

Dienstverlening in de context van de politie

Cahiers Politiestudies
Jaargang 2018-1, nr. 46
p. 19-32

ISBN 978-90-

Auke J. van Dijk & Frank Hoogewoning¹

Inleiding

De Nederlandse politie beschouwt zichzelf als een dienstverlenende organisatie. Hiervan getuigen verschillende beleidsnota's, zoals de Visie op dienstverlening door de politie uit 2003, Visie op dienstverlening 2007 en het Dienstverleningsconcept Nationale Politie van mei 2012, alsmede een reeks van nadere uitwerkingen op deelterreinen als slachtofferzorg, meldingen en aangiften. Dat de politie een dienstverlenende organisatie is, wordt ook buiten de politie zelden bestreden, en het wekt dan ook geen verbazing als de minister van Veiligheid & Justitie als verantwoordelijk bewindspersoon voor de politie in de Tweede Kamer meldt dat de politie dienstverlening tot één van haar centrale thema's heeft benoemd (TK 2014-2015, 29628 nr. 497). In deze bijdrage gaan we in op wat dienstverlening betekent in de context van de politie en doen dat aan de hand van de visievorming binnen Nederlandse politie. We zetten daarbij twee perspectieven tegenover elkaar: 'leveren aan klanten' tegenover 'in en ten behoeve van de gemeenschap'.

Dienstverlening als leveren aan klanten

Niet op voorhand duidelijk is wat dienstverlening in de context van de politie betekent. In algemene zin heeft dienstverlening in ieder geval iets te maken met 'klanten' en 'leveranciers' van diensten, waarbij 'diensten' vooral contrasteren met 'producten'. We grijpen terug op enkele zeer basale inzichten. Volgens Gastelaars (1997, p. 32) is in het algemeen kenmerkend voor een dienstverlenende organisatie:

- dat haar kerntaak (het primaire proces) bestaat uit gerichte transacties tussen uitvoerenden en klanten;
- met het oogmerk een specifiek effect teweeg te brengen in de toestand van de klant;
- onder regie van de centrale waarden van de organisatie;
- rekening houdend met de inbreng en verwachtingen van de klant.

Dit klantperspectief zien we ook terug in hoe dienstverlening binnen de Politie in programma's wordt vormgegeven. Daarbij baseren we ons op de voornoemde beleidsdocumenten van de Politie zelf en op gesprekken met sleutelpersonen uit de organisatie, die zich met dienstverlening

¹ Drs. A.J. van Dijk - senior strategisch adviseur korpsleiding Nederlandse Politie; Dr. F.C. Hoogewoning – algemeen secretaris van de Politieonderwijsraad gevestigd te Den Haag, Nederland.

in de meest ruime betekenis bezighouden. Het in de politiecontext denken in termen van klanten en leveranciers is relatief jong. Waar er voorheen in politieorganisaties vooral werd gedacht in termen van relaties tot *burgers*, heeft het zogeheten *New Public Management* (NPM), eind jaren negentig in het Verenigd Koninkrijk (VK) en begin deze eeuw ook in Nederland, het geheel nieuwe idee geïntroduceerd dat burgers kunnen worden gezien als *klanten* van de politie. Het nadenken over de kwaliteit van dienstverlening kan worden gezien als een positieve invloed van NPM, waar deze overall gezien in onze ogen vooral negatief is geweest. Kern van de bezwaren is dat NPM veelal samengaat met verkleining van de professionele en financiële ruimte en dat dit juist ten koste gaat van de dienstverlening in brede zin, waarover later meer (Van Dijk et al. 2015, pp. 1-66).

Het hanteren van het klantbegrip is overigens binnen de Nederlandse politie niet onomstreden. In de visienota uit 2003 wordt er juist voor gepleit om het publieke karakter van de dienstverlening door de politie tot uitdrukking te laten komen door niet te spreken over klanten maar over burgers, waar het gaat om leden van het publiek die rechtstreeks betrokken zijn in interactie met de politie, en om burgerij waar het gaat om het publiek in het algemeen (Visie op dienstverlening 2003, p. 15-16).

In het VK gaat het omarmen van het klantperspectief samen met het omdopen van de *forces* (korpsen) naar *services* (diensten). De politiehervormingen van de afgelopen jaren in het VK werden daar expliciet gemotiveerd door de politie te kenschetsen als ‘*the last great unreformed public service*’ (Edwards & Skidmore, 2006). Doel van de destijds voorgestelde hervormingen is een politie die zowel meer lokaal en meer op de wensen van burgers gericht is als een meer strategisch doel waarbij het gaat om de meer bestuurlijke aansturing van de politie (WMP, 2015). De hervormingen hebben ook hun uitwerking naar de organisatie zelf. Volgens sommigen heeft de aanduiding van de politie als *service* er zelfs toe geleid dat het laatste restje *esprit de corps* de nek is omgedraaid (The Telegraph, 14 augustus 2011)². Verbonden met het denken over de politie in termen van een *service* is dat stakeholders worden geraadpleegd over wat de politie moet leveren en aan welke kwaliteitseisen dat moet voldoen. Bovendien wordt dat wat er is geleverd, mede beoordeeld aan de hand van bevragingen van het publiek.

De huidige grondslag voor de dienstverlening van de Nederlandse politie is het Dienstverleningsconcept Nationale Politie. Dit document is in 2012, aan de vooravond van de nationalisering van de Nederlandse politie, vastgesteld. Het bouwt voort op de hiervoor genoemde visies uit 2003 en 2007 uit de tijd van het regionale bestel en legt veel nadruk op eenduidige en uniforme dienstverlening voor alle burgers en het wegnemen van verschillen tussen de eenheden van het korps (2012, p. 4). Het concept is “een uitwerking van de wijze waarop processen, procedures, systemen, de organisatie en de aansturing worden ingericht om politiediensten te kunnen verlenen aan burgers, bedrijven en instanties” (2012, p. 3). Het is van toepassing op alle medewerkers van de politie en “in alle situaties waarbij de politie de burger tegemoet treedt” (p. 4). Dit wordt nadrukkelijk verbonden met een gewenste cultuuromslag waarbij voor de medewerkers dienstverlening aan burgers en aan de samenleving als geheel de kern van hun dagelijkse werk dient te zijn.

² “*Jack, you know what happened to the force ... sorry, service*” aldus gepensioneerd recherchechef Charlie Fairclough (Kenneth Cope) tegen inspecteur Jack Frost (David Jason) in de TV-serie “A Touch of Frost: True Confessions” van 23 februari 1997.

Het dienstverleningsconcept is vastgelegd in een landelijk programma dienstverlening dat er op gericht is dat de burger overal hetzelfde kwalitatieve niveau van dienstverlening tegemoet kan zien, waarbij belangrijke elementen zijn: herkenbaarheid, voorspelbaarheid, betrouwbaarheid en kwaliteit. De lijn van het programma is vervolgens helder. De start zijn de kernbeloften uit het dienstverleningsconcept:

- De politie reageert snel en professioneel op een vraag of melding en handelt deze zo goed mogelijk af;
- Burgers kiezen zelf op welke manier zij contact willen met de politie;
- De politie denkt met de burger mee en zorgt voor een oplossing op maat;
- De politie laat de burger weten bij wie hij terecht kan en houdt de burger op de hoogte.

Dat wordt vervolgens uitgewerkt door aan te geven in welke (politie) processen interactie met de burger centraal staat, waarbij sommige functies – zoals toezicht en handhaving – niet eenvoudig in processen zijn te vangen en er dus ook noodgedwongen wordt gekozen voor zeer algemene formuleringen zoals ‘bejegening van de burger’, de kern van het domein dienstverlening wordt daarnaast gevormd – met steeds de toevoeging ‘voor wat betreft burgerinteractie’ – door: meldingenproces, aangifteproces, slachtofferzorg en noodhulp. Centrale begrippen waar het gaat om de kwaliteit zijn toegankelijkheid en snelheid:

- Beschikbaarheid van kanalen en kanaalsturing (multichannelstrategie);
- Snelheid van handelen (reactietermijn telefoon, email, meldingen, aangifte, noodhulp).

Het landelijke implementatietraject loopt van 1 september 2015 tot 1 januari 2019. De verbetering van de dienstverlening wordt bereikt:

- door middel van het terugmelden / informeren aan melders, aangevers en slachtoffers en deze werkwijze borgen;
- door meer openheid, te luisteren en behulpzaam te zijn door het verbeteren van het intakeproces en daaraan gekoppeld de processen rondom slachtofferzorg, aangiftes en meldingen;
- door in verbinding te zijn (actieve wederkerigheid) met de samenleving en het betrekken van burgers bij de ontwikkeling van beleid;
- door de bereikbaarheid van de politie nog verder te verbeteren door middel van het implementeren van de multichannelstrategie.

Tot slot wordt ook aangegeven wat het beoogde effect is van de verschillende inspanningen. Een verbetering van de dienstverlening leidt idealiter tot:

- een positiever oordeel over de dienstverlening door medewerkers van de politie;
- meer vertrouwen in de politie;
- hogere bereidheid om contact te zoeken met de politie;
- een versterking van de heterdaadkracht en het informatiegestuurd werken;
- een professioneler korps dat betere resultaten boekt.

Het effect van het programma wordt extern gemeten door middel van de Politiemonitor en vooral door de vragen die betrekking hebben op het vertrouwen van de burger in de politie.

Kanttekeningen

Duidelijk moge zijn dat er een verschil is tussen de politie en dienstverleners in de markt. Wie ontevreden is over door de politie verleende diensten kan in de meeste gevallen niet kiezen voor een alternatieve aanbieder. De klant kan dus niet ‘stemmen met de voeten’ en zal indien voldoende gemotiveerd op andere wijzen moeten proberen de dienstverlening te beïnvloeden, bijvoorbeeld door het indienen van een klacht. Het ontbreken van een ‘exit-optie’ (Hirschmann, 1970) heeft nadrukkelijk consequenties als het gaat om welke wijze de kwaliteit van dienstverlening kan worden behouden of verhoogd. Het klantbegrip is dus volgens sommigen hooguit te zien als metafoor (Landman et al, 2007, p. 24). Tegelijkertijd lijkt het een positieve ontwikkeling dat een traditioneel gesloten organisatie als de politie zich meer bewust wordt van haar klanten.

Het Dienstverleningsconcept laat zich lezen als een oprechte poging de Nederlandse Politie te schetsen als een *service* waarbij dienstverlening centraal staat in de interactie met burgers. Dat neemt niet weg dat er een aantal kanttekening kan worden geplaatst. Sommigen daarvan hebben ook iets te maken met de gelijktijdige reorganisatie van de Nederlandse Politie. Die kanttekeningen zijn:

1. Er ligt veel nadruk op eenduidige en uniforme dienstverlening “voor alle burgers en het wegnemen van verschillen tussen de eenheden van het politiekorps, waar dat eerder, in het regionale bestel, niet realiseerbaar was gebleken” (2012, p. 3-4). In het licht van de nationalisering van de Politie (van 26 korpsen naar één) is dat een begrijpelijke doelstelling, maar het is er wel een die getuigt van een nogal interne gerichtheid en van blauwdruk-denken. Ook het feit dat het verbeteren van de dienstverlening is vormgegeven in een groot, landelijk programma wijst hierop. Hier achterliggende probleem lijkt niet zozeer een aspect van dienstverlening, maar vooral dat van de interne organisatie van de politie en de hardnekkige problemen rondom automatisering, die vanzelfsprekend met de nationalisering niet opeens verdwenen zijn maar wel een belangrijke ambitie van diezelfde reorganisatie zijn.
2. Het concept wordt van toepassing verklaard op alle medewerkers van de politie en in alle situaties waarbij de politie de burger tegemoet treedt. Dit betekent in feite dat al het politiewerk waarbij er interactie is met anderen onder de noemer dienstverlening wordt gebracht. De vraag is of dat een gelukkige keuze is. Een probleem met dit breed geformuleerde dienstverleningsconcept is – naast het eerdergenoemde gebrek aan alternatieven – dat de politie ook ‘diensten’ verleent, die niemand individueel wil afnemen (zoals het opleggen van een boete) en waarbij sommigen zelfs zeer actief zijn deze ‘diensten’ (bijvoorbeeld een aanhouding) te ontlopen. We kunnen een poging doen ook deze functie te zien vanuit een dienstverleningsperspectief, waarbij criminelen worden gekenschetst als ‘onvrijwillige klanten’ die recht hebben op dienstverlening die voldoet aan kwaliteitseisen. Dit komt echter nogal gekunsteld over.
3. In de uitwerking van het concept ligt het accent op wat kan worden gemeten en dus ook kan worden beoordeeld op efficiëntie en effectiviteit. Er lijkt dus een keuze te worden gemaakt voor het ‘laaghangend fruit’ namelijk dat wat telbaar en meetbaar is. De aandacht gaat eerder uit naar snelheid van handelen dan naar – bijvoorbeeld – het ook in het dienstverleningsconcept genoemde betrekken van burgers bij beleid. En vervolgens is de grote vraag

op welke wijze dan de verbinding met de uiteindelijke maatschappelijke uitkomsten ook in de ‘hoofden en harten’ van de medewerkers behouden blijft. Binnen de Nederlandse politie wordt in dat verband wel gesproken over het onderscheid tussen ‘vinken’ (heb ik gedaan wat formeel moest, bijvoorbeeld terugmelden) en ‘vonken’ (heb ik hetzelfde gedaan met het oog op de uiteindelijke doelstellingen). Het eerste leidt wel tot goede kwantitatieve scores maar hoogstwaarschijnlijk niet tot de gewenste uitkomsten bijvoorbeeld in termen van een verder toegenomen vertrouwen.

4. Standaardiseren van dienstverlening wordt ook vaak verbonden met ambities op het terrein van efficiëntie en gerelateerde besparingen. Een goed voorbeeld waarbij financiën zeker een rol spelen is de sluiting van een groot aantal politiebureaus, waarbij in het licht van de multichannelstrategie (recentelijk zelfs omgedoopt tot *omnichannel*) tenminste één kanaal op z’n zachts gezegd ‘niet wordt verbreed’. De inzet was toch dat de burger zelf kon kiezen op welke wijze hij/zij in contact wil treden met de politie? Het traditionele politiebureau wordt bijna weggezet als niet meer van deze tijd (Algemeen Dagblad, 29 juli 2017). Nu is het natuurlijk niet zo dat er geen redenen kunnen zijn voor het sluiten van politiebureaus, en de argumentatie is vaak vergelijkbaar met de onderbouwing van de sluiting van bankfilialen: er komt hier praktisch niemand meer en mensen handelen hun zaken sowieso steeds vaker liever af via Internet.
5. Het voorgaande aspect kwam uitgebreid aan de orde in de eerste verkenning van de Politieacademie naar de lokale positie van de nationale politie (Van der Torre et al., 2015, p.106-109). Daar wordt gesproken over het onderscheid tussen een zakelijke visie en een visie die de politie ziet als een basisvoorziening. De voorgenomen sluiting van ongeveer de helft van de politiebureaus past in de zakelijke visie. Binnen dat perspectief wordt gezorgd voor voldoende lokale beschikbaarheid door steunpunten, goede positionering van de basisteams en politieauto’s als rijdend kantoor, naast allerlei ad hoc-oplossingen zoals het ‘pop-up’ politiebureau. In de visie waarin de politie wordt gezien als een basisvoorziening – net als de school, de huisarts, de bushalte en de bibliotheek – is het vooral van belang dat de politie er gewoon is, dichtbij en zichtbaar. En het lijkt aannemelijk dat sluiting van bureaus leidt tot vergroting van de afstand tot de wijk of buurt, bijvoorbeeld doordat wezenlijke functies – waaronder de briefing – plaatsvinden aan het basisteam, en niet op het steunpunt. En ook het gevoel en symbolische waarde van het steunpunt is anders, zowel voor politiemedewerkers als voor burgers. Ten aanzien van dit onderwerp zijn er overigens ook grote verschillen tussen het platteland en de stad. We spreken ons hier niet direct uit voor of tegen de sluiting van de bureaus, waar het om gaat is dat langs de weg van een samenhangend dienstverleningsconcept en gerelateerde indicatoren vervolgens vanuit efficiëntie kan worden betoogd dat er locaties moeten worden gesloten, terwijl ook een ander perspectief denkbaar is dat blijkaar minder voor de hand ligt.

Deze kanttekeningen hebben veel te maken met de vaak impliciete veronderstellingen van waar de politie nu precies voor is en wat het betekent om een ‘service’ te zijn. Het Dienstverleningsconcept uit 2012 maakt niet helder vanuit welk perspectief wordt geredeneerd om te komen tot het vormgeven van de interacties met het publiek, terwijl het voor de keuzes op concreet niveau, zoals we hebben gezien, nogal uitmaakt of je kijkt vanuit een zakelijk perspectief of dat van de politie als een basisvoorziening. Afgaande op de zinsnede dat het gaat om “een uitwerking van

de wijze waarop processen, procedures, systemen, de organisatie en de aansturing worden ingericht om politiediensten te kunnen verlenen aan burgers, bedrijven en instanties (2012, p. 3) lijkt het vooral om een organisatorisch of inrichtingsvraagstuk te gaan.

Wat voor politie willen we zijn?

Dienstverlening zoals hierboven omschreven lijkt nuttig en tegelijkertijd niet expliciet afgeleid van wat de politiefunctie inhoudt of zou kunnen inhouden. Binnen het denken over dienstverlening worden verschillende typen organisaties onderscheiden. De eerder aangehaalde Gastelaars (1997, p. 149-161) onderscheidt zes typen dienstverlenende organisaties, waarvan de *professionele dienstverlening* of, in termen van Mintzberg (1983) de *professionele bureaucratie*, het meest van toepassing lijkt op de politie. Het gaat immers – in ieder geval bij een deel van het werk – bij de politie om relatief breed opgeleide professionals die de dienstverlening verzorgen, waarbij de klant de transactie als diepgaand ervaart en zich vaak in hoge mate afhankelijk voelt van de dienstverlener. Het klassieke beeld van de professionele bureaucratie helpt nog steeds bij het duiden van een aantal mechanismen binnen de politieorganisatie. Het introduceren van controlemaatregelen – bijvoorbeeld – halen de verantwoordelijkheid voor de dienstverlening weg bij de professional in veel gevallen niet in het voordeel van de cliënt. Welk perspectief op dienstverlening het meest dienstbaar is heeft veel te maken met wat de interpretatie van de politiefunctie is. En vanzelfsprekend met welke politieorganisatie je wilt zijn. Wij distilleren dat hier uit wat de politieorganisatie zelf daarover naar buiten heeft gebracht.

Een eerste bron voor deze exercitie is de nota *Politie in Verandering* (PIV 1977). Daarin wordt het jaar 1966 als keerpunt voor de Nederlandse politie genoemd. Tot die tijd was de politie vooral een uitvoeringsorganisatie van het bevoegd gezag zonder eigen visie. Vanaf dat jaar is een ontwikkeling ingezet naar een maatschappelijk geïntegreerde politie: niet langer een taakorganisatie van de overheid, maar een organisatie gericht op het leveren van een maatschappelijke bijdrage. In PIV is hieraan de organisatorische vertaling gegeven, namelijk die van een fijnmazige territoriale organisatie in wijkteams. Dat er inmiddels sprake is van een politieprofessie die meer inhoudt dan het uitvoeren van eenvoudige en eenduidige taken, staat in ieder geval binnen de politie nauwelijks meer ter discussie. Of dit ook buiten de politie altijd zo wordt ervaren, is minder helder.

Het ‘keerpunt ‘66’ kan ook worden geduid in termen van een paradigmashift; als de overgang van het *control paradigm* naar het *consent paradigm* (Van Dijk et al. 2015). Het *control paradigm* (beheersingsparadigma) gaat uit van een smal mandaat voor de politie met nadruk op misdaadbestrijding en ordehandhaving door een repressief optredende politie die afstand houdt van het publiek. Het *consent paradigm* (instemmingsparadigma) daarentegen gaat uit van een breder mandaat en van een politie die haar legitimiteit ontleent aan instemming van het publiek. Zij werkt in en ten dienste van de gemeenschap, is maatschappelijk betrokken en gericht op – met inbegrip van misdaadbestrijding en ordehandhaving – bevordering van de veiligheid en het welzijn van burgers. Dit instemmingsparadigma heeft zijn wortels in de oprichting van *The Met* in Londen in 1829 en het aan Sir Robert Peel toegeschreven motto “*the police are the public and the public are the police*”.

Een volgende belangrijke markering in de ontwikkeling van de professie is de visienota (2005) *Politie in ontwikkeling* (PIO), een tweede bron. De politie formuleerde daarin haar missie –

“Waakzaam en dienstbaar staat de politie voor de waarden van de rechtsstaat” – en visie, waarin uitspraken werden gedaan over wat voor politie zij wenselijk achtte:

- De Nederlandse politie staat voor het voortbestaan, de integriteit en de handelingsvrijheid van de democratische en rechtstatelijke instituties;
- De politie bewaart de vrede in het maatschappelijk verkeer;
- De politie beschermt leven, vrijheid en eigendom;
- De politie voorkomt het optreden van eigenrichting;
- De politie levert een maximale bijdrage aan het reduceren van sociale onveiligheid in en ten behoeve van de gemeenschap;
- De politie is er voor alle inwoners van Nederland en weegt de belangen van bepaalde (groepen van) burgers niet zwaarder dan die van anderen;
- De politie is de autoriteit in de publieke ruimte;
- De politie is aanwezig waar en wanneer dat nodig is;
- De politie legt actief verantwoording af aan het bevoegde gezag en aan de (lokale) gemeenschap.

Bovenstaande punten verwijzen nadrukkelijk naar een organisatie die waakzaam en dienstbaar is, waarbij ‘dienstbaarheid’ nadrukkelijk iets anders is dan ‘dienstverlenend’.

De nationalisering van de politie in 2013 was opnieuw een moment waarop werd nagedacht over de invulling van de taakopdracht van de politie. Dat levert een derde bron. Ondanks de grote aandacht voor aspecten van het beheer (in het bijzonder ICT), bleef de missie van de politie, Waakzaam en dienstbaar, overeind aangevuld met het motto: beschermen, begrenzen, bekrachtigen (Politie Intranet – Onze missie). En, er werden er vier kernwaarden benoemd: moedig, integer, betrouwbaar en verbindend. Van een terugkeer naar de politie als taakorganisatie was dus geen sprake, althans als we afgaan op de beleidsdocumenten die ten grondslag liggen aan de nationalisering en de daarop volgende reorganisatie, te weten het *Ontwerpplan*, het *Inrichtingsplan* en het *Realisatieplan* (Van Dijk en Hoogewoning, 2014).

Wat voor politie zijn we?

Alle mooie woorden en gedachten over wat voor politie wenselijk is ten spijt, blijkt er in de praktijk – onder invloed van bezuinigingen en de ervaren dreiging van terroristische acties – veel nadruk te liggen op de *control*-achtige politietaken (misdadbestrijding, ordehandhaving, CT), zonder dat er openlijk afstand is genomen van de missie en het streven naar een maatschappelijk geïntegreerde politie. Zo dreigt er sluipenderwijs een meer reactieve en repressieve – taakgerichte – politie te ontstaan (Volkskrant, 24 september 2015). Paradoxaal genoeg past ook het huidige Dienstverleningsconcept en de feitelijke keuzen die daarbinnen worden gemaakt, in die trend. Want, zoals we hebben gezien, het gaat in het Dienstverleningsconcept om het behalen van de landelijk geldende kwaliteitsnormen voor interactie met het publiek en niet in de eerste plaats om maatschappelijke integratie en om politie in en ten behoeve van de gemeenschap – “*the police are the public and the public are the police*”. Dat leidt zeker binnen de politie tot frustraties, maar ook tot pogingen om het anders te doen.

Een recente poging om het anders te doen, grijpt terug op wat de bedoeling is geweest achter de dienstverleningsaspecten op concreet niveau. Startpunt is de constatering dat achtereenvolgende beleidsnota's over dienstverlening aangeven dat de politie tegemoet wil komen aan de verwachtingen van de burger, maar dat het in de praktijk – al jaren – lastig om dat te realiseren. Zo constateerde de Politieacademie na een onderzoek bij negen basisteams verspreid over het land dat de politie het begrip aangifte vooral in juridische zin hanteert (vanuit een *control*-perspectief), dus als start voor het strafrechtelijk proces, terwijl dat lang niet altijd is wat de betrokken burger wil. Meestal gaat het die burger erom dat zijn of haar probleem wordt opgelost en daarbij is de strafrechtelijke weg lang niet altijd zaligmakend. Om te komen tot dit inzicht is gebruik gemaakt van de Vanguard-methode, waarin teams eerst hun werk onderzoeken vanuit het perspectief van de burger en de samenleving (de bedoeling van de 'klant') en vervolgens experimenteren men nieuwe werkvormen om te komen tot definitieve verbetering van de dienstverlening en het wegstrepen van zinloos werk (www.politieacademie.nl/kennisenonderzoek/blauwvakmanschap/Paginas/Veranderstrategie-van-Vanguard.aspx). Uit de experimenten van de negen basisteams is duidelijk geworden dat het zin heeft om in het eerste contact (aan de balie of op straat) de burger duidelijk te vragen wat deze van het contact verwacht. Het is van belang na te gaan of de politie de aangewezen instantie is om hulp te bieden of dat moet worden doorverwezen naar bijvoorbeeld schuldhulp, jeugdzorg, maatschappelijk werk of buurtteams.

Het onderzoek laat ook zien dat het de moeite loont om verder te kijken dan strafbare feiten en aandacht te besteden aan de problemen – van personen en gezinnen – die ten grondslag liggen aan het strafbare gedrag (Politieacademie, 2017, p. 43). Met andere woorden: burgers kijken naar dienstverlening meer vanuit uit een *consent*-perspectief en op een hoger abstractieniveau dan in het Dienstverleningsconcept (2012) aan de orde is. Veel burgers nemen hun contact met de politie serieus en verlangen dat ook van de politie. Zij nemen de moeite om aangifte te doen, een verdachte situatie te melden, uit te leggen waarom een verbaal niet terecht is, enzovoorts. Zij willen omgekeerd ervaren dat hun investering leidt tot een (re)actie. Waar het gaat om de relatie met de burger wordt tegenwoordig binnen de politie veelvuldig verwezen naar 'verbinding' vanuit 'de bedoeling'. Dat is een beweging die ook buiten de politie bij dienstverlenende organisaties wordt waargenomen. Dat is een ander perspectief dan dat vanuit het New Public Management met vastgestelde kwantitatieve normen voor dienstverlening in enge zin. Want, het gaat erom dat de politie – ondanks alle nieuwe dreigingen en de impact van technologie – een relatie heeft met de burger en de gemeenschap. Dat is belangrijker en ingewikkelder dan hoe snel de telefoon wordt beantwoord.

Waar het gaat om de *kwaliteit* zoals omschreven in het Dienstverleningsconcept (2012) zijn de kernbegrippen: herkenbaarheid, voorspelbaarheid, betrouwbaarheid en kwaliteit. Interessant is dat veel situaties die worden gezien als 'het echte politiewerk' hier inderdaad om vragen maar tegelijkertijd altijd maatwerk zijn. Het gaat vooral om het omgaan met de situatie, of '*handling the situation*' (Wilson, 1968). De politie is ook veelvuldig omschreven als een *frontline* organisatie. De essentie van een frontline is dat de interactie met burgers niet routinematig is en dat er in veel gevallen sprake is van een (potentieel) conflict en de noodzaak gedrag (bij) te sturen. Het is hier waar de politiefunctie gestalte krijgt. De frontlinie beperkt zich niet langer tot de publieke ruimte, immers mensen willen zich ook veilig voelen thuis en online. De essentie van het werk in de frontlinie is dat de situatie als het ware wordt geconstrueerd in interactie: wat is hier precies aan de hand en wat is de beste wijze van handelen? En, in toenemende mate gaat

het hier ook om de samenwerking met andere partijen die al bij het definiëren van de situatie een rol spelen (Van Dijk, 2016 & 2017). Dit is in feite wat er gebeurt aan de balie zoals omschreven in het onderzoek van de Politieacademie, maar het is ook wat er gebeurt in talloze andere contexten.

Dienstverlening in relatie tot ‘de bedoeling’

Vormgeven van dienstverlening binnen de politie vanuit ‘verbinding’ en ‘de bedoeling’ is niet hetzelfde als een keuze voor het *consent*-paradigma of het *control*-paradigma dan wel een keuze voor een sterke nadruk op óf de beperkende óf de ondersteunende rol van de politie. Beide rollen zijn wezenlijk voor het politiewerk. Het benadrukken van één van beide aspecten doet geen recht doet aan het feit dat politieorganisaties in de Westerse wereld een veelheid aan taken vervullen, veelal na een melding van burgers. Dit betreft niet in de laatste plaats het handhaven van de vrede en sociale taken, die meestal niets met misdaad van doen hebben. Om die reden is er wel gepleit voor een omvattend (*comprehensive*) paradigma (Van Dijk et al. 2015) als alternatief voor het onderscheid in *control* en *consent*.

Het *comprehensive paradigm* gaat ervan uit dat politiewerk uit drie dimensies bestaat. Het karakteriseren van politiewerk in termen van ‘beschermen, begrenzen en bekrachtigen’ verwijst daar in feite ook naar. De dimensies zijn elk even belangrijk en zouden onderling verbonden moeten zijn (Van Dijk et al. 2015, p. 183-184). De eerste dimensie is die van het managen van misdaad en veiligheid in de ruimste zin van het woord, bijvoorbeeld opsporing en voorbereiding van vervolging, misdaadpreventie, contra-terrorisme, etc. De tweede dimensie is die van het handhaven van de orde in ruimst denkbare zin, waaronder optreden bij verstoringen van de openbare orde, het managen van grote (sport)evenementen, noodsituaties, rampen, risicovolle politiek bezoeken en bijeenkomsten, etc.

De derde dimensie is die van taken die samenhangen met sociaal welzijn en verbinding met gemeenschappen. Dit betreft onder meer samenwerking met partnerorganisaties, beschermen van kwetsbare groepen, *community policing* en buurtgericht werken evenals het reageren op hulpverzoeken en het verlenen van diensten aan het publiek. Deze dimensie werk brengt de politie veelvuldig in aanraking met veelal kwetsbare personen in de samenleving. Om die reden heeft Punch (1979) de politie al eens gekarakteriseerd als een “*secret social service*”. Vanuit dit perspectief gekeken is dienstverlening in de context van de politie vooral verbonden met hiervoor beschreven de derde dimensie van politiewerk. De vraag die zich vervolgens aandient, is wat dan vanuit dat perspectief de diensten zijn die de politie levert en hoe je deze vorm en inhoud geeft.

Ten behoeve van de gemeenschap

Bij verbinding gaat het in de eerste plaats om verbinding van de politie met de gemeenschap. In het themanummer over dienstverlening van het *Tijdschrift voor de Politie* (jg. 79/nr.5/17) wordt dit helder uiteengezet in het redactioneel: de politie staat voor de morele orde van de gemeenschap (Jaco van Hoorn, p.3). Daar staat wel druk op, door verdergaande individualisering en grotere heterogeniteit van de samenleving. Het motto “*the police are the public and the public are the police*” verwijst in feite naar de ideaaltypische situatie waarin er sprake is van

een perfect responsieve en als legitiem ervaren interactie tussen ‘de politie’ en ‘de gemeenschap’. Dit is nooit vanzelfsprekend en zelden eenvoudig en in de huidige tijd vele malen ingewikkelder dan in het Engeland van 1829 waar het idee ontstond. De belangrijkste kwestie hier en nu is de enorm toegenomen diversiteit van (lokale) gemeenschappen. Daardoor lijkt het soms te ontbreken aan een vanzelfsprekende verzameling maatschappelijke afspraken. Het in dit verband veel aangehaald begrip is ‘superdiversiteit’ dat verwijst naar het feit dat ieder individu wordt gekarakteriseerd door een unieke verzameling – al dan niet interacterende – lidmaatschappen van verschillende gemeenschappen.³ Dit onderwerp is politiek zeer beladen waar het verbonden wordt met etniciteit. Het invulling geven aan de missie – Waakzaam en dienstbaar, politie zijn voor iedereen – wint dan alleen maar aan belang. Het feitelijk politieoptreden moet dat overtuigend onderstrepen anders komt de geloofwaardigheid snel onder druk te staan. Voorbeelden uit de Verenigde Staten maken dat pijnlijk duidelijk. Het ijzersterke motto *"To Protect and to Serve"* uit Los Angeles en overgenomen door veel andere korpsen – leidde demonstranten tegen politiegeweld tegen de *black community* ertoe te scanderen: *"Who do you serve? Who do you protect"*?

In Nederland heeft dit onder meer geleid tot de ambitie de diversiteit van de politie te vergroten, en die discussie wordt dan veelal gevoerd in termen van representatie en afspiegeling van de samenleving (Van Dijk & Hoogewoning, 2015). Enthoven (2011, 184) onderscheidt verschillende vormen van representatie. Bij demografische representatie is er sprake van het zijn van een afspiegeling naar bijvoorbeeld leeftijd, geslacht of etniciteit. Participatieve of responsieve representatie verwijst naar interactie met – en participatie van – de gemeenschap. Participatieve representatie gaat verder dan ‘kennen en gekend worden’ of aanwezig zijn ‘in de haarvaten van de samenleving’. Het betekent dat de gemeenschap op bewust georganiseerde en niet-vrijblijvende wijze bijdraagt aan het vormgeven van de politiefunctie, zodanig dat zowel de gemeenschap als politie er zich in kunnen vinden. In feite zijn we dan terug bij de grondslag van de rechtsstaat: een zelfbewuste rechtsgemeenschap die van mening is dat het verstandig is het individuele gedrag aan regels te binden en die erbij betrokken wil zijn wanneer de regels en de handhaving daarvan worden vormgegeven (Van der Pot & Donner, 1995). Het optreden van de politie wordt dan breed door de leden van de gemeenschap gedragen, ook al kan het op bepaalde tijden en plaatsen ten koste gaan van de individuele vrijheid of tegen het persoonlijk belang indruisen.

De hierboven omschreven responsieve en legitieme politie vraagt in onze ogen om ‘participatieve representatie’. De wijze waarop de politie optreedt, is daarbij blijvend van groot belang. Hiervoor is de nodige aandacht in het denken over de toekomst van de politie onder de noemer procedurele rechtvaardigheid (*procedural justice*) (Stevens Report 2013; Hough, 2014). Er wordt wel eens gesuggereerd dat een als rechtvaardig ervaren procedure belangrijker is dan de uitkomst, maar dat is een misvatting. Procedurele rechtvaardigheid vooronderstelt dat er draagvlak is voor het onderliggende en meestal impliciete sociale contract: als dat draagvlak er is en de procedure is rechtvaardig, dan kan ik een uitkomst accepteren die tegen mijn persoonlijke belang ingaat. Dit idee is nadrukkelijk onderdeel van de identiteit van de Nederlandse politie en wordt door een willekeurige motoragent tot uitdrukking gebracht als hij stelt dat “het mooiste

³ Het begrip is officieel gelanceerd door de socioloog Steven Vertovec in 2007 in een themanummer (vol. 30, issue 6) van *Ethnic and Racial Studies* in 2007. Zie ook 2005: http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/4266102.stm en <http://www.birmingham.ac.uk/research/activity/superdiversity-institute/index.aspx>.

is als mensen je bedanken nadat je een bon hebt uitgeschreven”. Dienstverlening is dus tegelijkertijd verbonden met de gemeenschap en persoonlijk. Op welke wijze zou dienstverlening dan een plek kunnen krijgen in de verdere organisatieontwikkeling?

De toekomst van dienstverlening binnen de politieorganisatie

Dienstverlening door de politie dient te worden geplaatst binnen de context van het optreden in de frontlinie en de verbinding met de gemeenschap: betrokken professionals en een verbonden organisatie (Van Dijk, 2016). Er is een veelheid aan manieren waarop dit ideaal naderbij kan worden gebracht. Het is echter wel duidelijk dat daadwerkelijke participatie van ‘de gemeenschap’ op lokaal niveau vorm en inhoud moet krijgen. Dat betekent ook dat dienstverlening in de eerste plaats daar gestalte dient te krijgen: als onderdeel van het werk in de frontlinie. Dat vraagt ook iets van de inrichting.

In de Nederlandse context is bij de reorganisatie gekozen voor de zogenoemde ‘robuuste basisteams’ waarbij robuust verwijst naar het kunnen vervullen van alle functies noodzakelijk voor het waarmaken van de politiefunctie. Als dienstverlening een integraal onderdeel van het werk – van professionals – is, dient het ook een plaats te krijgen in teams die met voldoende autonomie vorm en inhoud kunnen geven aan de volledige basispolitiesorg. Dat betekent dus niet dienstverlening in uniforme kengetallen in nationale programma’s maar als onderdeel van politiewerk in de frontlinie. Het ontbreekt op dit moment nog aan een gestructureerde manier voor het beoordelen en vergroten van de kwaliteit van dergelijke dienstverlening. Op het niveau van (basis)teams zou dit gestalte kunnen krijgen langs de lijn van participatieve representatie.

Bij de inrichting van de politieorganisatie is het van belang (ook) de menselijke maat als een belangrijk ‘kengetal’ te zien, zowel voor de burgers als voor de politiemedewerkers zelf. Dat gaat dan niet zozeer om de feitelijke schaal. De ideale schaal bestaat niet en er is vaak een gelijktijdige noodzaak tot schaalverkleining en schaalvergroting, of in het geval van de Nederlandse basisteams: het spanningsveld tussen ‘robuustheid’ en ‘kleinschaligheid’. Belangrijker dan het schaalniveau is waar de aandacht naar toe gaat: technocratische dienstverlening of bezielde dienstbaarheid.

Hoewel lokale verbondenheid – naast betere prestaties door schaalvoordelen – centraal stond bij de inrichting van de Nationale Politie staat deze bij voortduren onder druk. En dit is in het bijzonder zichtbaar op het niveau van de basisteams. Eenzelfde ontwikkeling is zichtbaar bij de in de inleiding genoemde hervorming in het VK en dat vraagt om voortdurende aandacht. In de Nederlandse context lijken er – ondanks de officiële stukken – twee kampen te zijn: de mensen die pleiten voor het daadwerkelijk in werking brengen van de basisteams en de mensen die de basisteams eigenlijk als een achterhaald concept zien in deze tijd van hoge dreiging en cybercrime. De discussie spitst zich dan toe over het belang van al dan niet ‘blauw’ op straat. Dat is volgens ons niet de kern. De opdracht is vorm te geven aan het werken in de frontlinie – waar die dan ook ligt – in en ten behoeve van de gemeenschap waarbij het noodzakelijkerwijs gaat om menselijke interactie en om institutioneel ingebedde professionals.

* * *

Bibliografie

DIJK, AUKE J. VAN (2001), *Veiligheidsconstructie. Een maatschappelijk perspectief op de taakontwikkeling van de politie*. Preadvies Raad voor het openbaar bestuur, mei 2001.

DIJK, AUKE VAN (2016), 'Why localism matters in a globalising world. Consequences for people and organisational development', paper gepresenteerd op de Scottish International Policing Conference, Edinburgh, 10 november 2016.

DIJK, AUKE J. VAN (2017), *De toekomst van lokale handhaving reframed*. Essay voor de Stichting Maatschappij en Veiligheid: <http://www.maatschappijenveiligheid.nl/wordpress/wp-content/uploads/2017/05/SMV-essay-Auke-van-Dijk-Lokale-handhaving.pdf>

DIJK, A.J. VAN & F.C. HOOGEWONING, (2014), 'Visieontwikkeling binnen de politieprofessie', In E.R. MULLER, E. VAN DER TORRE, A.B.HOOGENBOOM & N. KLOP (red), *Politie. Studies over haar werking en organisatie* (3e editie), Den Haag : Wolters Kluwer.

DIJK, A.J. VAN & F.C. HOOGEWONING (2015), *De Nederlandse politie als inclusieve institutie. Neutraliteit, gezag en de hijab als onderdeel van het uniform*. Strategische verkenning, Agora Politie & Veiligheid.

DIJK, A. VAN, F. HOOGEWONING & M. PUNCH (2015), *What matters in policing? Change, values and leadership in turbulent times*. Bristol: Policy Press.

EDWARDS, CHARLIE & PAUL SKIDMORE (2006) *Policing 2020 Final report: A Force for Change*. (www.demos.co.uk).

ENTHOVEN, G.M.W. (2011), *Hoe vertellen we het de Kamer? Een empirisch onderzoek naar de informatierelatie tussen regering en parlement*. Proefschrift. Delft: Eburon.

FIJNAUT, C.J.C.F. (1992) 'Burgerschap, staatsbestel en politiewezen' in: WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID, *Burgerschap in praktijken*, (213-25) deel 1, serie: Voorstudies en achtergronden, 77. Den Haag: Sdu.

GASTELAARS, M. (1997), *Human service in veelvoud, een typologie van dienstverlenende organisaties*. Utrecht: SWP.

GOODSELL, CHARLES T. (2011), *Mission Mystique. Belief systems in public agencies*. Washington D.C.: CQ Press.

HIRSCHMAN, ALBERT O. (1970), *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

HOORN, JACO VAN (2017), 'Dienstverlening' (redactioneel), *Het Tijdschrift voor de Politie*, jaargang 79, nr. 5.

HOUGH, M. (2014), 'Procedural justice and professional policing in times of austerity', *Criminology and Criminal Justice*, vol. 13, no 2, pp 181-97.

LANDMAN, W., L.A.J. SCHOENMAKERS & F. VAN DER LAAN (2007), *Tussen aangifte en zaak. Een referentiekader voor het aangifteproces*. Politie & Wetenschap, Apeldoorn & Twynstra Gudde, adviseurs en managers.

MINTZBERG, H. (1983), *Structure in Fives: Designing Effective Organizations*. Prentice-Hall, Inc.

NATIONALE POLITIE (2012), *Dienstverleningsconcept*, versie 1.5, mei 2012.

POLITIE (2003), *Visie op dienstverlening door de politie*. Notitie voor de Board Dienstverlening.

POLITIE (2007), *Visie op dienstverlening 2007*, versie 1.2, 27 juni 2007.

POLITIEACADEMIE (2017), *Betekenisvol handelen. Politiewerk vanuit de bedoeling*. Apeldoorn, juni 2017.

POT, C.W. VAN DER & A.M. DONNER (1995), *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Zwolle: Tjeenk Willink.

PROJECTGROEP ORGANISATIE STRUCTUREN (1977), *Politie in verandering*. Den Haag: Staatsuitgeverij.

PROJECTGROEP VISIE OP DE POLITIEFUNCTIE (RAAD VAN HOOFDCOMMISSARISSEN) (2005), *Politie in ontwikkeling. Visie op de politiefunctie*. Den Haag: NPI.

PUNCH, M. (1979), 'The Secret Social Service'. In S. HOLDAWAY (ed), *The British Police*. London: Arnold.

REENEN, P. VAN (2010). 'De tanden van de politie'. In B. VAN STOKKOM, J. TERPSTRA & L. GUNTHER MOOR (red.), *De politie en haar opdracht: de kerntakendiscussie voorbij*. Antwerpen / Apeldoorn: Maklu.

STEVENS REPORT (2013), *Policing for a better Britain: Report of the Independent Police Commission*, Essex: Anton.

TWEEDE KAMER, vergaderjaar 2014-2015, 29628 nr. 497.

TORRE, E. J. VAN DER , M. GIELING, R. HOLVAST, G.C.K. VLEK & R. LANZA (2015), *De lokale positie van de nationale politie*. Apeldoorn: Politieacademie.

WILSON, JAMES Q. (1968) *Varieties of police behavior. The management of law and order in eight communities*. Cambridge: Harvard University Press.

Persberichten en websites

ALGEMEEN DAGBLAD (2017), “De politie zit tegenwoordig in de tent”, 29 juli 2017, via <http://www.ad.nl/binnenland/de-politie-zit-tegenwoordig-in-de-tent~a1306030/> geraadpleegd op 13 augustus 2017.

POLITIEACADEMIE (2017), “Politieteams doen proef met Vanguard-methode”, 9 juli 2017, via <https://www.politie.nl/nieuws/2017/juli/9/00-negen-politieteams-doen-proef-met-vanguard-methode.html> geraadpleegd op 14 augustus 2017.

TELEGRAPH, THE (2011), “London riots: Metropolitan Police is more service provider than a force”, 14 augustus 2011, via <http://www.telegraph.co.uk/comment/8699763/London-riots-Metropolitan-Police-is-more-service-provider-than-a-force.html/> geraadpleegd op 13 augustus 2017

VOLKSKRANT, DE (2015) “Sluipenderwijs naar een fundamenteel andere politie”, 24 september 2015, via <https://www.volkskrant.nl/opinie/sluipenderwijs-naar-een-fundamenteel-andere-politie~a4148948/> geraadpleegd op 13 augustus 2017.