

Samenvatting

"Het valt wel mee" met het gebrek aan respect, waardering en gezag jegens de politie maar dat doet niets af aan het belang en de noodzaak van onderstaande suggesties. Burgers geven aan respect en waardering voor de politie te hebben, terwijl de politie zelf ook aangeeft in beperkte mate een probleem te ondervinden. Er is echter wel wat aan hand: met de beeldvorming van de politie; de positie van de politie in de samenleving; communicatie door bevoegd gezag en korpsleiding; met de professionaliteit van de politieorganisatie. De volgende suggesties dienen als input voor de komende CAO-onderhandelingen maar hebben ook een bredere relevantie:

- 1) Koester de huidige positie van de politie: tussen de burgers in. Dichtbij en toegankelijk, maar wel met gezag.
- 2) Verhoog de gemiddelde leeftijd van politiemensen op straat. Politiemensen met meer ervaring stralen haast vanzelf meer gezag uit en krijgen van burgers meer respect en waardering.
- 3) Besteed in de opleiding en latere training meer aandacht aan het hanteren van de handelingsruimte. Politiemensen zijn autonome professionals en dienen ook als zodanig opgeleid en getraind te worden.
- 4) Ontwerp en installeer een slimmere sturingsystematiek op basis van grootheden die een duidelijk afgeleide zijn van veiligheid: stuur op veiligheid in plaats van onveiligheid.
- 5) Bestuurders en vertegenwoordigers van politie en justitie zoals bevoegd gezag, korpsleiding en vakbonden hebben via de media grote invloed op de beeldvorming over de politie. Zij moeten meer *met elkaar* naar buiten treden en communiceren.
- 6) Heroverweeg de flitsbon, of geef deze totaal anders vorm: het is op dit moment, onbedoeld, de meest voorkomende contactvorm tussen politie en burger en heeft daardoor grote invloed op het imago van de politie.

1) Doelstelling & achtergrond

Dit beknopte verslag is het eindresultaat van de zogenaamde "Politietop". Deze "top" is in het leven geroepen door de minister van BZK na suggesties hiertoe door onder andere Doekle Terpstra die als bemiddelaar optrad tijdens de stroef lopende politie-CAO-onderhandelingen van 2008. Tijdens deze onderhandelingen kwam naar voren dat politiemensen (te) weinig respect en waardering ervaren. Tegelijkertijd vonden de ministers dat het onderwerp "gezag" aandacht behoeft: de politie zou te weinig gezag hebben en uitstralen.

De Politietop heeft als taak om te onderzoeken óf de immateriële zaken respect, waardering en gezag verbetering behoeven, en zo ja, aanbevelingen te doen over hoe dit te bereiken. Het is de doelstelling dat deze aanbevelingen breed gedragen worden door de diverse betrokken partijen in die onderhandelingen: vakbonden, politieberaden en de minister en Veiligheid & Justitie en input zijn voor de volgende CAO-onderhandelingen van vermoedelijk 2011.

In andere sectoren, zoals het onderwijs en de zorg, spelen soortgelijke thema's: ook daar staat het gezag ogenschijnlijk onder druk, en ook daar voelt men een gebrek aan respect en waardering. Toch behoeft de politie ten opzichte van deze beroepsgroepen aparte aandacht. Waar onderwijs en zorg een positieve "dienst" leveren, is de politie hoofdzakelijk zichtbaar als iemand die "straft"; respect en waardering zijn geen logische beloningen van burgers die zijn aangesproken op hun gedrag.

We willen benadrukken dat de commissie zich beperkt heeft tot immateriële zaken en dat onze suggesties niet inkomensgerelateerd zijn. Bovendien hebben wij gekozen voor aanbevelingen die robuust zijn voor eventuele veranderingen in het politiestelsel (zoals een toekomstige landelijke politie). Verder presenteren wij hier slechts de meest in het oog springende aanbevelingen die (i) naar verwachting het meest effect sorteren en waarover wij (ii) het meeste zeker zijn.

2) Filosofie & denkkader

Respect, waardering en gezag zijn onderwerp van gesprek en studie binnen verschillende politiegremia. De politieacademie heeft gezag en vakmanschap tot aparte aandachtspunten benoemd, zichtbaar in lectoraten als "Vakmanschap en diversiteit" en "Ethiek en Gezag". De Nationale Denktank heeft recentelijk aandacht besteed aan het gezag van de Nederlandse politie. En diverse regiokorpsen kennen projecten rondom respect en professionalisering. Het is de doelstelling van de politietop geweest om naast deze veelheid aan initiatieven tot een beknopte verzameling concrete aanbevelingen te komen die breed gedragen worden en die relatief direct geïmplementeerd kunnen worden, zonder veel verdere of diepere vervolgstudies.

Onderliggend aan onze aanbevelingen is geen diepgravende academische visie op de begrippen respect, waardering en gezag. We hebben er bewust voor gekozen om uit te gaan van wat jan-en-alleman onder respect, waardering en gezag verstaan. In de veronderstelling dat ons gedeelde begrip hiervan voldoet.

Verder hebben we ons laten leiden door het idee dat de politie emancipatie behoeft. De politie opereert in een samenleving waarin de burgers steeds beter opgeleid, zelfbewuster en flexibeler zijn geworden. De gezagsverhouding tussen politie en burger is hierdoor geërodeerd. Wij denken dat mede dankzij een beter opgeleide, zelfbewustere en flexibelere politie deze verhouding deels weer te herstellen is.

Naast bovenstaande ideeën worden onze suggesties niet bijeengehouden door één doorwrochte intellectuele visie op de politie zelf. Wij hebben daarentegen gewerkt met een verzameling losse thema's. Thema's die naar onze inschatting stuk voor stuk te maken zouden kunnen hebben met respect, waardering en gezag jegens de politie. Deze thema's hebben niet per se een onderling verband, en betreffen zowel de relatie tussen burgers en politie, als de relatie tussen de politie en bevoegd gezag, als de relatie tussen politiemensen op de werkvloer en hun leidinggevenden. Deze thema's zijn achtereenvolgens:

- 1) De politie als professional.
- 2) De positie van politie: als instrument van het bevoegd gezag of vóór de burgers.
- 3) Communicatie door en over de politie.

De politie als professional

De politie zit in een spagaat: aan de ene kant wordt van hem of haar verwacht regels consequent en altijd hetzelfde te handhaven, en aan de andere kant maakt hij of zij keuzes op basis van een volwassen beroepsinzicht.

Dit thema valt uiteen in drie subthema's: (i) de handelingsvrijheid die een professionele politieagent neemt en gegund wordt; (ii) de bestaande afrekensystematiek van de politieorganisatie die uitnodigt tot onprofessionele "target-perversie" (het al te zeer gericht zijn op meetbare doelstellingen -throughput/output- in plaats van op ultieme, werkelijke doelstellingen -outcome-); en (iii) een klachtencultuur waarbij de burger de politie assertief bejegent als er iets fout gegaan lijkt te zijn.

De positie van politie

Sinds de jaren zeventig staat de politie meer tussen de burgers in dan dat deze een afstandelijk gezagshandhaver is. Als een pendule slingert de politie in de tijd van tussen de burgers in, naar verder ervan af. En weer terug. De positie van de politie heeft zijn weerslag op respect, waardering en gezag. Welke positie behoeft de politie opdat respect, waardering en gezag verbeteren?

Communicatie door en over de politie

Zaken waar de politie bij betrokken is krijgen veel aandacht in de media. De beeldvorming van de politie is daardoor niet in eigen handen maar in sterke mate afhankelijk van die media. Een zorgvuldige omgang met media is voor de politie dus extra precair.

Bovendien hebben minister, bevoegd gezag en politie en vakbondsvoorzitters soms verschillende belangen en iets uiteenlopende aandachtspunten in hun communicatie. Deze verschillen worden voor iedereen zichtbaar wanneer de media worden opgezocht. In het bijzonder speelt dit bij gevoelige incidenten. De vraag lijkt soms te rijzen: "Wie staat er nou voor de politie?" Het lijkt plausibel dat dit zijn weerslag heeft op respect, waardering en gezag.

3) Werkwijze

Wij hebben het erg belangrijk gevonden om vooral betrokkenen direct te horen, in plaats van een academische exercitie te doen. Drie bijeenkomsten hebben plaatsgevonden overeenkomstig de drie eerder genoemde thema's. Op ieder van die bijeenkomsten was een kleine groep, van zo'n vijftien geselecteerde betrokkenen aanwezig: willekeurige burgers, verschillende politiemensen, vertegenwoordigers van het bevoegd gezag en gespecialiseerde wetenschappers, om onderling een informeel, gefaciliteerd gesprek te voeren over de onderhavige thematiek. Deze gesprekken zijn telkens ingeleid door enkele korte films waarin de onderhavige thematiek werd geschetst.

Voorafgaand aan deze bijeenkomsten is een selectie gemaakt van mogelijke thema's. Deze selectie is voorgelegd aan een breed "Platform Politietop", bestaande uit de betrokken ministers, een delegatie van korpschefs en -beheerders en voorzitters van de politievakbonden.

Naast de bijeenkomsten hebben twee zogenaamde "flitspanel onderzoeken" plaatsgevonden (dat zijn online enquêtes). Eén onder ruim 2000 burgers, en één onder ruim 700 politiemensen.

Helemaal gericht op de onderwerpen respect, waardering en gezag.

En ten slotte zijn wij telkens in contact gebleven met betrokkenen: vakbondsvoorzitters, korpschefs en -beheerders etc.

4) Belangrijkste bevindingen & bijhorende suggesties

"Het valt wel mee" met het gebrek aan respect en waardering dat burgers voor de politie hebben. Negen op de tien burgers zegt respect en waardering voor de politie te hebben, aldus het flitspanelonderzoek onder burgers. Andersom val het ook wel mee met het gebrek aan respect en waardering zoals politiemensen dat van burgers ervaren. Driekwart van de politiemensen is daarover niet ontevreden – aldus het flitspanelonderzoek onder politiepersoneel. Uit hetzelfde onderzoek blijkt tevens dat de overgrote meerderheid van de politiemensen voldoende gezag "op straat" ervaart. Opvallend genoeg denken burgers wel dat *anderen* onvoldoende respect en waardering voor de politie hebben.

Deze bevinding laat zien dat er iets schort aan de beeldvorming van de politie. Een concrete suggestie hieromtrent doen wij binnen de thematiek "communicatie".

Uit het onderzoek valt ten slotte op dat er kleine, herkenbare groepen (bijvoorbeeld jongeren) zijn die minder respect en waardering voor de politie hebben dan andere groepen, en dat de politie op hen ook minder gezag uitstraalt. Deze groepen zijn bekend en krijgen in de opleiding en training voldoende aandacht; wij zien geen aanleiding tot het doen van speciale suggesties.

Ten aanzien van de handelingsruimte

Het is lastig om als politie te weten waar je speelruimte hebt: een goede politieagent is niet een onnadenkende regeluitvoerder, maar een professional met een zekere autonomie. Het is belangrijk om in de opleiding en latere training aandacht aan die speelruimte te geven, maar het is onmogelijk deze expliciet te maken. Ervaringskennis is noodzakelijk. De wat meer ervaren politieagent handelt eerder vanuit autonomie en professionaliteit dan vanuit een in beton gegoten taakopvatting. Op straat en in contact met burgers zorgt deze professionele houding voor meer gezag en respect.

Deze bevinding wordt gestaafd door het flitspanelonderzoek onder politie. In dit onderzoek gaf een grote meerderheid aan voldoende gezag op straat te ervaren. De meest in het oog springende uitzondering hierop vormen de jongere politieagenten.

Suggestie: Verhoog de gemiddelde leeftijd van politiemensen op straat. Creëer serieuze mogelijkheden voor meer anciënniteit in de functies waar direct contact met burgers gewoon is. Niet per se in het belang van politieagenten die kiezen voor vakmanschap "in blauw" in plaats van een leidinggevende, rechercherende of administratieve carrière, maar vooral ten behoeve van meer gezag op straat. *Hoe* de gemiddelde leeftijd te verhogen laten wij in het midden. Dat kan door middel van statusverhogende maatregelen voor het werken in "contactfuncties" of door middel van organisatorische ingrepen als *job rotation*. Of anderszins.

Suggestie: Geef in de opleiding en training meer aandacht aan handelingsruimte. Het is onmogelijk om de handelingsruimte tijdens de opleiding en training expliciet te maken, maar het is wel mogelijk hier aandacht aan te geven en de politie van begin af aan op te leiden als een autonome professional die zich bewust is van zijn handelingsruimte en deze optimaal weet te benutten.

Overigens brengt het benadrukken en vergroten van professionaliteit met zich mee dat een zekere inconsistentie geaccepteerd moet worden. Niet iedere professional handelt in iedere situatie hetzelfde. De beweegredenen achter handelingen dienen consistent te zijn; de handelingen op zichzelf niet.

Protocollen zijn "gestolde ervaring". Ze moeten als zodanig worden gezien en erkend: protocollen zijn geen wetten van Meden en Perzen. Professionaliteit vereist dat in sommige situaties van het protocol afgeweken wordt.

Een professionele politieagent haalt zijn respect en waardering in eerste instantie uit het werk, in plaats van dat hij dit van een leidinggevende krijgt. Maar leidinggevendens mogen wel wat vaker hun waardering uiten. Zeker bij incidenten moet de politie zich gesteund voelen door de leiding.

Ten aanzien van de afrekensystematiek

Het is belangrijk om meetbare resultaten te kunnen boeken ten behoeve van sturing, maar ook om successen expliciet te maken en daar beroepstrots aan te ontlennen. Echter, zowel bij burgers als bij politiepersoneel leeft het idee dat de politie afgerekend wordt op relatieve platte targets, in termen van aantallen bekeuringen, percentages opgeloste zaken etc. De burger weet, of denkt te weten, dat de politie rücksichtslos quota probeert te halen, hetgeen ten koste gaat van waardering, respect en gezag. En de politieagent voelt zich soms gedwongen tot het rücksichtslos halen van quota. Hetgeen ten koste gaat van zelfrespect en waardering.

Het fundamentele probleem is dat het ultieme doel van politiewerk, namelijk veiligheid, zich moeilijk laat vertalen naar meetbare resultaten: het is makkelijker om boeven te tellen dan te tellen welke misdaden en overtredingen er allemaal zijn voorkomen. Ondanks het feit dat men geprobeerd heeft intelligentere targets te formuleren zien wij dat (i) het risico van "target-perversie" blijft bestaan (het zich teveel richten op de meetbare tussenresultaten in plaats van ultieme doelen); en dat (ii) eventueel subtielere afrekensystematieken nog niet zijn doorgevoerd.

naar de meer uitvoerende onderdelen van de politieorganisatie (m.a.w.: op de werkvloer voelt men zich nog steeds afgerekend op platte aantallen en percentages).

Suggestie: Ontwerp en installeer een slimmere afrekensystematiek. De vertaling van ultieme doelen naar meetbare doelen en bijhorende meetinstrumenten geschiedt idealiter zodanig dat zowel bevoegd gezag, politieorganisatie, en burgers zich daarin kunnen vinden. Dat is lastig. Desalniettemin denken wij dat de huidige systematiek niet voldoet en ten koste gaat van waardering, respect en gezag en vervangen dient te worden. Hoe een nieuwe afrekensystematiek eruit moet zien weten wij niet, maar een noodzakelijke randvoorwaarde is dat deze nooit in termen van aantallen bonnen, aanhoudingen etc. mag zijn. De te meten grootheden moeten een duidelijk afgeleide zijn van veiligheid – objectieve, echte veiligheid en subjectieve, “waargenomen” veiligheid.

Ten aanzien van een zogenaamde "klachtencultuur"

Een voorstudie gaf aan dat wellicht een "verzakelijke" relatie tussen burger en politie de oorzaak zou kunnen zijn van minder respect, waardering en gezag. In deze verzakelijke relatie is de politie een dienstverlener voor een belasting betalende burger-consument. Eén en ander zou tot uiting komen door een klachtencultuur waarbinnen de burger-consument op zijn strepen staat. Ons onderzoek heeft ons geleerd dat een dergelijke klachtencultuur niet bestaat, of ten hoogste een gering effect heeft op respect, waardering en gezag.

Ten aanzien van de positie van de politie

"Men" (burgers, politie en bevoegd gezag) is tevreden over, zelfs trots op, de rol van de Nederlandse politie tussen de burgers in. Niet louter een instrument van het bevoegd gezag, maar zowel gezaghebbend als dicht bij burgers. Niet een politie waar "je bang voor bent." Dit is internationaal gezien een vrij bijzondere positie die gekoesterd mag worden. Behalve die laatste opmerking verdient deze bevinding geen concrete suggesties. Hoewel de positie van de politie – met gezag maar tussen de burgers in – naar volle tevredenheid is, is niet altijd duidelijk wat de taken van de politie precies zijn. Komen ze nu wel, of niet langs na een ongeluk op de snelweg met slechts blikshade? Hoewel het niet zeker is of deze onduidelijkheid van grote invloed is op respect, waardering en gezag lijkt het ons verstandig hier aandacht aan te geven.

Ten aanzien van communicatie & imago

Spanningen tussen korpsleiding, bevoegd gezag, minister en vakbonden zijn de afgelopen jaren regelmatig uitgespeeld via de media. Hoewel dit "spel" ver weg staat van het dagelijks werk van de doorsnee politiewerknemer, heeft dit wel zijn weerslag op het gevoel van waardering dat deze ervaart. "Als de burgemeester en mijn korpschef via de krant ruzie maken, vraag ik me af voor wie ik werk, en of mijn inzet wel gewaardeerd wordt." Het is ons niet duidelijk of ook de burger effect ondervindt van "gekonkel in de media", zodanig dat zijn respect voor de politie minder wordt, maar een positief effect zal het allicht niet zijn.

Een professionele politieorganisatie moet ook als zodanig erkend en gerespecteerd worden door het bevoegd gezag. Een zekere spanning is natuurlijk maar er moet zo veel mogelijk worden voorkomen dat deze spanning ongecontroleerd in de openbaarheid komt. Zo voert de politie het woord over feitelijkheden en de techniek van het politiewerk en legt het bevoegd gezag legt publiekelijk verantwoording af. Maar niet altijd is het duidelijk of er sprake is van het één of het ander. Is de keuze tien man in te zetten voor een onderzoek in plaats van twintig, een technische, inhoudelijke keuze, arbeidsvoorwaardelijke of meer een bestuurlijke?

Suggestie: Communiceer meer in gemeenschappelijkheid. Zoek elkaar op en informeer elkaar wanneer in de openbaarheid wordt getreden. Creëer een cultuur van gedeelde verantwoordelijkheid. Dit kan door structurele veranderingen, zoals een aparte communicatie-organisatie – nationaal, bovenregionaal, of regionaal –, of door culturele veranderingen zoals het maken van onderlinge afspraken en gedragsregels.

Tenslotte een wat meer voor de hand liggende opmerking: imago komt niet alleen tot stand via media waarin politiechefs, vakbonden en bestuurders aan het woord zijn, maar ook in de interactie op straat tussen politiemensen en burgers. Hoe de politie-professional bij de burger overkomt door zijn uitstraling en zijn gedrag heeft een rechtstreekse relatie met de waardering en het respect van de burger voor de politie. De politie handhaaft dus niet alleen normen en waarden die wij in onze maatschappij in wet- en regelgeving hebben vastgelegd, maar heeft daarom ook een voorbeeldfunctie naar de burgers als het gaat om omgangsvorm en verschijningsvorm.

Losse bevinding & suggestie

In het flitspanelonderzoek onder burgers is gebleken dat verkeersboetes de eerste en meest-genoemde manier zijn om in contact te komen met politie. Dit maakt de (vaak automatisch gegenereerde) verkeersboete tot een primair communicatiemiddel tussen burger en politie. Dit is vermoedelijk onbedoeld. Onze inschatting is dat deze vorm van communicatie niet voordelig is voor het imago van de politie en daarmee het respect en waardering voor de politie.

Suggestie: Heroverweeg de flitsbon. Het is te overwegen de flitsbon te herzien of anders vorm te geven, door deze bijvoorbeeld los te koppelen van de politie of anderszins. De flitsbon lijkt te bepalend voor het beeld van de politie.

5) Hoop & vertrouwen

Hoeveel vertrouwen hebben wij in onze aanbevelingen, en waar is dat eventuele vertrouwen op gebaseerd?

We weten niet of onze aanbevelingen de best denkbare aanbevelingen zijn. We kunnen ook moeilijk inschatten wat de prioriteit is van de betreffende thematiek in de komende CAO-onderhandelingen, maar hebben wel de overtuiging dat het onverstandig is onze suggesties te negeren. We baseren dit vertrouwen op onze werkwijze, waarin we ons zo min mogelijk hebben laten leiden door bestaande voorkeuren, voorkennis en voornemens. En we baseren dit vertrouwen op de feedback die we hebben ontvangen over onze bevindingen en suggesties.

Bovendien denken we dat onze bevindingen en suggesties goed aansluiten bij een veelheid aan bestaande initiatieven en urgente thematieken:

1. Onze suggestie om de huidige positie van de politie te handhaven – tussen de burgers in – sluit aan bij de discussie over veranderingen in het politiebestedel. Los van de vraag of en hoe dat bestel wordt veranderd, zullen burgers zich in de veranderingen moeten kunnen vinden: het vertrouwen in de politie en de rechtstaat staat daarbij voorop.
2. Onze suggestie om in opleiding en praktijk aandacht te besteden aan de handelingsruimte sluit onder andere aan bij de discussie over vermindering van administratieve lasten.
3. Onze suggesties om de gemiddelde leeftijd van politie op straat te verhogen past bij de discussie over vakmanschap – evenals de vorige suggestie. Deze discussie, waarin een grote culturele component zit, mag wat ons betreft nadrukkelijker worden gevoerd.

4. Onze suggesties over sturing sluiten aan bij de discussie over de effecten van prestatiefinanciering en de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de landelijke prioriteiten van de politie.
5. Onze suggestie over gezamenlijkheid in communicatie heeft nog geen natuurlijke aansluiting. Dit behoeft aandacht.

Wij hebben hier een voorzet gegeven voor de verdere indaling van onze suggesties. De realisatie van onze ideeën en de monitoring daarvan, laten wij aan onze opdrachtgevers: de minister, de politie en de politievakbonden. Wij hopen dat de resultaten van de Politietop binnen bestaande discussies en initiatieven een constructieve bijdrage kunnen leveren.