. Strategieën worden gemaakt door mensen. Dat betekent dat er psychologische aspecten bij komen kijken die bepalen welke betekenis er wordt gegeven aan incidenten. Die betekenissen bepalen het urgentieniveau van een incident om op basis daarvan een strategische reactie te formuleren. Strategievorming naar aanleiding van incidenten is niet louter te verklaren vanuit een psychologisch proces. Uit de gegenereerde definitie van strategie is gebleken dat een strategie iets is wat de organisatie in zijn geheel betreft. Vandaar dat bij de strategievorming ook meerdere personen zijn betrokken. Deze personen hebben allemaal andere persoonlijke achtergronden, waardoor zij verschillende betekenissen hechten aan dezelfde incidenten. Verschillende personen nemen daarom verschillende betekenissen van incidenten met zich mee. Hier volgt een socialiserend proces waarin andere personen moeten worden overtuigd van de betekenis en het daarmee gepaard gaande urgentiebesef, om als politieorganisatie één uniforme betekenis uit te dragen.

5.3 Operationalisering

Het psychologische en socialiserende proces waarin er betekenissen worden gehecht aan incidenten vormt het belangrijkste onderzoeksdomein. Hierin ligt de verklaring waarom sommige incidenten meer focus hebben dan andere incidenten, waardoor de doorwerking van incidenten op de strategie van de politie valt te verklaren. De rode lijn in het empirische onderzoek is terug te voeren op drie belangrijke dimensies. Deze drie dimensies betreffen de druk, de strategische reacties die incidenten veroorzaken en de mechanismen die bepalen in hoeverre incidenten doorwerken op de strategievorming. De eerste twee dimensies beschrijven de invloed van incidenten op het werk van de politie en de strategische reacties die hierop volgen. De laatste dimensie brengt mechanismen in kaart waardoor de strategische reactie op incidenten valt te begrijpen. Onder deze mechanismen speelt individuele en

socialiserende betekenisgeving door sleutelfiguren in het strategievormingsproces binnen de politie een grote rol.

Onderstaand schema laat zien hoe de diverse topics waarop respondenten zijn ondervraagd, zich verhouden tot de dimensies. De derde dimensie is in dit schema opgedeeld in individuele betekenisgeving en het socialisatieproces. Onder individuele betekenisgeving worden begrippen geschaard die bepalen in welke termen een incident wordt geïnterpreteerd door individuen. Het socialisatieproces betreft de belangrijkste platforms waarop er wordt gesproken over incidenten, in welke termen daarover wordt gesproken en met welk doel daarover wordt gesproken. Hierbij wordt ook gekeken hoe de betekenis van de politie zich verhoudt met andere betekenissen in de omgeving. De derde dimensie betreft de actoren die voor extra druk zorgen. Externe druk om te reageren op incidenten is voornamelijk afkomstig vanuit de media, politiek, de lokale gemeenschap en de korpsbeheerder. Interne druk is voornamelijk terug te voeren op de rol van de ondernemingsraad. De laatste dimensie kijkt naar de belangrijkste eigenschappen van de strategische reactie die is genomen naar aanleiding van een incident.

Indiv. Betekenis	Socialisatieproces	Druk	Reactie
Persoonlijke waarden	Platforms	Lokale media	Herbezinning
Analyse / waarneming	Onderhandelen	Nationale media	Operationele afhandeling
Visie	Intern conflict	Lokale politiek	
Eigen aannames	Extern conflict	Haagse politiek	Symptoonbestrijding
Terminologie	Doel betekenis	Burgers	
		Korpsbeheerder	
		Ondernemingsraad	Geen reactie

Zoals al eerder was opgemerkt, dienen de eerste twee dimensies een verklaring te geven waarom bepaalde incidenten meer focus herbergen dan andere incidenten. Voordat dit inzicht wordt gegeven, zal eerst worden geïnventariseerd wat voor soort druk incidenten veroorzaken en welke kenmerken de strategische reactie kent.

5.4 Methodiek

De voornaamste bron van dataverzameling binnen dit onderzoek zijn de interviews. Bij aanvang van dit onderzoek zijn een aantal gesprekken gevoerd met medewerkers binnen de politieorganisatie en het ministerie van BZK om een duidelijker beeld te krijgen van de impact die incidenten kunnen hebben op het werk van de politie en hoe het ministerie zich verhoudt tot het strategievormende proces van de politie. Voor het empirische onderzoek zijn vijf formele interviews gehouden. Voorafgaand aan elk interview heeft een klein vooronderzoek plaatsgevonden. Dit vooronderzoek betrof een situationele analyse per politieregio van belangrijke incidenten die zich daar recentelijk hebben voorgedaan. In hoofdstuk vier zijn incidenten gecategoriseerd in vier verschillende typen. In dit vooronderzoek is gericht gezocht naar verschillende incidenten die goed paste binnen het profiel van deze verschillende typen. Dit vooronderzoek is hoofdzakelijk verricht door middel van een media-analyse. Lokale omroepen en nieuwsbladen bieden een interessante voedingsbodem voor berichtgeving over incidenten binnen die specifieke politieregio. Sommige incidenten zijn echter ook door de landelijke media opgepikt en hebben daardoor een andere beladenheid. Bij de incidenten die uit dit vooronderzoek naar voren zijn gekomen, is wel in het achterhoofd gehouden hoe gemediatiseerd het onderwerp is geweest. Een strategische reactie is eerder te verwachten naar aanleiding van gemediatiseerde en gepolitiseerde incidenten dan incidenten die niet in de aandacht van de media en politiek hebben gestaan. Incidenten die niet zijn opgepikt door de lokale media en politiek zijn logischerwijs moeilijk op voorhand te analyseren en voor te leggen aan de respondenten in de interviews. Vandaar dat er expliciet gevraagd is naar dit soort incidenten en welke strategische reactie hierop is gevolgd.

Politieregio	Besproken incident	Type
Amsterdam- Amstelland	Hooligans Ajax – Feyenoord	Gekend fenomeen
	Terreuralarm villa arena	Nieuw fenomeen
	Demonstraties	Gekend fenomeen
	Hooligans	Gekend fenomeen
	Buitensporig geweldgebruik agenten	Bedrijfsrisico

	onrust in Slotervaart	Nieuw fenomeen
	Racisme	Gekend fenomeen
	Fitna	<i>nieuw fenomeen*</i>
Zuid-Holland-Zuid	Paasmarkt	Gekend fenomeen
	Bommelding Gorinchems feest	Nieuw fenomeen
	Marokkanen belagen politie en brandweer	Nieuw fenomeen
Haaglanden	Aanslag koningshuis Apeldoorn	Nieuw fenomeen
	Afghanistan-top	Gekend fenomeen
	Antraxbrieven	Nieuw fenomeen
	Lucia de B.	Systeemverstoring
	Autobranden oud&nieuw	Gekend fenomeen
	Brand in cellencomplex	Systeemverstoring
	Politieagent gebruikt ongecertificeerd wapen	Bedrijfsrisico
	Wijkagent pijnacker kwetsende teksten	Bedrijfsrisico
	Terroristische aanslag 9/11 New York	Nieuw fenomeen
	Hardhandig optreden ME feest Pijnacker	Bedrijfsrisico / system
	Slecht functionerend personeel Integriteit	Systeemverstoring
	Hardhandig optreden agent Pijnacker-Nootdorp	Bedrijfsrisico
	Krimping Politiebudget	Systeemverstoring
	Politievoertuigen onveilig	Systeemverstoring
	Schiedammer parkmoord	Systeemverstoring
Utrecht	Provocerend gedrag motoragent Maarssen	Bedrijfsrisico
	Onrust in Ondiep	Nieuw fenomeen
	Peter R. de Vries: fouten moordzaak Baarn	Systeemverstoring
	Hooligans Utrecht	Gekend fenomeen
	Marokkanen pesten lesbisch stel Zuilen uit	Gekend fenomeen
	Politie + brandweer Zeist belaagd	Nieuw fenomeen
	IRT-affaire	Systeemstoring
Hollands-Midden	Jongeren belagen buschauffeurs Connexxion	Nieuw fenomeen
	Krimping Budget	Systeemverstoring
	Uur aanrijdtijd na overval supermarkt Gouda	Bedrijfsrisico
	Hardhandig optreden allochtone familie in Seat	Bedrijfsrisico
	Politie verbaal beledigen	Gekend fenomeen
	Politie bekogelen met stenen	Nieuw fenomeen
	Huidig gebrek aan operationele capaciteit	Systeemverstoring

** Fitna is een apart geval. De datum waarop de film werd uitgebracht, was vroegtijdig bekend, maar de impact viel slecht te voorzien.*

Gedurende het onderzoeksproces heeft er een lichte kanteling van methodiek plaatsgevonden. Deze verandering in de methodiek kan op twee manieren worden geduid. Allereerst is er sprake van een verandering van interviewtechniek. Waar de interviews in het begin een relatief open karakter kende, werd het karakter naarmate het proces vorderde steeds meer gestructureerd van aard. Dit valt te verklaren doordat bij het begin van het empirische onderzoek nog onduidelijkheden bestonden over de relatie tussen

incidenten en strategische reacties. Hierdoor was het in het begin zoeken naar de juiste vorm om een duidelijke relatie tussen incidenten en strategische reacties te construeren. De vorm van deze interviews vertoonde veel overeenkomsten met een gesprek. Een dergelijk interview betekende dat er weinig geïntervenieerd werd en dat het verhaal van de respondent leidend was. Dit heeft ondermeer geleid tot veel treffende anekdotes die als illustratie dienen in dit onderzoek. Naarmate het proces van empirisch onderzoek vorderde werd het inzicht in de relatie tussen incidenten en de strategische reactie steeds duidelijker. Zodoende raakte de interviews steeds meer gestructureerd om de verhouding tussen incidenten en strategische reacties goed in kaart te kunnen brengen.

De tweede verandering is gelegen in de gehanteerde invalshoek. Incidenten vormden het uitgangspunt van de vragen in de eerste interviews. Omstreeks het derde interview werd duidelijk welk type reactie er meestal volgde op welk type incident. De invulling van de interviews veranderde dus. Waar eerst van voor naar achter werd beredeneerd, was de beredening bij de laatste interviews steeds meer van achter naar voor. Concreet houdt dit in dat er eerst meer vanuit incidenten werd gevraagd naar de strategische reactie, en dat op het laatst steeds meer werd gevraagd welk incident onder bepaalde strategische reacties zou kunnen liggen. Een ander gevolg van het feit dat de relatie tussen typen incidenten en kenmerken van de strategische reactie al snel zichtbaar werd, is het sturen van de interviews op de mechanismen die de strategische reacties beïnvloeden. De aandacht ging steeds meer uit naar de achterliggende krachten die de focus van incidenten bepaalden.

5.5 Respondentselectie

De vijf formele interviews zijn gehouden binnen vijf verschillende politieregio's in de Randstad. Het onderstaande schema laat zien met wie er binnen welke politieregio's is gesproken. Hieraan liggen twee keuzemomenten ten grondslag, die een nadere motivatie vereisen. Zo is er bewust gekozen voor politiekorpsen uit de Randstad. De omgeving die deze

politieregio's kenmerkt, vertoont de beste overeenkomsten met de zeven patronen die eerder in hoofdstuk twee zijn beschreven. De aanwezigheid van grote voetbalclubs en stadions, een multiculturele gemeenschap, diverse evenementen maakt dat politieoptreden sneller omstreken is dan in andere 'rustigere' regio's. De kans op meerdere incidenten die binnen de verschillende profielen van de typologie vallen, is binnen deze korpsen het grootst. De tweede keuze die een nadere motivatie bevat is de keuze voor de functie van de respondent. Hierbij is bewust gekozen voor functies op tactisch en strategisch niveau. Districtschefs maken deel uit van het Korpsmanagementteam en hebben daarom een interessante positie binnen de politieorganisatie voor dit onderzoek. Zij staan namelijk met één been in het strategische proces en met het andere been in de dagelijkse praktijk van hun eigen district. De combinatie binnen deze functie van zowel operationele en strategische taken maakt dat zij een goed overzicht hebben hoe incidenten in hun district zich werkelijk hebben voorgedaan en tot welke strategische reactie zij hebben geleid binnen de politieregio. De tweede functie betreft personen die deel uitmaken van de korpsdirectie of korpsleiding zelf of het korpsmanagement adviseren. Het gaat hier om het strategische niveau binnen de politieregio's. Deze positie heeft een goed overzicht van de manier waarop er over de verschillende incidenten wordt gesproken. Welke verschillende betekenissen er zijn van hetzelfde incident en hoe de buitenwereld door andere betekenissen druk uitoefent op de politieorganisatie. De positie van deze respondenten, maakt dat zij een goed overzicht hebben van het ontstaan van de strategische reactie op een incident.

Politieregio's	Functie
Amsterdam-Amstelland	Districtschef
Zuid-Holland-Zuid	Districtschef
Haaglanden	Korpsdirectielid
Utrecht	Adviseur Korpsleiding
Hollands-midden	Districtschef

5.6 Waardering resultaten

De waardering van de resultaten betreft hier in feite de doelmatigheid van het onderzoek. De gebruikelijke wijze om doelmatigheid te duiden binnen een kwalitatief onderzoek is in termen van validiteit en betrouwbaarheid (Van Thiel, 2007: 55-57). Hierbij wordt onder validiteit het realiseren van het beoogde meetresultaat verstaan. Onder betrouwbaarheid wordt verstaan de kwaliteit van de interpretatie van het meetresultaat, in termen van nauwkeurigheid en consistentie.

5.6.1 Validiteit

Allereerst een reflectie op de validiteit van dit onderzoek. De validiteit betreft heeft betrekking op de kwaliteit van de operationalisatie. Het beoogde meetresultaat betreft in dit geval dan de relatie tussen de vooraf geoperationaliseerde variabelen en de gevonden data. Aan twee belangrijke voorwaarden moet hier worden voldaan. De eerste voorwaarde houdt in dat de geoperationaliseerde variabelen gelden als predictor voor het theoretische construct dat wordt onderzocht. Hiermee wordt bedoeld op de onderbouwing van de geoperationaliseerde variabelen. In dit onderzoek zijn de variabelen afgeleid van een theoretisch vooronderzoek. Een tweede voorwaarde is gelegen in de eenduidigheid van de variabelen. In de inleidende hoofdstukken werd al geconstateerd dat de termen '*incidenten*' en '*strategische reactie*' redelijk ambigue begrippen zijn. Een ieder kan hierbij een eigen opvatting hebben, die kan afwijken van het beeld die de onderzoeker heeft. Zo werd in relatie tot een aantal incidenten gesproken over tactische en operationele reacties in plaats van strategische reacties. Achteraf bleek dit niet heel problematisch te zijn, aangezien tactische reacties onderdeel uitmaakte van een strategische reactie. Om diverse betekenissen van ambigue variabelen te beperken is per interview bij aanvang duidelijk gemaakt wat er in dit onderzoek wordt verstaan onder de termen '*incident*' en '*strategische reactie*'.

5.6.2 Betrouwbaarheid

Wanneer er vervolgens wordt gekeken naar de betrouwbaarheid van de resultaten, wordt er in feite gekeken naar de kans dat de gevonden resultaten berusten op toeval in plaats van fundamentele informatie. Als resultaten berusten op toeval komt dat logischerwijs de betrouwbaarheid niet ten goede. Meerdere factoren bepalen de betrouwbaarheid van de resultaten. Een belangrijke factor is de gekozen methodiek. Het empirische onderzoek is vormgegeven door interviews met personen die werkzaam zijn binnen de politieorganisatie op strategisch en tactisch niveau. Hierdoor zijn zij goed in staat de impact van incidenten op het strategische beleid te verwoorden. In wezen werd er een reconstructie gevormd van elk incident en de wijze waarop er een strategische reactie tot stand is gekomen. Het reconstrueren van dit proces geschiedde door de reflecties van de respondenten. Een observatie, waarbij de onderzoeker zelf de geschetste reconstructie van dichtbij volgt, was een adequatere manier geweest. Echter, was deze methodiek praktisch onmogelijk toe te passen op alle politieregio's die hun bijdrage hebben geleverd aan dit onderzoek. Desondanks waren de geselecteerde respondenten goed in staat te reflecteren op dit proces en hebben zij een redelijk nauwkeurig beeld gegeven. Zij waren in staat duidelijk, helder en in details het traject van incident naar strategische reactie te beschrijven.

Naast de methodiek is ook representativiteit een belangrijke factor voor de betrouwbaarheid van resultaten. Immers, hoe hoger de representativiteit des te lager de kans dat de resultaten berusten op toeval. Representativiteit wordt hier dus geduid in termen van herhaalbaarheid, waarbij onder dezelfde omstandigheden, dezelfde meting zal leiden tot dezelfde resultaten (Van Thiel, 2007: 55). Vandaar dat er binnen vijf politieregio's gesproken is over de strategische consequenties van 40 incidenten. Dit grote aantal besproken incidenten geeft een representatief en betrouwbaar beeld van welk type incident tot welk type reactie leidt en welke factoren dit bepalen.

Samenvattend kan gesteld worden dat de resultaten in dit onderzoek zowel als valide en betrouwbaar kunnen worden bestempeld. De validiteit is gewaarborgd doordat het empirische onderzoek voortbouwt op variabelen die geoperationaliseerd zijn vanuit het theoretische onderzoek. De betrouwbaarheid is ingebed door voldoende incidenten te bespreken in meerdere politieregio's. Dat maakt dat de kans dat deze resultaten op toeval berusten klein.

6. Strategische reacties op incidenten

In het tweede hoofdstuk is geconstateerd dat diverse trends in de maatschappij het werk van de politie onder druk zetten. Deze trends worden vaak zichtbaar door specifieke incidenten. Doordat de politie onder druk komt te staan, moet de politie iets doen met die incidenten. Een reactie op incidenten is noodzakelijk om de gevolgen beter in de hand te kunnen houden. Aangezien incidenten in feite losse erupties zijn, is geen enkel incident hetzelfde. Het is daarom naïef om te denken dat elk incident dezelfde soort druk uitoefent op de politie. Dit empirische onderzoek zal aantonen dat verschillende incidenten kunnen leiden tot verschillende vormen van druk. Als deze problematische situatie is beschreven, zal worden ingegaan op de strategische reactie. Incidenten oefenen dus druk uit op de politie, maar hoe gaan zij hiermee om? Strategische reacties moeten er voor zorgen dat incidenten in de toekomst beter beheersbaar worden. Dit hoofdstuk zal dus een inzicht bieden in de impact die incidenten hebben op de politieorganisatie. Vervolgens zal een stap verder worden gekeken hoe de politie op strategische wijze reageert op de impact die incidenten veroorzaken.

6.1 Incidenten zetten politie onder druk

De druk die incidenten uitoefenen op de politieorganisatie is niet uniform van aard. De druk die de politie per incident ervaart, is niet altijd van dezelfde aard. Aan de ene kant is er sprake van een maatschappelijke druk. Deze druk wordt uitgeoefend door de bevolking binnen de politieregio. Nieuwe fenomenen veroorzaken veel onzekerheid en angst onder de bevolking. Zij sporen de politie, soms via de burgemeester, aan om een effectieve aanpak te ontwikkelen zodat dergelijke incidenten tot een minimum kunnen worden beperkt. Maatschappelijke druk ontstaat dus wanneer incidenten angst en onzekerheid onder de bevolking opleveren. Incidenten die onverwachts komen en niet vaker zijn voorgevallen zijn hier goede voorbeelden van. Die maatschappelijke druk wordt veelal geventileerd via de bestuurlijke kanalen. De burgemeester vertaalt die maatschappelijke druk vervolgens naar een

verantwoordingsdruk. Nieuwe fenomenen kunnen niet onbeantwoord blijven. Met dat signaal zou de burgemeester niet wegkomen mocht het onverhoopt toch komen tot een nieuw incident. Strategisch optreden is noodzakelijk, al is het alleen maar om achteraf te kunnen verantwoorden dat de politie en de burgemeester er alles aan hebben gedaan wat in hun bereik was om dit incident te voorkomen.

Een andere vorm van druk is gerelateerd aan de media-aandacht die bepaalde incidenten genereerden. In het bijzonder de incidenten waar groepen allochtonen de politie hebben belaagd zijn daar een sprekend voorbeeld van. De politieregio's Zuid-Holland-Zuid en Hollands-Midden kunnen hierover meespreken. Incidenten in Gorinchem en Gouda zijn breed uitgemeten in de landelijke media en hebben zelfs geleid tot vragen in de Tweede Kamer aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Incidenten waarbij sprake is van agressie tegen medewerkers met een publieke taak leiden daarmee tot druk vanuit de politiek, maar ook de ondernemingsraad binnen de politieorganisatie wil dat de veiligheid van haar personeel zo optimaal wordt gewaarborgd en oefent daarbij ook druk uit op de korpsleiding om tot een effectieve aanpak te komen. Daarnaast genereert de media-aandacht een andere dynamiek in de wijk waar die incidenten hebben plaatsgevonden. De situatie kan grilliger worden in die wijk. *"Die jongens voelen zich opeens sterk. Zo van, moet je kijken als we dit doen, maken we een beetje massa en komen we in het nieuws."* Deze vorm van druk zou omschreven kunnen worden als attentiedruk. Op het moment dat incidenten en in het bijzonder de situaties zoals de wijken waarin meerdere gelijksoortige incidenten hebben plaatsgevonden in de aandacht van de landelijke media en politiek belanden, ontkomt de politie niet aan een verhoogde managementattentie.

Maatschappelijke druk, verantwoordingsdruk en attentiedruk zijn afkomstig van verschillende actoren. Maatschappelijke druk wordt uitgeoefend door de burgers. De verantwoordingsdruk is gerelateerd aan de maatschappelijke druk, maar wordt uitgeoefend door de burgemeesters en de

verantwoordelijke minister. De attentiedruk is van toepassing op het korpsmanagementteam. Wat al deze vormen van druk met elkaar gemeen hebben, is dat ze leiden tot een algemene pressie op de prestaties van de politie. Van de politie wordt namelijk verwacht dat ze in elke situatie, ongeacht de voorzienbaarheid van het incident een adequate aanpak formuleren om de kans op een herhaling van het incident te voorkomen. Het ontwikkelen van een strategische reactie is dus het resultaat van de prestatiedruk die incidenten opleveren. In de volgende paragrafen zal dieper worden ingegaan op de strategische reactie op incidenten om aan de prestatiedruk te voldoen. De strategische reactie zal beschreven worden aan de hand van de typologie van incidenten die in paragraaf 4.1 is gemaakt.

6.2 Nieuwe fenomenen

Nieuwe fenomenen omvatten incidenten die relatief moeilijk te voorzien zijn en zich afspelen in de directe omgeving waarin de politie opereert. Het feit dat ze relatief moeilijk te voorzien zijn, is te wijten aan de beperkte informatie die er over het desbetreffende fenomeen beschikbaar is. Incidenten zoals de aanslag op de Koninklijke familie in Apeldoorn tijdens Koninginnedag en de toenemende agressie tegen politieagenten zijn prominente voorbeelden van nieuwe fenomenen. Verder zijn er in het recente verleden ook incidenten geweest zoals het uitbrengen van de Fitna-film door Wilders, Antraxbrieven, en diverse bommeldingen. Het meest karakteriserende voorbeeld zijn wellicht de terroristische aanslag op 9/11 in New York en de aanslagen in Madrid en Londen. Hieruit blijkt tevens dat nieuwe fenomenen vaak om incidenten gaan die zich niet in de eigen politieregio hebben gemanifesteerd. Desondanks beïnvloeden deze incidenten weldegelijk de strategie van de politieorganisatie.

Box 1: Aanslag Koninginnedag 2009 in Apeldoorn

In de categorie nieuwe fenomenen is de aanslag op Koninginnedag 2009 in Apeldoorn het meest recente incident. Een persoon reed destijds met een auto in op het publiek dat de Koninklijke stoet bekeek. Zijn doel was een aanslag te plegen op de leden van het Koninklijke huis die een paar meter verderop passeerden. De dader overleed aan zijn verwondingen en veroorzaakte met zijn dood nog zeven doden onder het publiek. Na dit incident is de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding een feitenonderzoek gestart op verzoek van de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie dat zich zal richten op het functioneren van de bewaking en beveiliging. De Nationale Recherche is een onderzoek gestart naar de toedracht van dit incident.

Deze lopende onderzoeken zijn niet het enige gevolg geweest van dit incident. Ook voor de politie Haaglanden heeft dit incident "*... een geweldige impact*". In het afgelopen jaar heeft Den Haag vergelijkbare evenementen gehad, waar dit incident hypothetisch gezien ook plaats had kunnen vinden. De Afghanistan-top, Prinsjesdag, Veteranendag zijn vergelijkbare gebeurtenissen. Door dit incident heeft de burgemeester van Den Haag, Van Aartsen, de vraag gesteld of het incident in Apeldoorn ook in Den Haag had kunnen gebeuren. Een logische vraag, maar die impliceert meer dan vooraf het geval lijkt. Want er zal moeten worden nagedacht over de aanpak van het volgende evenement. Dat zal per definitie af gaan van wijken van de huidige gang van zaken. "*Als je prinsjesdag ziet dan heeft dat gigantische consequenties, want daar moeten dan tig politiemensen voor aan de bak.*" Dezelfde beredenering geldt ook voor Utrecht. "*Als de Koningin drie dagen later naar Utrecht zou komen, dan zou de beveiliging veel hoger zijn. Niet omdat er informatie is dat het risico groter is, maar omdat de burgemeester van Utrecht wil, dat er hier niets gebeurt. Dat wil hij altijd niet, meer nu zeker niet.*" Een groter beroep op de inzet van politiemensen betekent dat je minder mensen in je operationele proces hebt zitten, waardoor je totale bedrijfsproces wordt verstoord. Een opmerkelijke reactie wanneer je beseft dat dit incident is veroorzaakt door een eenling en de voorgaande keren altijd goed is verlopen. "*Daar kun je je eigenlijk niet tegen wapenen, maar de maatschappij vraagt dat wel en de bestuurder vraagt het ook. Die zal het altijd vragen. Van Aartsen komt niet weg door te zeggen van ik heb er kennis van genomen. Hij zal willen zeggen, mocht er nog een incident komen, van dit heb ik er aan gedaan om het te voorkomen.*"

Dit soort incidenten veroorzaken een grote mate van onzekerheid en angst onder de bevolking. Angst en onzekerheid nopen tot een adequaat optreden. Deze vanzelfsprekendheid is echter lastig in praktijk te brengen. Terroristische aanslagen zijn incidenten die vergaande consequenties

kennen. Zoals box 1 laat zien, heeft het drama dat zich op Koninginnedag voltrok in Apeldoorn consequenties gehad voor het politiewerk in diverse politieregio's. Elk bezoek van de Koningin aan een willekeurige plaats heeft sindsdien een andere benadering gekregen vanuit de politieorganisatie.

"Want hoe je het ook went of keert, je zal moeten nadenken wat je de volgende keer gaat doen en dat zal per definitie af gaan wijken van zoals je het tot nog toe gedaan hebt."

Bovenstaand citaat laat zien dat er binnen de politieorganisatie een herbezinning plaatsvindt ten aanzien van de consequenties van het incident. Wat betekent dit nu voor ons? Had zoiets ook bij ons kunnen gebeuren tijdens een recentelijk gelijksoortig evenement? Dat zijn de twee belangrijkste vragen die in dat kader veelvuldig worden gesteld binnen de korpsleiding. Deze herbezinning beperkt zich niet alleen tot het stellen van vragen, maar leidt ook tot het formuleren van actieplannen om potentiële risico's in de toekomst te reduceren. Een gebruikelijk actieplan is de bewaking langs de route te intensiveren. Zo vertaalt de strategische reactie op dit incident zich in een capaciteitsvraagstuk. Deze reactie is enigszins opmerkelijk, omdat het incident werd veroorzaakt door een individu. Bovendien zijn er geen aanwijzingen voor een structureel gevaar. Het incident wordt daarom betiteld als een op zich staand incident. Het intensiveren van de bewaking betekent dat extra personeel vanuit de andere processen worden gehaald, waardoor een onderbezetting dreigt.

"Wat je nu doet, is op dit incident extra maatregelen treffen. Die heel veel inspanning kosten. Die absoluut jouw bedrijfsprocessen verstoren, maar naar onze mening niet of nauwelijks toegevoegde waarde hebben. Plus, dat je je laat leiden door een eenling."

Een nieuw fenomeen wordt snel verheven tot iets groots, waardoor een irrationele reactie dreigt. De reactie slaat te ver door, want een extra intensivering van de bewaking met 20% leidt niet per definitie tot een afname van het risico met 20%. Het risico blijft altijd aanwezig. De strategische reactie wordt gevoed door de toenemende verantwoordingsdruk. Een burgemeester als korpsbeheerder kan niet aankomen zonder enige

maatregelen. Mocht er toch wederom een aanslag worden gepleegd dan zou hij daar simpelweg niet mee weggkomen. Hij kan dan worden verweten geen lering te hebben getrokken uit een eerder voorval. Extra capaciteit inplannen is een eenvoudig middel om achteraf te kunnen verantwoorden dat de burgemeester er alles aangedaan heeft om een incident te voorkomen. Hier zit echter wel een keerzijde aan. Schuiven met capaciteit is nog wel mogelijk, maar extra capaciteit inzetten is onmogelijk. Aangezien politiecapaciteit momenteel een schaars middel is, kan deze strategische reactie leiden tot het volgende probleem.

"...want die extra capaciteit ga je niet krijgen. Dat is een gegeven. Maar je hebt je wel politiek uitgesproken richting de gemeenteraad dat er meer capaciteit bij moet. Dus ze zullen jou of mij gaan aanspreken van wanneer komt die capaciteit erbij. Dan moet je dus gaan herschikken. Dan zit je dus weer in een politieke slangenkuil."

Herbezinning uit zich niet altijd in vragen over de betekenis van het incident voor de eigen politieregio. Een goed voorbeeld, dat een andere vorm van herbezinning kent, is het geweld tegen politieagenten. Dit incident is niet enkelvoudig maar neemt inmiddels de proporties aan van een trend. Op basis van dit karakter moet een kleine nuance worden aangebracht in de strategische reactie. Zojuist is de reactie betiteld als een symbolische reactie in termen van extra capaciteit om verantwoording achteraf mogelijk te maken wanneer het fout gaat. De herbezinning die in dit kader plaatsvindt, is niet zozeer gericht op de vraag wat dit nu betekent voor de eigen organisatie, maar meer op de vraag wie er nu feitelijk eigenaar van dit probleem is. De politie wordt belaagd door jongeren van vaak allochtone afkomst. Aan de ene kant is dit een veiligheidsvraagstuk, maar deze incidenten kunnen ook worden uitgelegd als een integratievraagstuk. Vervolgens rijst de vraag wie er dan verantwoordelijk is voor dit probleem. Niet alleen de politie moet met een strategische reactie komen, ook de gemeenteraden moeten een strategische reactie gaan ontwikkelen.

6.3 Gekende maatschappelijke fenomenen

De gekende maatschappelijke incidenten worden gekenmerkt door hun voorzienbaarheid en manifesteren zich net als de nieuwe fenomenen in de directe omgeving waarin de politie opereert. Het betreft hier incidenten die vaker hebben plaatsgevonden waardoor de voorspelbaarheid groter is. Veelal staan deze incidenten in relatie tot evenementen die vooraf worden ingepland. De politieregio's hanteren een evenementenkalender waarop elk evenement dat plaatsvindt in de regio wordt genoteerd. Bij elk evenement wordt een inschaling gemaakt van het verwachte risico op ongeregelheden. Zo brengt een popconcert in de Amsterdam Arena minder risico met zich mee, dan een voetbalwedstrijd Ajax-Feyenoord (zie box 2).

Box 2: Supportersrellen Ajax – Feyenoord in Amsterdam

Op 15 februari 2009 ontving Ajax Feyenoord voor een Eredivisiewedstrijd in de Amsterdam Arena. Deze voetbalwedstrijd geldt al jaren als een risicowedstrijd, omdat de ervaring leert dat de openbare orde meerdere malen in het geding is gekomen. De afgelopen jaren is er naast het voetbalgeweld een andere discussie opgekomen. Het betreft hier de discussie over de tolerantiegrens van kwetsende spreekkoren binnen het stadion. Rondom die wedstrijd zijn er meerdere incidenten geweest waarin de leus 'Hamas, Hamas, Joden aan het gas' werd gescandeerd. Daar komt bij dat tijdens de voetbalwedstrijd Ajax-Feyenoord 30 aanhoudingen zijn verricht onder de supporters van Ajax. De meeste hooligans werden gearresteerd omdat ze de Feyenoord-aanhang bij de Amsterdam Arena belaagden. Zo werden supporters van de Rotterdamse club onder meer bekogeld met flessen. Deze wedstrijd werd in negatieve zin gekenmerkt door kwetsende spreekkoren en geweldsincidenten. Vandaar dat de komende vijf jaar de ontmoetingen tussen Ajax en Feyenoord in Amsterdam en Rotterdam zullen worden gespeeld zonder bezoekende supporters van de uit spelende club. Deze maatregel is het resultaat van het overleg tussen burgemeesters Aboutaleb (Rotterdam), Cohen (Amsterdam) en bestuurders van Ajax, Feyenoord en de KNVB.

De tactiek van handhaving rondom risicowedstrijden is de afgelopen jaren gewijzigd. *"Acht jaar gelden stonden we met vijf, zes pelotons ME. Nu maar met twee."* Strategisch handelen heeft er voor gezorgd dat in plaats van reactief optreden er ook steeds meer proactief is opgetreden. *"Zo staan er betere hekken, kunnen ze elkaar niet meer zien, komen ze altijd verplicht met een trein, accepteer ik de opening van het supportershome tijdens de wedstrijd niet."* Zodoende draait de politie op het halve detachement dan voorheen. Het weren van uit spelende supporters als reactie op spreekkoren

en geweldsincidenten staat niet op zichzelf. In 2007 waren er in de Amsterdam Arena eveneens racistische spreekkoren. De afspraak was toen dat de wedstrijd zou worden gestaakt. De beslissing zal moeten worden genomen door het bestuur van Ajax. Zij hebben er echter totaal geen belang bij als die wedstrijd wordt stilgelegd. *"Het belang van de wedstrijd prevaleerde boven het irritante gedrag van die supporters. [...] Laten we eerlijk zijn, het is de afgelopen vijf jaar een bende geweest, ze hebben toch de confrontatie gezocht, dan is het tijd voor andere maatregelen."* De strategie om het beleid te continueren, werd samen met de burgemeesters gevoerd. De politie van Rotterdam-Rijnmond en Amsterdam-Amstelland hebben eerst de nieuwe burgemeester van Rotterdam, Aboutaleb, de beslissing laten nemen. *"Aboutaleb stemde daarmee in en toen kon Cohen niet anders meer"*.

Het feit dat dit type incidenten zich goed laten voorzien, komt tevens door de hoeveelheid informatie die hierover beschikbaar is. Incidenten zoals rellen bij voetbalwedstrijden, conferenties of demonstraties worden veroorzaakt door een bepaald soort volk. Bepaalde kleding of gedragingen van personen geven aan dat er onrust dreigt. De kennis die hierover bekend is, dient als belangrijke peiler voor de verschillende scenario's waaruit de politie kan kiezen ten tijde van een evenement. De aanwezigheid van diverse informatie maakt dat er veel inzicht bestaat in oorzaken van incidenten en langs welk patroon zij meestal ontwikkelen. Die informatie is van belang voor de strategische reactie die doorgaans volgt op dit type incidenten. Doordat er zoveel bekend is over oorzaken van bijvoorbeeld voetbalgeweld en rellen, kan er ook beter worden ingespeeld om dit te voorkomen. De strategische reactie is hier erop gericht om incidenten te voorkomen, door niet alleen preventief, maar ook proactief te handelen. Niet langer worden sancties in het vooruitzicht gezet als het misgaat, maar steeds vaker wordt ook de infrastructuur aangepast om incidenten te voorkomen. Deze reactie is goed te illustreren aan de hand van het voetbalgeweld. Zo werden de supporters van rivaliserende clubs eerst gescheiden door netten. Nu worden de scheidslijnen aangegeven door glazen wanden, worden de omringende supportersvakken leeg gehouden om een directe clash te voorkomen. Bovendien is er een combiregeling geïntroduceerd om ook in de aanloop naar het stadion een directe clash te voorkomen. Nieuw is het verbod om supporters van de uit spelende club toe te laten tot het stadion. De politie van

Rotterdam en Amsterdam-Amstelland hebben hier gezamenlijk op aangedrongen bij de eigen korpsbeheerders. Deze burgemeesters zijn samen met bestuurders van Feyenoord, Ajax en de KNVB overeengekomen om de komende vijf jaar geen bezoekende supporters toegang te verschaffen tot het stadion om zo incidenten te voorkomen.

Incidenten die gerekend kunnen worden tot de gekende maatschappelijke fenomenen beschikken over een grote hoeveelheid informatie die inzichten verschaffen in de oorzaken van deze incidenten. Zo worden de meeste incidenten bij evenementen zoals oudejaarsnacht en andere festiviteiten veroorzaakt door drankgebruik. De informatie die hierover beschikbaar is, is legio. Hierdoor is de politie beter in staat op preventieve en proactieve wijze te anticiperen op incidenten. De strategische reactie is dan ook veel meer gericht om met stakeholders afspraken te maken over bijvoorbeeld dankgebruik of het verwelkomen van bezoekende voetbalsupporters. Dit gebeurt door tolerantiegrenzen af te spreken met de aanwezige partners. De politie opereert vervolgens als handhaver van de afgesproken tolerantiegrenzen. Deze afspraken zijn er op gericht om de risico's op een potentieel incident weg te nemen.

6.4 Bedrijfsrisico's

Waar mensen werken worden fouten gemaakt, is een veel aangehaald gezegde. Bedrijfsrisico's vallen onder die noemer. Hieronder worden incidenten verstaan die direct betrekking hebben op het politiewerk. Deze interne oriëntatie en de relatief voorzienbare aard van dit incident uit zich in misdragingen en nalatigheden van individuele politieagenten. Veelvoorkomende incidenten in dit kader zijn buitensporig hardhandig optreden van politieagenten. Daarnaast zijn er ook specifieke gevallen bekend van het gebruiken van een ongecertificeerd wapen, provocerend gedrag en het richten van kwetsende teksten aan een politica. De overeenkomst tussen al deze incidenten is dat het handelen van een enkele of een selecte groep politieagenten in een bepaalde situatie centraal staat.

Die handelingen worden vervolgens openlijk bekritiseerd, met als gevolg een negatief effect op het imago van de politie. De beeldvorming is negatief waardoor het vertrouwen en daarmee de tevredenheid van de politie afneemt. De incidenten in box 3 laten zien dat dit niet altijd leidt tot een ingrijpende strategische reactie.

Box 3: Provocerend gedrag motoragent Maarsse

Een motoragent in Maarsse daagde een bestuurder van een scooter uit om met hem de confrontatie aan te gaan. De motoragent stapte van de motor, trok zijn jas en kogelwerend vest uit, deed zijn wapenriem af en liep richting de jongen. De motoragent kreeg de scooterrijder niet te pakken en probeerde op deze manier het conflict aan te gaan. De scooterrijder provoceerde op zijn beurt door rondjes te blijven rijden om de motoragent heen. Het incident is door een mobiele camera vastgelegd en op meerdere internetfora geplaatst. De beelden van dit incident zijn vaak bekeken en bekritiseerd. Gesteld kan worden dat een dergelijk incident nadelig is voor het vertrouwen en daarmee de tevredenheid van de burgers in de politie. De reactie die hierop volgt vanuit de politie is echter minimaal te noemen. Een woordvoerder van de politie heeft zich beperkt tot het in de media afwijzend uit te laten tegenover deze actie.

Een dergelijk incident kwam eveneens voor binnen de politieregio Haaglanden, waar een wijkagent uit Pijnacker op internet kwetsende teksten heeft gericht aan een lokale politica. Wederom een individuele actie van een agent die het imago van de politie negatief beïnvloed. Deze actie leidt tot "*geen enkele beweging in het korps*". Er heerst hier een soort van gelatenheid die berust op het volgende argument. "*Er zijn hier 5500 medewerkers, die hebben we niet allemaal aan een touwtje.*"

Bij incidenten waar agenten verweten worden buitensporig hard geweld te hebben toegepast, wordt dit vaak met een kritische blik aanschouwd door directe omstanders. In sommige gevallen is dit ongefundeerd en blijkt uit onderzoek van de ombudsman dat de politieagent in haar recht stond om op die wijze op te treden. In andere gevallen staat de burger wel in haar recht wanneer zij stelt dat de politie buitensporig hard is opgetreden. Wanneer er sprake is van bedrijfsrisico's waar agenten buiten de vastgestelde richtlijnen en procedures hebben geopereerd, volgt er altijd een intern onderzoek naar de toedracht van deze situatie. Een zogeheten feitenonderzoek wordt gevolgd door een interdisciplinair onderzoek en in sommige gevallen ook nog door een communicatieprotocol, mocht het incident in de media geraken.

Vervolgens wordt de agent aangesproken op zijn gedrag en volgt een waarschuwing of in ernstigere gevallen een schorsing. Een operationele reactie die verder geen strategische elementen herbergt. De strategische reactie volgt niet in termen van aanscherping van huidige protocollen, wel kunnen bepaalde situaties leiden tot lesmateriaal in bepaalde trainingen. Ook hier heeft het integreren van deze situatie als casus binnen trainingen tot doel om de kans op soortgelijke incidenten in de toekomst te reduceren.

Een verwachte strategische reactie zou gevonden kunnen worden in de verschillende imagoverbeteringprojecten. Aangetoond is dat deze projecten niet volgen op specifieke incidenten, maar volgen naar aanleiding van de uitkomsten van tevredenheidonderzoeken. De gegevens die deze onderzoeken voortbrengen kunnen worden geëxtrapoleerd in trends die inzicht geven over het vertrouwen in de politie. Daarbij is wel geconstateerd dat bedrijfsrisico's waarbij agenten buitensporig hard, kinderachtig, provocerend, of helemaal niet optreden funest zijn voor het imago van de politie. De reden dat de politie niet reageert op dit type incidenten is gelegen in de overtuiging dat zij daar eigenlijk al voortdurend in investeren. Een bejegeningstraject en integriteitproject gecombineerd met gerelateerde thema's binnen cursussen dienen ervoor te zorgen dat het gedrag van de politieagent de grenzen niet overschrijd. Desondanks raakt het motto van de politie "*waakzaam, dienstbaar*", representatief voor de visie van de politie, ernstig ondergesneeuwd door de aanwezigheid van dit soort incidenten. Als reactie spreekt de politie zich via een mediabericht afkeurend uit over het voorgevallen incident. Imagoverbeteringprojecten volgen als indirecte strategische reactie op bedrijfsrisico's.

6.5 Systeemverstoringen

De laatste categorie betreft de systeemverstoringen. Incidenten kunnen een uiting zijn van een verstoord systeem. Aangezien het systeem de gebruikelijke hantering betreft van procedures is het vrij lastig om dit type incidenten te voorzien. Naast dit relatief onvoorzienbare karakter hebben dit

soort type incidenten direct betrekking op de wijze waarop politieactiviteiten worden verricht. Incidenten die systeemverstoringen aan het licht brengen zijn schaars. De belangrijkste incidenten in dit kader zijn onder meer de Schiedammer parkmoord in Rotterdam en de zaak Lucia de B. in Den Haag (zie box 4). In deze zaken zijn verdachten veroordeeld voor feiten die ze in werkelijkheid niet hebben gedaan.

Box 4: Falende opsporingsmethodiek Lucia de B.

In april 2008 werd Lucia de B. na ruim zes jaar gevangenschap op laste van de minister van Justitie vrijgelaten. Als verpleegster werd zij in eerste instantie verantwoordelijk gehouden voor vijf moorden en twee pogingen tot moord. Het Gerechtshof in Den Haag veroordeelde haar voor zeven moorden en drie pogingen tot moord tot een levenslange gevangenisstraf en TBS. In cassatie is die straf omgezet tot levenslang. De slachtoffers waren patiënten die zij diende te verplegen. Deze moorden kwamen aan het licht door een onnatuurlijke dood van een baby door digoxinevergiftiging. Lucia de B. werd hiervan beschuldigd en uiteindelijk veroordeeld. Later onderzoek heeft aangetoond dat de baby wel op een natuurlijke wijze is overleden. Directe omstanders ontwikkelde een eigen onderzoeksanalyse en kwamen tot de conclusie dat Lucia de B. ten onrechte was veroordeeld voor feiten die zij niet had gepleegd. Er zou hier sprake zijn van een justitiële dwaling. De door justitie gehanteerde onderzoeksmethoden bleken wetenschappelijk niet verantwoord te zijn. De Commissie Evaluatie Afgesloten Strafzaken (CEAS) heeft nieuwe justitiële onderzoeken gestart. De belangrijkste conclusie van deze onderzoeken luidde dat er tijdens de rechtsgang sprake is geweest van ernstige tekortkomingen. Zo spreekt uit het onderzoek van de Hoge Raad ernstige twijfel over de bewijsvoering in de andere ten laste gelegde zaken. Deze zijn door het Haagse Hof via een zogeheten schakelbewijs aan de digoxinevergiftigingszaak gekoppeld.

De zaak van Lucia de B. kan als incident beschouwd worden dat de opsporingsmethodiek ernstig onder druk heeft gezet. Dit heeft zich vertaald in een kritische blik op het werkproces van de opsporing. Het gevaar licht volgens de politie in de cultuur van de politieorganisatie. De tunnelvisie wordt veroorzaakt doordat men binnen de politie *"heel erg snel gefocust"* is op iets. *"Het proces zelf is er op gericht aan te tonen dat de verdachte daadwerkelijk die misdaad heeft gedaan. Het is niet zo dat er wordt gekeken of die persoon het niet heeft gedaan. Het proces werkt dat in de hand. Nu hebben ze daarvoor bedacht om daar een club mensen naast te zetten, tegenspraak."* Dit betekent eveneens dat onderzoeken intensiever bemand worden dan voorheen. Deze extra inzet wordt wederom weggehaald vanuit de overige politieprocessen. Dit kan doorslaan waardoor de maat uit het oog kan worden verloren. *"Natuurlijk zit de publieke opinie daar weer achter en die zet dat wel weer onder druk, waardoor men ook weer dat doorschietgedrag kent."*

Systeemverstoringen, die door incidenten aan het licht worden gebracht, leiden altijd tot een onderzoek. Soms worden deze evaluatieonderzoeken gedaan door de politieregio. Daarnaast kan het ook door een parlementaire onderzoekscommissie worden gedaan zoals bij de Schiedammer parkmoord is gebeurd onder leiding van Posthumus. Incidenten die verstoringen van het systeem van de recherche hebben blootgelegd, hebben tot een sterke strategische reactie geleid. Onderzoeken hebben aangetoond waar de knelpunten zitten en vervolgens is op basis van die bevindingen een nieuwe aanpak ontwikkeld. Bij deze incidenten was de druk tot aanpassing in feite een verplichting. Die verplichting kan verklaard worden door de media-aandacht die praktisch altijd gepaard gaat met dit soort schandalen. De rol van de media, in het bijzonder van Peter R. de Vries die dit soort misstanden verder onderzoekt, leidt tot een grotere druk om passend te reageren op dit type incidenten.

Systeemverstoringen beperken zich niet alleen tot fouten in de methodiek van de recherche. Ook incidenten rondom de integriteit van het personeel kunnen daar toe gerekend worden. Het bewust doorspelen van gevoelige en vertrouwde informatie naar derden is daar een voorbeeld van. In Rotterdam speelde een agent gevoelige informatie door aan de Marokkaanse inlichtingendienst. Dit incident leidde tot veel commotie in de tweede kamer. De gebrekkige integriteit van politieagenten wordt vaak teruggevoerd op een gebrekkige screening bij aanvang van zijn dienstperiode. Een disciplinair onderzoek volgt vaak, maar meestal blijft het hier bij. Een eventuele strategische reactie zou plaats kunnen vinden in de verscherping van de procedures rondom de screening. Overigens komt het maar zelden voor dat procedures binnen de screening worden verscherpt op basis van incidenten rondom de integriteit van agenten.

6.6 Verschillende incidenten, verschillende reacties

Veel verschillende incidenten zijn in dit hoofdstuk de revue gepasseerd. Al deze verschillende incidenten hebben weer geleid tot identieke reacties. Tevens is opgemerkt dat sommige incidenten worden benaderd als onderdeel van het politiewerk. Een reactie vindt dan vaak plaats op basis van operationele strategieën. Terwijl andere strategieën hogerop worden gespeeld en worden besproken binnen het strategische management. Op dat moment worden incidenten meer benaderd in termen van aantasting van de organisatie en haar imago naar buiten toe. De korpsleiding is er dan aan gelegen om regiobrede reactie te formuleren naar aanleiding van één of meerdere incidenten. Concreet gebeurt dit door een incidentenagenda op te stellen. Binnen de politie gaat dit door als *issuemanagement* of *situatierapportage*. Dit houdt in dat de korpsleiding periodiek, één keer per week, bij elkaar komt om de belangrijkste incidenten te bespreken. Hoofdzakelijk zijn dit incidenten die zich voor hebben gedaan in de eigen regio, maar in sommige gevallen betreft dit ook incidenten die plaats hebben gevonden in andere regio's. Het merendeel van politieregio's heeft deze vorm van *issuemanagement* formeel zo geregeld. Niet alle incidenten komen aan bod, veelal zijn dit een beperkt aantal, variërend van vijf tot tien incidenten die ruimere aandacht hebben genoten in de media. De incidenten die worden besproken worden op de agenda gezet door een ondersteunende afdeling.

"Onze afdeling communicatie die kijkt gewoon wat speelt er allemaal in de buitenwereld. Wat lezen we in de krant, wat horen we op de radio, wat zien we op TV, wat is er bij het landelijke politieorgaan gaande en die proberen daar iedere week een aantal issues uit te halen en adviseren dan de korpsleiding om een bepaalde actie wel of niet te nemen."

Ondanks dat alle typen incidenten worden besproken in een veiligheidsoverleg, worden incidenten verder gekenmerkt door hun onderlinge verschillendheid. Voorgaande paragrafen hebben laten zien dat per type incident een ander soort strategische reactie plaatsvindt. Vanwege de grote variatie aan incidenten is het onmogelijk vast te stellen welk incident tot welke reactie leidt. De achterliggende reden van deze

constatering zal centraal staan in het volgende hoofdstuk. Echter, neemt dit niet weg dat er wel een uitspraak kan worden gedaan over de strategische reactie in relatie tot een bepaald type incident. Figuur 7 vormt in dat opzicht de conclusie van dit hoofdstuk. Hierin is een schematisch overzicht te vinden van de typen incidenten in combinatie met de aard van de strategische reactie. De specifieke strategische reactie is niet statisch en valt dus onmogelijk te duiden, maar de aard van de strategische reactie wel.

Gebeurtenis	<i>Goed voorzienbaar</i>	<i>Niet of slecht voorzienbaar</i>
<i>Intern</i>	<p><u>Bedrijfsrisico</u></p> <p>↓</p> <p>Herstellen</p>	<p><u>Systeemverstoring</u></p> <p>↓</p> <p>Herzien</p>
<i>Extern</i>	<p><u>Gekend maatschappelijk fenomeen</u></p> <p>↓</p> <p>Herkennen</p>	<p><u>Nieuw fenomeen</u></p> <p>↓</p> <p>Herbezinnen</p>

Figuur 7: strategische reacties op typen incidenten

De strategische reacties die volgen naar aanleiding van bedrijfsrisico's zijn er op gericht om het imago van de politie te herstellen. Dit herstel vindt enerzijds plaats door een afkeurend persbericht naar buiten te brengen. Anderzijds vindt het herstel plaats door bedrijfsrisico's als casus op te nemen in trainingen en cursussen voor nieuwe aspiranten. De strategische reactie die volgt op systeemverstoringen is ingrijpend. De druk die een onderzoekscommissie met haar onderzoek uitoefent is heel groot, zodat een verplichte herziening van de huidige systematiek onontkoombaar is. De gekende maatschappelijke fenomenen kent een strategische reactie in de vorm van herkenning. Aangezien er al veel informatie beschikbaar is over het ontstaan en verloop van dergelijke incidenten, is de strategische reactie er

op gericht nog meer informatie te vergaren om daarmee proactief en preventief handelen mogelijk te maken. Door incidenten in een vroegtijdig stadium te herkennen, kunnen zij beter beheerst worden. Als laatste type incident zijn de nieuwe fenomenen onderscheiden. De strategische reactie die volgt naar aanleiding van nieuwe fenomenen is tweeledig te duiden. Wanneer nieuwe fenomenen plaatsvinden buiten de eigen politieregio, neemt herbezinning plaats door de consequenties te bespreken voor de eigen politieregio. Vragen rijzen of dergelijke incidenten ook in de eigen regio hadden kunnen gebeuren en wat de consequenties zullen zijn voor de wijze waarop de politie haar taken uitoefent. Nieuwe fenomenen kunnen ook leiden tot herbezinning in termen van discussies over wie nu feitelijk eigenaar van de problematiek is. Geweld tegen medewerkers met een publieke taak kan worden uitgelegd als een veiligheidsvraagstuk. Daarmee ligt het initiatief van een strategische reactie bij de politie. Aan de andere kant kunnen deze incidenten ook worden uitgelegd als een integratievraagstuk, waarbij de verantwoordelijkheid bij de verantwoordelijke minister of wethouder is gelegen.

7. Mechanismen bepalen de strategische reacties

Per type incident is een globale reconstructie gemaakt van de strategische reactie die er op volgt. Een globale reconstructie, want zoals uit de verschillende voorbeelden al viel te herleiden verschilt de strategische reactie per incident. Kortom, de reactie is min of meer gelijk bij de verschillende incidenten die tot dezelfde categorie horen, maar de impact verschilt. De betekenis die er binnen de politie wordt gegeven aan verschillende incidenten bepaalt de strategische reactie. De gegeven betekenis komt tot stand middels verschillende mechanismen die dit proces beïnvloeden. In dit hoofdstuk zal worden beschreven welke mechanismen er spelen ten tijde van het proces van betekenisgeving. Eerder in hoofdstuk vier is gesteld dat de focus van incidenten het resultaat is van een individueel en socialiserend proces. Personen binnen de politie geven zelf een betekenis aan bepaalde incidenten en bovendien spreken zij onderling met elkaar over verschillende betekenissen van incidenten. Naast deze persoonlijke mechanismen kan de betekenis van incidenten ook tot stand komen door organisatorische arrangementen. Hiermee wordt gedoeld op de aanwezigheid van processen die in de organisatie zijn verankerd om met incidenten om te gaan. Deze drie mechanismen zullen in dit hoofdstuk verder worden uitgewerkt.

7.1 Individuele betekenisgeving

Binnen de politieorganisatie worden verschillende functies geconfronteerd met hetzelfde incident. Zij ontwikkelen ieder hun eigen betekenis van dit incident op basis van hun eigen waarneming. Hierbij is wel eens een kleine tegenstrijdigheid te constateren. Zo sprak een respondent over geweld tegen politie en brandweer in termen van "*uit de hand gelopen kattenkwaad*" en een andere respondent benoemde het als "*baldadigheid*". Zij spreken hier enigszins met een bepaald bagatel over deze incidenten. Desondanks zeggen ze ook meteen dat geweldsplegers dit natuurlijk niet mogen doen, ze keuren het af, tolereren het niet. Dus aan de ene kant stelt het niets voor, maar toch tolereren ze het niet. In dit geval gaat het er niet om of de gekozen betekenis van het incident overeenkomt met de werkelijkheid. Sommige

incidenten kunnen wel klein en nietszeggend zijn geweest, maar het is duidelijk om in alle gevallen er in kleinerende termen over te spreken gevaarlijk is. Dit gevaar is gelegen in de betekenis die door de media wordt verspreid onder de burgers. Zo heeft de media met geweld tegen de politie gesproken in termen zoals "straatterreur". Geweld tegen brandweerlieden werd volgens de politie als volgt afgeschilderd door de media.

"Waarbij het schrikbeeld was in de media dat hier hordes Marokkanen brandweerlieden te lijf gingen, die vervolgens met gevaar voor eigen leven de wijk uit hebben moeten vluchten en de brand hebben moeten laten voor wat het was. Nou ja, dat was het beeld, maar het feitelijke beeld was toch wel dat een bepaald groepje van overwegend echt jonge Marokkanen, zeg dertien, veertien jaar in een brandweerwagen achter het stuur is gekropen."

De tegenstrijdige betekenis die bepaalde individuele politiemedewerkers naar buiten brengen, geldt als koren op de molen van de media. Hierdoor lijkt het alsof de politie de problemen onderkent. Hier ontstaat een opmerkelijke paradox. Individuele politiemedewerkers proberen door middel van de door hun gehechte betekenis het probleem klein en nietszeggend te laten zijn. Hiermee hopen ze het probleem klein en beheersbaar te houden. Echter, doordat in de media een veel dramatischer beeld wordt getaleerd, komt het over alsof de politie de werkelijke problemen onderkend. Op de burgers en de politiek komt volgens het beeld over alsof de politie niet in staat is te beschikken over een passend antwoord. Door deze druk worden zij min of meer verplicht om met een effectief plan van aanpak te komen, terwijl zij dat met de eerste 'kleine' betekenis niet voor ogen hadden.

Naast deze persoonlijke analyse geldt nog een ander element van individuele betekenisgeving. Het gaat hier om de persoonlijke aannames van korpsdirectieleden en korpsbeheerders. Het feit dat misdragingen door politieagenten bijna nooit leiden tot een strategische reactie valt te begrijpen door te kijken naar de persoonlijke aannames van chefs. Onderstaand citaat laat zien dat op misdragingen van politieagenten nauwelijks strategisch wordt gereageerd, omdat het al voldoende moet zijn doorgedrongen ten tijde van de gevolgde trainingen en opleidingen van politieagenten.

"... dat leidt tot geen enkele beweging in het korps. [...] Medewerkers krijgen het in opleidingen mee. Het zijn onderwerpen die zeer regelmatig worden besproken binnen managementteams. Dus integriteit is voor ons een heel zwaar begrip. Dat wordt je met de paplepel ingegoten. Dus als je zoiets doet dan weet je ook van ik zit hier fout."

Persoonlijke aannames van politiechefs op strategisch niveau kunnen ook zijn gebaseerd op speculatie. Wanneer er sprake is van een incident binnen een andere politieregio of ander land, kan toch de vraag ontstaan wat dat incident voor het eigen korps betekent. De vraag die dan door de korpsleiding kan worden gesteld is in hoeverre de kans bestaat dat een soortgelijk incident ook binnen de eigen politieregio kan voorkomen. Zij speculeren daarmee op de aanname dat een soortgelijk incident in de toekomst nog een keer zal plaatsvinden. Een praktisch voorbeeld kan worden gevonden in Den Haag toen er werd gespeculeerd over de potentiële gevolgen van de aanslag op Koninginnedag in Apeldoorn. De strategische reactie in de vorm van onder andere extra capaciteit in plannen komt dus tot stand op basis van persoonlijke aannames dat dit incident ook verwacht kan worden in de eigen regio.

"De eerste vraag die de korpschefs toen stelden was van had dit ook bij ons kunnen gebeuren toen wij hier drie weken geleden de Afghanistan-top gehad hebben. Had het toen ook kunnen gebeuren? En hoe zit het hier met Prinsjesdag? Binnenkort hebben we weer veteranendag. Kortom, bij voortduring heb je dus dit soort gelegenheden."

Een derde eigenschap van individuele betekenisgeving die we eerder hebben aangemerkt is de persoonlijke visie. Wanneer er gesproken wordt in termen van visie, dan wordt daar in veel gevallen gerefereerd aan het beheersbaar maken van incidenten. Het draait hier om de centrale vraag of incidenten ten alle tijd voorkomen moeten worden. Een bijzondere rol is hierbij weggelegd voor de korpsbeheerder. De ene burgemeester wil het aantal incidenten tot een minimum beperken met de overtuiging dat er alles aangedaan moet worden om incidenten te voorkomen. Gesteld zou kunnen worden dat ze een optimale uitkomst aspireren. Andere burgemeesters zien incidenten als meer

onvoorzienbaar, waardoor ze niet alle middelen willen inzetten om de kans op incidenten te voorkomen. Het systeem kan volgens hen nooit waterdicht worden gemaakt, waardoor extra reacties vaak niet het gewenste rendement kunnen opleveren. Hier gaat het dus niet om de optimale uitkomst, maar een acceptabele uitkomst.

"...dat Deetman hier tien jaar aan het roer heeft gezeten. Die man was er in feite op uit om het risico op 0 te brengen. Van Aartsen is daar dus anders in. Die is daar wat laconieker in, dan moeten wij het risico maar nemen."

Niet alleen de persoonlijke visie van de korpsbeheerder is van invloed op het ondernemen van een strategische reactie naar aanleiding van incidenten. Ook de persoonlijke visie van leden van de korpsleiding is daar van invloed op. Hier ontstaat dan in het bijzonder een bedrijfsmatige discussie. Deze discussie ontstaat rondom de vraag in hoeverre extra inzet van politieagenten of andere middelen een evenredig positieve uitwerking heeft op de veiligheid. Hier achter ligt de vraag in hoeverre je incidenten kunt beheersen.

"Denk aan de brand op Schiphol en vervolgens nog op Zestienhoven. Als je dan ziet wat dat voor ons betekent, hoe is dat bij ons geregeld? En het schiet altijd zo door. Wij willen dan een soort van 100% zekerheid gaan garanderen. Die 100% zekerheid krijg je alleen nooit gegarandeerd. Je gaat dan in je maatregelen zo ver, je bant het nooit uit. Waarom zou je zo ver moeten gaan?"

Individuele betekenisgeving geschiedt dus allereerst op basis van persoonlijke waarneming en analyse. Deze persoonlijke analyse wordt duidelijk door de woordkeuze die een individuele chef gebruikt. Daarnaast kan individuele betekenisgeving plaats vinden op basis van aannames. Het betreft hier dan voornamelijk de potentie dat bepaalde incidenten nogmaals in de eigen politieregio kunnen plaatsvinden. Als laatste eigenschap van individuele betekenisgeving is de persoonlijke visie van korpsbeheerders en leden van de korpsleiding aangemerkt. Het gaat hier in het bijzonder om de

vraag in hoeverre het mogelijk en wenselijk is om incidenten te beperken tot een minimum.

7.2 Socialiserende betekenisgeving

Waar meerdere personen binnen een organisatie zich bezig houden met hetzelfde incident dan worden zij geconfronteerd met meerder betekenissen. Op twee niveaus zien we socialiserende bewegingen ontstaan waar verschillende betekenissen tegenover elkaar komen te staan. Als eerste is er sprake van interne socialiserende bewegingen. Binnen de politieregio zijn er verschillende momenten waarop incidenten worden besproken met betrokkenen. Naast de interne socialisering is er ook sprake van externe socialisering. Hiermee wordt bedoeld op de manier waarop de politie de betekenis die zij hecht aan incidenten overbrengt naar de buitenwereld. Het gaat daar niet alleen om de wijze waarop de politie naar buiten toe communiceert over incidenten die zich binnen de regio hebben afgespeeld, maar ook over de manier waarop zij naar buiten toe reageert op andere betekenissen van actoren in haar directe omgeving.

7.2.1 Interne socialisering

Betekeningen die aan incidenten worden gegeven, zijn allereerst constructies van verschillende personen. Zoals we net hebben geconstateerd, kunnen we de betekenissen begrijpen op basis van de persoonlijke aannames, visies en analyses van individuele agenten. Zoals in hoofdstuk vier al is opgemerkt worden strategische reacties niet ontwikkeld door één persoon. Dit gebeurt altijd in samenspraak met meerdere chefs. Logischerwijs vindt er een proces plaats waarin betekenissen worden uitgewisseld tussen individuele agenten om zo tot een uniforme betekenis te komen van het incident, die geldt voor de politieorganisatie als geheel. Een platform binnen de politie waar deze betekenissen worden uitgewisseld is het periodieke veiligheidsoverleg. Door middel van dit issuemanagement worden meerdere functies op de hoogte gehouden van wat zich afspeelt in zowel de eigen politieregio, maar in sommige gevallen ook buiten de eigen regio.

"Ondanks het feit dat ik niet direct in het operationele proces zit, maak ik toch elk incident mee want het komt terug in het overleg binnen de directie"

Binnen het veiligheidsoverleg worden niet alle incidenten die zich hebben voorgedaan besproken. Voorafgaand aan dit overleg vindt een selectie plaats door een ondersteunende afdeling van de belangrijkste incidenten over de afgelopen periode. De criteria van belangrijkheid worden als volgt omschreven, waarbij ook het doel van het overleg naar voren komt.

"Dat heeft te maken met hoe hebben wij opgetreden, je kijkt of er juist is opgetreden, of de leidinggevende kennis draagt van het feit van het incident. Je kijkt hoe het verder is opgelost, of er media-aandacht is geweest. Je kijkt of dit een trend is of dat het echt een incident is. Je legt daar dus de relatie van dit incident met andere incidenten. Zo probeer je een totaalpallet neer te zetten en dan is het de bedoeling dat de teamchef goed weet wat hij gedaan heeft, waarom hij dat gedaan heeft met als doel het lerend vermogen te vergroten."

In de eerste paragraaf is al kort stil gestaan bij de betekenissen die korpsbeheerders kunnen geven. Echter vindt er ook een socialiserend proces plaats bij de politie tussen het korpsmanagement en de korpsbeheerder. De korpsbeheerder kan zelf een beeld vormen en daarbij vragen stellen aan de korpsleiding. Vaak spoort de korpsbeheerder de korpsleiding aan om actie te ondernemen op basis van ernstige incidenten. Hierbij dient de korpsbeheerder door de korpsleiding vaak te worden overtuigd van de werkelijke ernst van de werkelijke situatie. Echter, moet niet alleen de korpsbeheerder worden overtuigd, in sommige gevallen moet ook de korpsleiding worden overtuigd van de werkelijke situatie door de districtsleiding. De overtuiging is gericht op het overbrengen van het werkelijke beeld van de situatie. Onderstaat citaat laat een voorbeeld zien hoe beide functies overtuigd moesten worden van een ander beeld. Hierbij gaat het om problemen met Marokkaanse jongeren in Gouda. De korpsbeheerder had het beeld dat er sprake was van een crimineel bolwerk in Gouda. De korpsleiding had ongeveer hetzelfde beeld en had als aanname dat veel van deze problemen waren te wijten aan een gebrekkig optreden van de politie.

"Wat gebeurt er hier nu allemaal. Nou, die burgemeesters hebben natuurlijk allemaal wel onderling contact, maar het was wel de korpsbeheerder die de hele tijd die vragen af moest roepen. Hoe zit het? En die gaat er dan ook beelden bij krijgen van het zou wel heel crimineel zijn. Die zit dat dan ook weer te pushen tegen de korpsleiding aan van doe daar wat aan. En zeker in het begin had de korpsleiding ook nog wel zo iets van jullie treden niet zo goed op. Dan gaat het om beeldvorming. Totdat de korpschef hier ook een keer de straat op ging en constateerde dat het hier niet ging om een politieprobleem. Als je hier praat over een probleem, dan is het een integratieprobleem en daarnaast is het een communicatiehype."

Het socialiserende proces van betekenisgeving wordt gekenmerkt door overtuiging. Betekenissen van de korpsleiding en korpsbeheerders komen vaak niet overeen met de betekenis die er wordt gegeven op districtsniveau. De werkelijke aard van het incident wordt dan ook vaak miskend. De misplaatste beeldvorming binnen de korpsleiding en door de korpsbeheerder wordt gecorrigeerd door het veiligheidsoverleg. Hier hebben districtchefs en teamchefs die dicht op het operationele proces zitten de mogelijkheid om de werkelijke omvang en aard van het incident te verwoorden en daarmee de beeldvorming van de korpsleiding en indirect de korpsbeheerder bij te stellen.

7.2.2 Externe socialisering

Wanneer het gaat om externe socialisering, speelt communicatie daarbij een heel belangrijke rol. Een betekenis die binnen de politie wordt gegeven aan een incident, wordt vaak naar buiten gerapporteerd. Hier ontstaat een interessant spanningsveld, omdat de betekenis die de politie communiceert vaak strijdig is met de betekenis die de media laat zien. De betekenis van de media moet niet worden onderschat. Het grote bereik dat de media heeft, maakt dat zij een groot deel van de bevolking kan beïnvloeden in haar betekenisgeving. Tevens draagt zij een betekenis over aan de politieke elite, die op basis van die informatie Kamervragen kan stellen. Daarnaast kan die mediabelichting ook de betekenisgeving van de korpsleiding en korpsbeheerder beïnvloeden.

"Alleen je ziet altijd in de berichtgeving, dat men schrijft over het incident. En elk incident wat is uitgemeten in de krant, daar hebben wij wel verdachten voor binnen gehaald. Ze zijn ook veroordeeld, maar dat is niet interessant. Het gaat om de berichtgeving over sec het incident. [...] Waardoor niemand meer kijkt van wat is nu het werkelijke probleem, maar aanneemt dat het wel waar is zoals het wordt beschreven."

Het grootste verschil tussen de communicatie in de media en door de politie is de focus. Wanneer de politie naar buiten communiceert, wordt de focus meer gelegd op de afhandeling van het incident, terwijl de media zich hoofdzakelijk richt op de aard en omvang van het incident. Wat de politie vervolgens met dit incident heeft gedaan is alleen relevant als ze betraapt kunnen worden op nalatigheden.

"Als je denkt dat de krant het werkelijke beeld neerzet, dan heb je pech."

Echter, kan de politie in bepaalde gevallen ook zelf worden betraapt in nalatigheid in haar eigen communicatiewijze. Het naar buiten communiceren van een betekenis van een incident kan onzorgvuldig gebeuren. Onderstaande casus laat een incident zien, zoals die zich heeft ontwikkeld.

Twee collega's houden twee woninginbrekers aan ter plaatse. Zoals het vaak gaat, die jongens worden overdag aangehouden en vrienden die op straat zijn, zien dat en lopen er achter aan, lopen te joelen. Daar is niks mis mee, dat mag. Ze nemen stenen in de hand en gooien die richting de politie. Die stenen vallen neer, vijf meter voor een voertuig. Dus wel in de richting van, maar vijf meter voor het voertuig. De politiemensen worden niet geraakt, het voertuig wordt niet geraakt. Die jongens leggen alles op verzoek vast in het dagrapport en die dagrapporten worden meegelezen door onze afdeling communicatie. Communicatie maakt daar een heel verhaal. Zij beginnen niet met het verhaal 'de politie pakt twee woninginbrekers'. Nee, ze beginnen met 'de politie wordt belaagd'. Daarbij vermelden ze ook de boete van €90.

Hieruit valt al op te maken dat er een verkeerd beeld naar buiten wordt gecommuniceerd. Door de nadruk te leggen op het belagen van de politie dat wordt beboet met €90, construeert de politie zelf onnodig een negatief beeld. Als ze het politiebericht hadden geopend met het oppakken van twee inbrekers was de betekenis van het incident veel minder negatief geweest

dan nu is uitgepakt. Om de werkelijke impact van deze betekenis te kunnen begrijpen, is de volgende achtergrond van belang.

"Toen die berichtgeving eruit kwam, had ik daar redelijk de ziekte over in. Mede omdat wij in de gaten hebben dat Gouda onder een vergrootglas ligt als het gaat om problematiek met Marokkanen. Alles wat we communiceren, proberen we zo zorgvuldig mogelijk te doen. [...] Je kan het buiten hartstikke goed doen, maar als in de BackOffice van je organisatie dingen fouten gaan en toevallig naar buiten gaan, dan sta je 10 - 0 achter."

De politie kan dus zelf betekenissen van burgers beïnvloeden door het eigen verhaal dat zij naar buiten communiceren. De zorgvuldigheid waarmee dit gebeurt, is hier van belang. Er dreigt een gevaar wanneer de politie irrelevante bijverschijnselen als hoofdzaak gaat publiceren. Het gevaar uit zich in conflicterende beelden, want wat voor de politie als geen ingrijpend incident wordt gezien, wordt door de media wel belicht als een ingrijpend incident. Daarbij dient opgemerkt te worden dat dergelijke onzorgvuldigheden in communicatie naar buiten niet op zich staan. Het is vaker voorgekomen dat bepaalde beelden beter niet naar buiten hadden worden gecommuniceerd. Een verklaring hiervoor kan worden gevonden in de onvolwassenheid berichtgeving door de politie over incidenten.

"Je ziet gewoon dat de Nederlandse politie en ook gemeenten geen frame hebben in de communicatieboodschappen over deze problematiek. [...] Crisiscommunicatie, laten we het maar even over een crisis praten, is binnen de Nederlandse politie, maar ook binnen de overheid niet goed ontwikkeld."

De spanningsvolle relatie tussen media en politie is niet het enige kenmerk van socialiserende betekenisgeving. Ook tussen de Haagse politiek en de politie kunnen conflicterende beelden heersen. De anekdote in box 5 laat zien hoe een strategische reactie door de minister van Justitie in een andere context wordt geplaatst. De strategische reactie dient volgens de politie een compleet ander doel dan de minister doet vermoeden. Deze verkeerde voorstelling van zaken, maakt dat de politie weer onder druk komt te staan. Zo zouden zij volgens de uitspraak van de minister niet in staat te zijn om de problematiek aan te pakken. Extra inzet van de Marechaussee is nodig om de

problematiek effectief aan te pakken. In werkelijkheid diende deze maatregel een heel ander doel.

Box 5: Eén reactie, twee contexten

"Dit district had op een gegeven moment een aantal zaken op de plank liggen. De politie krijgt een bepaalde prestatiefinanciering voor het aanleveren van rechtbankzaken. Ik zei toen tegen de korpsleiding van ik heb een aantal zaken op de plank liggen. Zou het geen idee zijn om de KMar (Koninklijke Marechaussee) te vragen extra capaciteit ter beschikking te stellen. Er zitten twee kanten aan. Allereerst worden die zaken opgelost en ten tweede doet de KMar ervaring op met strafzaken die zij niet tegen komen binnen de militaire wereld. Dan praten wij dus zomer 2008. Op een gegeven moment ben je dus in gesprek met de generaal en dergelijke, dat kost tijd natuurlijk. De generaal stemt toe en het lobbywerk was allemaal geregeld. Dan moet er een formele aanvraag worden ingediend en die moet dan worden bekrachtigd door de minister van Justitie. De minister tekent die brief dat het allemaal akkoord was, die mensen waren intussen al begonnen bij ons hier, op het moment dat hij in overleg was hier met de Marokkanengemeente. Die hebben de hele dag bij elkaar gezeten en dat gesprek heeft geen resultaat opgeleverd. Behalve dan dat van ja het is een ernstige problematiek. Er was daarna een persconferentie en ja ze moesten naar buiten met wat van nieuwswaarde. Dan zegt Hirsch Balin, gelet op de problematiek, heb ik besloten dat de KMar bijstand gaat verlenen. Een hele andere context zet hij neer en hij komt er elke keer weer op terug. Vorige keer bij het veiligheidsoverleg ook van we hebben extra capaciteit geregeld. Nee, die extra capaciteit was er om die extra zaken af te handelen."

Al met al zien we dat de berichtgeving van de politie over het incident vaak niet in overeenstemming is met het beeld dat de media verspreidt. De politie probeert zaken klein te houden en gebruikt in dat kader soms bagatelliserende termen. Berichtgeving in de media wordt echter gekenmerkt door overdrijvingen, waardoor incidenten worden opgeblazen tot hypes. Voor deze analyse is het nu even niet relevant om te kijken wie de werkelijkheid het beste benadert. Het gaat hier in het bijzonder om de twee verschillende beelden die gevormd worden. De beeldvorming die de media overbrengt aan de burger is van grotere invloed dan de berichtgeving vanuit de politie. Het dominante discours wordt dan ook grotendeels bepaald door de berichtgeving van de media. De kleinerende berichtgeving van de politie steekt daar vervolgens schril bij af. Op het moment dat in de media wordt

gesproken over een crisis en grote problemen en de politie spreekt over kattenkwaad of baldadigheid is dat nadelig voor het imago van de politie. Uitgaande van het dominante beeld lijkt het nu alsof de politie de problemen niet serieus erkent en daarmee onvoldoende haar best doet om de werkelijke problemen aan te pakken.

7.3 Organisatorische routine

De twee mechanismen die zojuist aan bod zijn gekomen, richten zich met name op het strategische niveau binnen de politieorganisatie. Functies zoals korpsleiding, districtchefs en korpsbeheerder staan hier centraal. Het betreft hier enerzijds de persoonlijke betekenisgeving van individuele chefs en daarnaast het socialiseren tussen chefs en korpsbeheerder als wel socialiseren tussen de politie als geheel met haar omgeving. Echter, kan er ook een mechanisme op tactisch niveau worden onderscheiden. Dit mechanisme wordt gekenmerkt door het inbedden van ervaringen met incidenten. In dit verband wordt er gesproken over het lerend vermogen.

Elk incident waarbij politieoptreden heeft plaatsgevonden wordt achteraf geëvalueerd. Deze evaluatie richt zich op de naleving van procedures. Van elk incident worden lopende journaals bijgehouden. Hierdoor valt achteraf na te gaan hoe voorgeschreven operationele tactieken zijn uitgevoerd. Op basis van ervaringen kunnen ontoereikende procedures achteraf worden bijgesteld. Het inbedden van evaluatiemomenten na afloop van elk politieoptreden, maakt dat incidenten steeds beter beheerst kunnen worden. De kans dat incidenten kunnen escaleren wordt daarmee steeds kleiner.

"De strategie van noodbevel is verankerd in het beleid van Ajax – Feyenoord, omdat ik weet dat het altijd misgaat. Daar is geen misverstand over mogelijk. Zodra zij die trein uitkomen, is het al raak."

Bepaalde risico's kunnen worden ingecalculeerd en de strategische reactie op een incident wordt gebaseerd op eerdere ervaringen van de commandant. Hier ontstaat een soort van organisatorische routine op basis van terugkerende incidenten. Evenementen waar draaiboeken of scenario's voor

bestaan worden altijd geëvalueerd. Door dit leergedrag, waarbij risico's steeds beter worden ingecalculeerd, is voorbereiding en in sommige gevallen ook preventie en proactie mogelijk. De strategische reactie is dan niet ingrijpend, maar ontwikkelt zich langzaam doordat na elk incident het scenario wordt geëvalueerd en indien nodig wordt bijgesteld. De aanwezigheid van draaiboeken en evaluatiemomenten maakt dat sommige strategische reacties zijn verankerd in de organisatie. Binnen de politie wordt gesproken over de effectiviteit van het gehanteerde scenario en indien nodig wordt intern een nieuwe strategische reactie ontwikkeld om incidenten in de toekomst nog beter te beheersen.

7.4 Conclusie

De aanwezigheid van de zojuist onderscheiden mechanismen laat ons de impact van de reactie beter begrijpen. Als uitgangspunt gold dat niet elk incident tot dezelfde strategische reactie leidt. Sommige incidenten leiden helemaal niet tot een zichtbare reactie. De belangrijkste invloedsfactor is de betekenis die wordt gehecht aan incidenten. Allereerst gaat het hier om de individuele betekenis die wordt gehecht door individuele medewerkers binnen de politie. Deze betekenis is een persoonlijk beeld dat wordt geconstrueerd op basis van eigen analyse, onderliggende aannames, en persoonlijke visie. Een inzicht in deze eigenschappen maakt duidelijk waar de gehechte betekenis vandaan komt.

Bij persoonlijke betekenisgeving blijft het echter niet, want strategische reacties worden niet door één persoon genomen. Hier komen meer medewerkers bij kijken die elk hun eigen betekenis van het incident meenemen. Er moet dus nog een socialiserend proces plaatsvinden waarbij overeenstemming dient te worden gevonden over de betekenis die de organisatie als geheel hecht aan dit incident. Een veiligheidsoverleg geldt hierbij als voornaamste platform waar dit plaatsvindt. Naast interne socialisering, wordt de betekenis ook vaak naar buiten gecommuniceerd. Politieberichten vertellen echter een ander beeld dan mediaberichten. Dit valt

te verklaren door de focus die zij hanteren. Waar de media is gericht op het incident zelf, richt de politie zich op de wijze waarop dit incident is opgepakt. Door onzorgvuldige berichtgeving van de politie, kan de media worden gewezen op een incident. Dit incident wordt vervolgens opgeblazen en krijgt zo weer een nieuwe betekenis. Deze nieuwe betekenis kan op haar beurt de politiek mobiliseren, waardoor de politie weer moet reageren om deze betekenis te ontkrachten.

Als laatste reden waarom incidenten geen uniforme doorwerking hebben op de strategie van de politie, geldt het lerende vermogen van de politie als mechanisme. Bepaalde evenementen, zoals voetbalwedstrijden en demonstraties, leiden vaak tot incidenten. Hiervoor zijn in de loop van tijd diverse scenario's of draaiboeken ontwikkeld die een aanpak voorschrijven. Binnen de politie is het de gewoonte om na elk incident de gehanteerde aanpak te evalueren. Uit die evaluaties komen soms tekortkomingen aan het licht die vervolgens leiden tot aanpassingen. Deze aanpassingen worden dan geïntegreerd in het volgende optreden ten tijde van het volgende incident. Door deze organisatorische procedure van evalueren en bijstellen, ontstaat een incidentenroutine. Incidenten worden zodoende steeds beter beheersbaar.

8. Conclusie

Al met al moge het duidelijk zijn dat incidenten door de politie zowel bedreigend als uitdagend kunnen worden beschouwd. Zoals meerdere malen al is geconstateerd komt het politiewerk onder druk te staan door verschillende incidenten. Deze constatering heeft enerzijds een bedreigende connotatie, doordat de taakuitoefening wordt bemoeilijkt. Hiermee ontstaan problemen met het handhaven van de veiligheid en openbare orde. Tegelijkertijd maken incidenten het politiewerk dynamisch en doet het een beroep op de flexibiliteit van haar operationele proces. Het onder druk komen te staan van het politiewerk is daarmee uitdagend in de zin dat het zou moeten leiden tot veranderingen. Veranderingen met als doel de positie van de politie binnen de maatschappij te versterken, waarbij de confrontatie met nieuwe incidenten niet het gehele operationele proces meer verstoort. In dit afsluitende hoofdstuk zal worden gekomen tot een antwoord op de hoofdvraag. Zoals in het eerste hoofdstuk is geïntroduceerd, luidt de hoofdvraag als volgt:

Hoe kunnen strategische reacties van de politie op incidenten worden begrepen?

Alvorens dit antwoord zal worden geformuleerd, zullen de belangrijkste empirische bevindingen kort worden aangehaald en gerelateerd aan de theoretische concepten uit het derde en vierde hoofdstuk. Uiteindelijk zal op basis van de beschreven bevindingen een antwoord kunnen worden geformuleerd op de hoofdvraag. Hiermee moet een duidelijk beeld ontstaan hoe de politie geboeid raakt door incidenten. De laatste paragraaf van dit hoofdstuk biedt een tweetal aanbevelingen aan die voortvloeien uit de conclusie. Deze aanbevelingen zullen worden geplaatst in een toekomstperspectief, waardoor het als het ware de politie een nieuwe strategische reactie aanbiedt.

8.1 Van incident naar prioriteit

De politie wordt veelvuldig geconfronteerd met verschillende en veel incidenten. Van der Torre (2009) sprak met zijn zeven patronen al over een intensivering van incidenten. Tevens constateerde hij dat incidenten steeds vaker leiden tot flitspunten of hypes. Soortgelijke incidenten die door de media worden opgepikt, hebben als eigenschap dat ze vaak kijken naar het politietoedreden. In het bijzonder wanneer incidenten worden gecreëerd door de politie of individuele politieagenten zelf. Incidenten waarbij de veiligheid niet gewaarborgd is geweest, zetten de politie onder druk. In het zesde hoofdstuk is geprobeerd te identificeren om wat voor soort pressie het hier gaat. Doordat verschillende incidenten verschillende actoren aanspreken die druk kunnen uitoefenen, valt druk niet te eenduidig te duiden. Al naar gelang de inhoud en context van het incident ontstaat een eigen dynamiek waarmee druk wordt uitgeoefend op de politie.

Allereerst kan druk voorkomen in de vorm van verantwoordingsdruk. Met name politiek verantwoordelijken, zoals ministers en korpsbeheerders opereren onder deze vorm van druk. Wanneer een incident plaats vindt, dient er een strategische reactie te worden geformuleerd. Zodoende kan een verantwoording worden gegeven, mocht een gelijkwaardig incident op termijn toch plaatsvinden in de eigen politieregio. Op het moment dat bepaalde incidenten in de belangstelling komen te staan van Haagse politici uit zich dat in Kamervragen richting de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Justitie. Deze ministers moeten eveneens kunnen laten zien dat zij de problemen erkennen en een daadkrachtig signaal afgeven. Deze verantwoordingsdruk wordt vervolgens neergelegd bij de politieregio's die vervolgens moeten gaan bezinnen op een strategische reactie. Daarnaast leiden incidenten binnen de politieregio's ook tot attentiedruk. Specifieke incidenten kunnen de focus leggen op bepaalde wijken of bepaalde problemen. Ook hier speelt de aandacht vanuit de politiek en media een belangrijke rol. Doordat bepaalde wijken en problemen landelijk aandacht genieten in de media en politiek, genieten zij noodgedwongen ook de aandacht van de politie. De onrust die extra

aandacht genereert in bepaalde wijken doet een beroep op extra attentie vanuit de politie. De druk die incidenten veroorzaken leidt er toe dat de politie extra aandacht moet besteden aan die problemen. Zij moeten namelijk ondanks die incidenten blijven presteren. Incidenten die het uitoefenen van de taken bemoeilijkt en daarmee extra druk op de politie legt, worden heel vaak op de strategische agenda van de politie geplaatst. Eerder zijn deze incidenten benoemd als '*focusing events*'. Incidenten met focus worden dus gekenmerkt door de hoge mate van druk die zij uitoefenen op de politie. Die focus impliceert dat problemen niet adequaat worden aangepakt en dat een strategische reactie noodzakelijk is (Jacobs, 2005; Birkland, 1997).

8.2 Incidenten en strategisch reacties

Dat de politie onder druk komt te staan, maakt het beter te begrijpen waarom zij een strategische reactie moet plegen naar aanleiding van incidenten. Om deze strategische reactie nog beter te kunnen plaatsen moet er worden gekeken naar verschillende typen incidenten. In hoofdstuk vier is een categorisering van incidenten gegeven op basis van twee dimensies. Allereerst kunnen incidenten worden gekenmerkt door hun voorzienbaarheid. Voorzienbaarheid wil zeggen de mate waarin incidenten voorspelbaar en beheersbaar zijn. De tweede dimensie betreft de plaats waar incidenten zich afspelen. Externe incidenten gaan over incidenten die zich in de maatschappij afspelen en waarop de politie moet optreden. Interne incidenten betreffen incidenten waarbij de politie, door bijvoorbeeld ongepast optreden, zelf onderwerp van het incident is. Op basis van die twee dimensies ontstaan vier verschillende categorieën incidenten die elk een eigen type strategische reactie kennen. Daarbij dient opgemerkt te worden dat niet elke strategische reactie identiek is aan de categorie incidenten. Strategische reacties binnen een type incident zijn verschillend. Vandaar dat dus niet de strategische reactie zelf is benoemd, maar het karakter van de strategische reactie. Het type incident en het karakter van de strategische reactie verhouden zich tot elkaar zoals in figuur 8 valt te zien.

Gebeurtenis	<i>Goed voorzienbaar</i>	<i>Niet of slecht voorzienbaar</i>
<i>Intern</i>	<u>Bedrijfsrisico</u> ↓ Herstellen	<u>Systeemverstoring</u> ↓ Herzien
<i>Extern</i>	<u>Gekend maatschappelijk fenomeen</u> ↓ Herkennen	<u>Nieuw fenomeen</u> ↓ Herbezinnen

Figuur 8: strategische reacties op typen incidenten

8.2.1 Karakter van strategische reacties

Bedrijfsrisico's worden gekenmerkt door hun relatief goede voorzienbaarheid en het feit dat ze zich intern binnen de politie afspelen. Het betreft hier vaak misdragingen van individuele politieagenten. De strategische reactie die volgt op dit type incidenten kenmerkt zich door het herstellende karakter. De schade die dit incident aanricht aan het imago van de politie wordt hersteld door een afkeurend bericht te verspreiden over de gedragingen van de individuele agent. Incidenten zoals deze worden ook vaak gebruikt als casus in opleidingscursussen en integriteittrainingen. Systeemverstoringen lijken op bedrijfsrisico's maar hier is de fout gelegen in de onderliggende procedure en niet bij de individuele agent. Systeemverstoringen gaan vrijwel altijd gepaard met parlementaire onderzoeken en die uitkomsten gelden als een verplichte herziening van het oude systeem. Gekende maatschappelijke fenomenen zijn goed voorzienbare incidenten die zich afspelen in de openbare ruimte. De strategische reactie wordt gekenmerkt door het vroegtijdig herkennen van incidenten. Hierdoor kunnen er betere vormen van proactieve en preventieve acties worden genomen om het incident te voorkomen of te beheersen. De

strategische reactie op nieuwe fenomenen worden gekenmerkt door een proces van herbezinning. Herbezinning vindt enerzijds plaats door de risico's en consequenties te inventariseren voor de eigen politieregio. Anderzijds vindt herbezinning plaats door een discussie over de eigenaar van het werkelijke probleem dat dit incident blootlegt en wie er dus verantwoordelijk is voor de strategische reactie.

8.2.2 Rationele en natuurlijke strategische reacties

De strategische reacties die volgen op relatief slecht voorzienbare incidenten nemen sneller de vorm aan van een rationeel proces. Het karakter van *Herbezinning* en *herziening* duidt op het ontwikkelen van een nieuw plan van aanpak om soortgelijke incidenten in de toekomst te kunnen voorkomen. Bij herziening vindt een duidelijke verandering plaats, waar bij herbezinning wordt gezocht naar een duidelijke oplossing. Beide type strategische reacties ontwikkelen zich in een rationeel proces. Dit proces wordt gekenmerkt door overleg met verschillende betrokkenen, waar wordt gezocht naar de werkelijke eigenaar en mogelijke oplossingen van het probleem. Bij *herziening* is ook een duidelijk gefaseerd proces van strategievorming te onderscheiden. Er zijn fouten in de methodiek geconstateerd. Een onderzoekscommissie inventariseert vervolgens de knelpunten en brengt adviezen uit voor mogelijke oplossingen. Vervolgens worden die adviezen door de politie vertaald naar nieuwe operationele methodieken voor de politie.

De strategische reacties die volgen op goed voorzienbare incidenten, voltrekken zich veel meer via een natuurlijk proces. *Herstellen* en *herkennen* zijn in feite operationele procedures. Beide strategische reacties worden gekenmerkt door leergedrag van de organisatie. Deze typen incidenten worden vaak gebruikt als leermomenten. Bedrijfsrisico's zijn bruikbaar als casus voor opleidingen en trainingen om nieuwe agenten in de toekomst voor te bereiden op soortgelijke situaties. Evaluaties van optreden bij incidenten van het type gekende maatschappelijke fenomenen moeten er toe leiden dat een soortgelijk incident in de toekomst nog beter beheersbaar kan worden

gemaakt. Er volgt dus geen rationeel proces naar aanleiding van deze incidenten. Dit strategievormingsproces vindt op natuurlijke wijze plaats doordat reacties ontstaan vanuit operationele routines.

8.3 Het begrijpen van de strategische reactie

Dit onderzoek heeft zover twee interessante inzichten geboden met betrekking tot incidenten de strategische reactie die de politie daarop onderneemt. Allereerst is aangetoond dat incidenten in het algemeen er voor zorgen dat het politiewerk onder druk wordt gezet. Enerzijds gebeurt dat in directe zin, doordat incidenten de taakuitoefening van de politie ondermijnen. Daarnaast kan die druk ook indirect worden uitgeoefend via betrokken actoren. De toegenomen druk op het politiewerk vraagt om een strategische reactie op incidenten. Daarvoor is in dit onderzoek tot een categorisering van incidenten gekomen tot vier verschillende typen. Verschillende strategische reacties per type incident zijn vervolgens geformuleerd in termen van de belangrijkste karaktereigenschap die deze strategische reactie kenmerkt. Rest nog één belangrijke aanname te verifiëren. Bij aanvang van dit onderzoek is geconstateerd dat niet ieder incident tot een reactie heeft geleid. Een belangrijke reden hiervoor is gelegen in de beeldvorming rondom dat incident.

Strategische reacties naar aanleiding van incidenten kunnen het best worden begrepen door te kijken naar de betekenis die er wordt gehecht aan dit incident. Inzicht in het speelveld van betekenisgeving aan incidenten maakt het mogelijk om de strategische reacties op incidenten te begrijpen. Betekenissen worden gegeven door individuele personen. Als het gaat om incidenten en betekenisgeving binnen de politieregio zijn de betekenissen die worden gegeven door personen op tactisch en strategisch niveau het belangrijkste. Zij bepalen uiteindelijk de algemene betekenis die de gehele politieregio naar buiten toe communiceert. Leden van het managementteam van de politie creëren een eigen betekenis op basis van eerdere ervaringen. Deze eerdere ervaringen worden vertaald in persoonlijke waarden,

aannames, analyses en visies ten aanzien van het incident. Verschillende factoren, die soms niet te herleiden zijn, kunnen van invloed zijn op de persoonlijke constructie van een betekenis die aan een incident wordt gehecht. Deze verschillende individuele constructies van betekenissen worden vervolgens met elkaar in contact gebracht tijdens verschillende overlegmomenten. Een belangrijk platform is een veiligheidsoverleg waar wordt gesproken over incidenten die hebben plaatsgevonden. Tijdens een dergelijk overleg worden andere directieleden overtuigd van andere betekenissen om zo tot een consensus te komen in de vorm van een algemeen beeld van het incident. Deze betekenis wordt naar buiten gecommuniceerd in de vorm van officiële politieberichten.

De focus op strategische vraagstukken die incidenten voortbrengen, hangt af van de betekenis die wordt gegeven aan het incident. Binnen de politie wordt die betekenis geconstrueerd door individuele leden van het managementteam. Vervolgens proberen deze leden met elkaar tot één universele betekenis te komen die zij naar buiten kunnen communiceren. De strategische reactie valt te begrijpen wanneer er wordt gekeken naar de betekenis die wordt gehecht aan een incident. Incidenten die als *nietszeggend*, *klein*, *kattenkwaad* of *baldadigheid* worden verwoord zullen niet snel tot een strategische reactie leiden in tegenstelling tot incidenten waaraan een urgentere betekenis wordt gehecht.

Niet alleen de politie hecht een betekenis aan een incident. De strategische reactie valt dus niet alleen te begrijpen door de betekenis die wordt gegeven vanuit de politie. De media speelt eveneens een hele grote rol in het geven van betekenissen. Hier ontstaat vaak een conflictueus speelveld van verschillende tegenstrijdige betekenissen. Waar de media incidenten vaak opblaast tot grote crises door een emotioneel verhaal te verkopen, probeert de politie vaak feitelijk te berichten over het incident en daarmee het incident zo klein mogelijk te houden. De discrepantie tussen deze twee betekenissen is in het nadeel van de politie. De berichtgeving in de media is dominant en beïnvloed veel meer de persoonlijke beelden van het incident van burgers en

politici en zelfs ook leden van het korpsmanagement. De berichtgeving van de politie met als doel het incident klein te houden en niet te laten escaleren, heeft vervolgens een bagatelliserende uitwerking gekregen. Hierdoor komt de politie in een nog negatiever beeld te staan. Zo lijkt zij in eerste instantie niet in staat om de incidenten onder controle te houden en in tweede instantie miskent zij ook nog de ware omvang van het probleem. Voor politici biedt dit genoeg reden om de verantwoordelijke bewindspersoon te ondervragen over de werkelijke aard van het incident en mogelijke oplossingen. Zo kan een incident waar de politie een onbelangrijke betekenis aan heeft gehecht via de betekenisgeving in de media en vervolgens in de politiek toch verheven worden tot een belangrijker incident waarop een strategische reactie moet volgen. Kortom, de strategische reactie op incidenten kan worden begrepen door te kijken naar de betekenissen die daaraan worden gehecht door de politie zelf en hoe deze betekenis zich verhoudt met de dominantere betekenis in de media en de politiek.

8.4 Door incidenten geboeid

Al met al wordt strategievorming naar aanleiding van incidenten bepaald door de omgeving. Incidenten en de verschillende betekenissen die daarbij worden gegeven, determineren de strategische reactie van de politie. Om de strategische reactie van de politie te begrijpen zal er terug worden gevallen op de tien scholen die Mintzberg e.a. (1999) eerder hebben aangereikt.

De strategische reactie op incidenten valt op het eerste oog het best te begrijpen vanuit de omgevingschool. Strategie wordt hierin gezien als een reactief proces op bepaalde gebeurtenissen. Hierbij stellen Mintzberg e.a. (1999: 266): "*De organisatie moet gehoor geven aan deze krachten, anders wordt ze 'eruit geselecteerd'.*" Aanpassing van de aanpak van incidenten en de daar onderliggende trends is noodzakelijk om de positie van de politie in de maatschappij te kunnen waarborgen. De omgevingschool maakt echter een beperkt begrip mogelijk. Zo heeft deze school als aanname dat aan elk incident gehoor moet worden geheven om te voorkomen eruit geselecteerd

te worden. Zojuist is aangetoond dat er niet aan elk incident gehoor wordt gegeven. In het zevende hoofdstuk zijn een drietal verschillende mechanismen in kaart gebracht die hebben getracht de strategische reactie begrijpbaar te maken. Persoonlijke betekenisgeving, socialiserende betekenisgeving en organisatorische routines bepalen de doorwerking van een incident op een strategie. Deze drie mechanismen vertonen overlap met respectievelijk de cognitieschool, de politieke school en de leerschool. Juist deze scholen bieden handvaten om strategievorming naar aanleiding van incidenten beter te begrijpen.

De verschillen in ingrijpendheid van de strategische reacties op incidenten kunnen we dus begrijpen vanuit de cognitieschool, de politieke school en de leerschool. Deze perspectieven brengen mechanismen in kaart die de strategische reactie bepaalt. Zo laat de leerschool zien dat strategische reacties worden begrepen vanuit een creatief proces. Strategische reacties vormen een leerproces, dat zich geleidelijk voltrekt. Door telkens terug te kijken op incidenten via evaluaties van het politieoptreden, kunnen nieuwe initiatieven worden ontwikkeld. Succesvolle initiatieven vormen in verloop van tijd patronen die uiteindelijk resulteren in een gehanteerde strategie. *“Een strategie komt dan ook eerst op als patroon uit het verleden, wordt later misschien een plan voor de toekomst, en uiteindelijk een zienswijze die richting geeft aan het gedrag van de organisatie”* (Mintzberg e.a, 1999: 194). De cognitieschool laat strategievorming zien als het verwezenlijken van een concept. Dit concept komt tot stand door een constructie van kennis en beelden van incidenten. Het vormen van een strategische reactie is een proces dat zich voltrekt in de hoofden van strategen. Dit proces bestaat uit betekenisgeving door het analyseren van incidenten en formuleren van een persoonlijke visie. De politieke school maakt duidelijk dat macht een belangrijk aspect is binnen strategievorming. Dit typeert het spanningsveld tussen de verschillende betekenissen van de verschillende actoren. Enerzijds bevindt dit spanningsveld zich in de organisatie door de aanwezigheid van diverse individuele betekenissen binnen de gehele organisatie. Anderzijds valt op dat in de externe omgeving andere betekenissen gelden die de

uniforme betekenis van de politie contesteren. De media heeft in dat geval meer macht dan de politie om de beeldvorming binnen de maatschappij te bepalen. De confrontatie die vervolgens plaatsvindt tussen het beeld dat de politie communiceert en het beeld dat in de media domineert wordt meestal beslecht in het nadeel van de politie. Het dominante beeld dat de media verspreidt, maakt dat de politie overkomt als ineffectieve organisatie die geen pasklare reactie heeft op incidenten. Politici vangen deze betekenissen op en oefenen daarmee druk uit op het politiebestedel via de verantwoordelijke ministers. Zodoende raakt de politie geboeid door incidenten.

8.5 Aanbevelingen

Door incidenten geboeid is de rode draad van dit onderzoek. Op basis van de resultaten en conclusie van dit onderzoek kunnen een tweetal sleutels worden gevonden om zich van deze boeien te ontdoen. De eerste aanbeveling is gericht op de betekenisgeving van de politie aan incidenten. Het gaat hier in het bijzonder om het verhaal dat de politie naar buiten communiceert. De tweede aanbeveling bouwt voort op een veelgehoorde strategische reactie. Deze strategische reactie is op dit moment al enigszins problematisch te beschouwen, maar zal naar verwachting in de toekomst onmogelijk worden. Deze aanbeveling is erop gericht om de politie op de hoogte stellen van de ontoereikendheid van deze strategische reactie op middellange termijn. Hier zal dus een alternatieve reactie moeten worden gevonden. Beide aanbevelingen zijn erop gericht om de controle over incidenten en hun impact bij de politie te verbeteren.

8.5.1 Verbeteren van incidentencommunicatie

Vanuit de politieke school beschouwd, is gebleken dat er verschillende betekenissen bestaan over incidenten en de manier waarop de strategische reactie moet plaatsvinden. Het grootste spanningsveld ontstaat tussen de betekenis van de politie aan de ene kant en de betekenis in de media aan de andere kant. Hier kunnen twee scenario's ontstaan. In het eerste scenario vindt een incident plaats waar de politie is opgetreden. De media en de politie berichtten onafhankelijk van elkaar over dit incident. Dit scenario is in

principe 'gezond' te noemen en hoeft niet tot problemen te leiden. Dat is anders bij het tweede scenario. In dat scenario vindt wederom een incident plaats waar de politie is opgetreden. De politie bericht over het incident, maar in haar berichtgeving maakt zij melding van een incident dat de aandacht trekt van de media. In dat geval kan berichtgeving van de media afhankelijk zijn van de berichtgeving door de politie. De betekenis van een incident die vervolgens door de politie naar buiten wordt gecommuniceerd, wordt anders gepresenteerd in de media. Uiteraard dient de politie zo waarheidsgetrouw te berichten over haar optredens in de regio. Echter is het niet verstandig om irrelevante hoofdzaken niet naar buiten te brengen. Of in ieder geval niet als hoofdzaak naar buiten te brengen, zoals in paragraaf 7.2.2 is opgemerkt.

Binnen de politie is men ook bewust van de onvolwassenheid van hun crisiscommunicatie. Dat in de afgelopen tijd incidenten zijn opgeblazen in de media tot hypes, zijn sprekende voorbeelden dat de politie niet in staat is geweest de berichtgeving onder controle te houden. Door bepaalde bijverschijnselen naar buiten te melden in een persbericht, die slechts geschikt zijn voor intern gebruik, is de media een aantal incidenten op het spoor gekomen. Door een zorgvuldiger verhaal op hoofdlijnen naar buiten te brengen wordt beter grip gehouden over de betekenissen die in de media worden gegeven aan incidenten. Het gaat hier echter niet alleen om een communicatiekwesitie. Samenhangend met de communicatie is het begrip leiderschap. Verhalen worden vaak gecreëerd of geventileerd door korpschefs of districtchefs. Een goede leider moet in staat zijn een helder beeld over te brengen zonder daarbij de intentie te wekken dat de situatie onderschat wordt.

8.5.2 Het gevaar van een vicieuze cirkel

Eén van de resultaten was dat veel incidenten werden vertaald naar operationele capaciteitsvraagstukken. Deze strategische reactie is eveneens omschreven als symbolisch. Het gevaar van extra capaciteit in plannen om de kans op incidenten te reduceren is dat het een onderbezetting kan

opleveren in de overige hoofdprocessen van de politie wat in het ergste geval weer incidenten in de hand kan werken. Zodoende kan in het ergste geval een vicieuze cirkel ontstaan.

Agressie en geweld tegen medewerkers met een publieke taak en terroristische dreiging hebben geleid tot extra capaciteitsinzet in bepaalde wijken van meerdere steden. Deze extra inzet om te surveilleren wordt gehaald uit andere reguliere politieprocessen. Hiermee kan een onderbezetting worden veroorzaakt in die andere processen. Dit kan een nadelig effect hebben op het handhaven van de veiligheid en openbare orde wat de kans op incidenten verhoogd. Deze situatie is nu nog niet problematisch, maar kan dat op middellange termijn zeker worden. De plannen van minister Ter Horst om het politiebudget drastisch te beperken zal zijn gevolgen gaan hebben op het operationele politiepersoneel. Dit betekent dat politieregio's qua personeelshuishouding noodgedwongen moeten inkrimpen. Extra politie-inzet kan daarmee in de toekomst een problematische reactie opleveren. In termen van druk ontstaat dan weer een andere vorm. En wel de druk om tot een alternatieve aanpak te komen. Er zal meer en meer moeten worden samengewerkt met particuliere beveiligingsbureaus of gemeentelijke beveiliging om de veiligheid te handhaven. Daarnaast zal ook in samenwerking met gemeenten en andere stakeholders de rol van preventief optreden steeds groter worden om meer ruimte te creëren voor minder politie-inzet. De inzet zal dus efficiënter moeten worden ingericht.

9. Literatuurlijst

- Bate, P. (1994) *Strategies for Cultural Change*, Oxford: Butterworth-Heinemann
- Beunders, H.J.G., Kleppe, M., Van Beek, T.C.C. (2004) 'Politie en Media' in: *Politiewetenschap* (21)
- Birkland, T.A. (1997) *After Disaster – Agenda Setting, Public Policy and Focusing Events*, Washington DC: Georgetown University Press
- Bruinsma, G.J.N. (2004) 'Oorzaken van veranderingen in onveiligheid', in: Muller, E.R. (red) (2004) *Veiligheid – Studies over inhoud, organisatie en maatregelen*, Alphen aan den Rijn: Kluwer, pp. 189- 210
- Christensen, C.R., Andrews, K.R., Bower, J.L., Hamermesh, G. en Porter, M.E. (1982) *Business Policy: Text and Cases*, 5e druk, Irwin: Homewood 1L
- COT (2001) *Crisis – oorzaken, gevolgen, kansen*, Alphen aan de Rijn: Kluwer
- De Mulder, R.V., Oey, K.H., Van Schelven, P.C. (2004) 'Veiligheid en informatietechnologie' in: Muller, E.R. (red) (2004) *Veiligheid - Studies over inhoud, organisatie en maatregelen*, Alphen aan den Rijn: Kluwer, pp. 711-740
- Fijnaut, C.J.C.F., Muller, E.R., Rosenthal, U., Van der Torre, E.J. (2007) *Veiligheid – Studies over haar werking en organisatie*, Deventer: Kluwer
- † Hart, P., Metselaar, M., en B. Verbeek, B. (1995), *Publieke besluitvorming*, 's-Gravenhage: VUGA Uitgeverij BV
- Helsloot, I. *De Veiligheidsketen* in: Muller (red) (2009), *Crisis – Studies over crisis en crisisbeheersing*, Deventer: Kluwer
- Johnson, G. (1989) 'Rethinking incrementalism', in D. Asch and C. Bowman (eds) (1989), *Readings in Strategic Management*, London: Macmillan
- Johnson, L. (1992) *The rebirth of private policing*. London: Routledge
- Kingdon, J.W. (1995) *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York: Harper Collins
- Ministerie van Justitie (2006), *Haagse hectiek – Een incidentenstrategie voor Justitie*
- Mintzberg , H., Ahlstrand, B., Lampel, J. (1999) *Op strategie-safari*, Schiedam: Scriptum

Mintzberg, H., Waters, J.A. (1985) 'Of Strategies, Deliberate and Emergent' in: *Strategic Management Journal*, Vol.6 No.3 (Jul.-Sept. 1985), pp 257-272
Moncrieff, J. (1999) 'Is strategy making a difference?' in: *Long Range Planning Review* (vol. 32, no. 2), pp. 273-276

Mouwen, C.A.M. (2004) *Strategische planning voor de moderne non-profitorganisatie*, Assen: Koninklijke van Gorcum

Noorderhaven, N. (1995) *Strategic Decision Making*, Wokingham: Addison-Wesley

Noordegraaf, M., van der Steen, M. (2001) *The problem is, what is the problem*, Zeist: A-D druk

NSOB (2007) *Balanceren tussen inkapseling en afstoting*

Pollitt, C., Bouckaert, G. (2000) *Public Management Reform*, Oxford: University Press

Porter, M.E. (1996) 'What is Strategy?' in: *Harvard Business Review* (November-December 1996), pp. 61-78

Posthumus, F. (2005) 'Evaluatieonderzoek in de Schiedammer parkmoord'

Prahalad, C.K., Bettis, R.A. (1986) 'The Dominant Logic: A New Linkage Between Diversity and Performance.' In: *Strategic Management Journal*, vol. 7, 1986: 485-501)

Raad van Hoofdcommissarissen (2005) *Politie in ontwikkeling – visie op de politiefunctie*, Den Haag: NPI.

Te raadplegen via website Politie:

www.politie.nl/Overdepolitie/Politie_in_ontwikkeling/Publicaties/

Raes, K. (1994) 'Onveiligheid in een normloze wereld', in: *Als angst regeert*, Amsterdam: Uitgeverij De Balie, pp. 15-35

Rosenthal, U., Charles, M.T., 't Hart, P. (1989) *Coping with Crisis – The management of Disasters, Riots and Terrorism*, Springfield: Charles Thomas

Schnabel, P. (red) (2004) *Individualisering en sociale integratie*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau

Stol, W.Ph. (2004), 'Geweld in Nederland: aard, omvang en ontwikkeling', in: Muller, E.R. (red) (2004) *Veiligheid – Studies over inhoud, organisatie en maatregelen*, Alphen aan den Rijn: Kluwer, pp. 211-232

Stone, D. (2002), *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*, New York/London : W.W.Norton

Thiel, van S. (2007) *Bestuurskundig onderzoek – een methodologische inleiding*, Bussum: Uitgeverij Coutinho

Tietze, S., Cohen, L., Musson, G. (2003) *Understanding organizations through language*, London: Sage Publications

Van der Torre, E.J. *Openbare orde: een analyse van ernstige verstoringen* in: Muller (red) (2009), *Crisis – Studies over crisis en crisisbeheersing*, Deventer: Kluwer

Waddington, P.A.J. (1994) *Liberty and order*. London: UCL Press

Weick, K. (1995) *Sensemaking in Organizations*, Thousand Oaks: Sage Publications

Wilson, J.V., Fuqua, P.Q. (1975) *The Police and the Media*, Boston: Little Brown and Company

Wright, P., Pringle, C., Kroll, M. (1992) *Strategic Management Text and Cases*, Needham Heights MA: Allyn and Bacon

Zuurmond, A., Meesters, M.J. (2007) 'ICT en de moderne politieorganisatie', in: Fijnaut, C.J.C.F. (red) (2007) *Veiligheid – Studies over haar werking en organisatie*, Deventer: Kluwer, pp. 399-422

Internetsites

Website Politie. Geraadpleegd: 21-04-2009

<http://www.politie.nl/Overdepolitie/watdoetdepolitie/>

Website Spits, (08-05-2009) *Politiehond moet aan de lijn*. Geraadpleegd: 12-05-2009

www.spitsnieuws.nl/archives/binnenland/2009/05/politiehond_moet_aan_de_lijn.html

Website Trouw, (19-10-2007) *Onrust in Slotervaart niet losjes opblazen tot Parijse toestanden*. Geraadpleegd: 12-03-2009

<http://www.trouw.nl/achtergrond/Dossiers/article1429095.ece>

