

# Bericht uit een fluwelen kooi

## Over het onbehagen van een politieonderzoeker

*Guus Meershoek\**

De afgelopen tijd kwamen een minister en enkele hooggeplaatste ambtenaren in de media onder vuur te liggen vanwege hun bemoeienis met de verslaglegging van wetenschappelijk onderzoek naar veiligheidsvraagstukken. De vrijheid van onderzoek is een groot goed; over aantasting van die vrijheid kun je je met recht druk maken. Maar om maatschappelijk van betekenis te zijn dient vrijheid niet alleen te worden verleend, maar ook te worden gebruikt. Over dat laatste is in mijn vakgebied – het politieonderzoek – meer reden tot zorg dan over dat eerste.

Sociaalwetenschappelijk onderzoek naar de politie is een halve eeuw oud. Vijftig jaar geleden was politieoptreden een bron van maatschappelijke onrust en de politie zelf een black box. Een kleine schare onderzoekers publiceerde in de volgende jaren in navolging van Angelsaksische collega's spraakmakende studies die voorzagen in de behoefte aan inzicht. Inmiddels is veel tijd verstreken en is het bescheiden aantal monografieën uitgegroeid tot een brede, niet te overziene stroom verslagen en rapporten, veelal van onderzoek naar aspecten van de politieke uitvoeringspraktijk. In die stroom bevinden zich echter vrijwel geen gezichtsbepalende, aan het politiewerk en ander onderzoek richtinggevende publicaties meer.<sup>1</sup>

Is dat een probleem? Ik meen van wel. Zulke studies bevatten duurzamere inzichten, bieden nieuwe onderzoekers een beter vertrekpunt, voeden het debat en geven richting aan nieuw onderzoek. Niet zelden brengen deze ook nieuwe politiestrategieën voort. Het Nederlandse

\* Dr. G. Meershoek is als lector Politiegeschiedenis verbonden aan de Politieacademie en is tevens werkzaam als docent Safety Governance bij de afdeling Bestuurskunde van de Universiteit Twente. De auteur dankt Peter Klerks, Gijs van Oenen, Piet van Reenen en Peter van Os, die zo vriendelijk waren een eerdere versie van deze tekst van op- en aanmerkingen te voorzien.

1 In de Angelsaksische landen bestaat eenzelfde trend in het politieonderzoek, maar zijn zulke publicaties nog wel te vinden. Ik denk bijvoorbeeld aan Innes 2014; Ratcliffe 2016.

manco zou zelfs kunnen verklaren waarom de politie hier zo veel moeite heeft om een langetermijnvisie op het politiewerk te formuleren.

Politieonderzoekers zijn in Nederland minder talrijk dan in Angelsaksische landen. Zij hebben een zwakkere academische positie, maar genieten wel meer vrijheid. Zij kunnen dieper in de politieorganisatie doordringen dan hun voorgangers konden en dan hun collegae elders in Europa kunnen. Natuurlijk blijven sommige onderwerpen taboe, wordt hun soms de voet dwars gezet en worden zij soms tegengewerkt, maar sancties wegens een faux pas hoeven zij niet te vrezen. De conclusie lijkt onontkoombaar: van de voorhanden intellectuele vrijheid wordt minder gebruik gemaakt dan in het verleden en dan mogelijk is. Het ontbreekt politieonderzoekers aan verbeeldingskracht en creativiteit. Hoe komt dat? Hoe kon de oorspronkelijke vrijmoedigheid teloorgaan?

Eerst schets ik een beeld van de opkomst en evolutie van het politieonderzoek tegen de achtergrond van de legitimiteitscrisis van jaren zestig en zeventig en de hervormingen van de jaren tachtig en negentig. Vervolgens beschrijf ik de veranderingen in het object van onderzoek: de politieorganisatie, en in de omgang van de politieleiding met onderzoekers. Daarna komt de kern van de zaak aan de orde: de teloorgang van de blik vanuit de samenleving in het politieonderzoek. Tenslotte richt ik de schijnwerper op de politieonderzoekers zelf, in het bijzonder hun voegzaamheid tegenover de politie ten koste van hun analytische vermogens en hun creativiteit. Ik concludeer dat zij zich alleen op eigen kracht uit die beklemming kunnen bevrijden.

### **Een wisseling van de wacht**

Het politieonderzoek is een product van de jaren zestig, de vrucht van een nieuwe jeugdcultuur die de houding van burgers tegenover gezag ingrijpend veranderde. In de Verenigde Staten werd het politiegeweld tegen de burgerrechtenbeweging (1965) scherp veroordeeld, in Amsterdam het politieoptreden tijdens het huwelijk van kroonprinses Beatrix en de Bouwvakkersrellen (1966), in Londen de politieke corruptie bij de drugsbestrijding (1969). Daarbij kwam dat de politie met al haar verkeerspolitiepersoneel niet had weten te voorkomen dat de grote steden met een 'verkeersinfarct' te kampen kregen, en met al

haar rechercheurs de toenemende criminaliteit niet wist in te dammen. Bestuurders verloren het vertrouwen in de politie als effectieve ordehandhaver en kregen behoefte aan onafhankelijk onderzoek: zij wilden weten wat er in de organisatie mis was.

In Nederland kwam zulk onderzoek moeizamer van de grond dan in de Angelsaksische landen, maar gemakkelijker dan elders op het Europese continent. In Engeland had een *Royal Commission on the Police* (1960) al enkele jaren eerder bij sociologen interesse in de politie gewekt. In de Verenigde Staten bevatte het rapport *The challenge of crime in a free society* (1967) van een presidentiële taskforce niet alleen onthullende inzichten in politieoptreden, maar ook suggesties voor verbetering van de organisatie waarin al de grondlijnen van het latere strategische concept 'community policing' kunnen worden onderscheiden. In Nederland wierp het rapport van de commissie-Enschede (1966-1967) een onbarmhartig licht op het hoofdstedelijke, politieel gestuntel bij de ordehandhaving. Het bevatte twee bijlages met sociologische diagnoses, maar miste een recept voor verbetering (Commissie Onderzoek Amsterdam 1967). Onmachtig speelden politici en toonaangevende juristen vervolgens jarenlang de hete aardappel aan elkaar door.

Ondertussen was over de samenleving en het openbaar bestuur een geest van verandering vaardig geworden. Ook de politievakbladen stonden bol van voorstellen voor ingrijpende verandering van de eigen interne organisatie, maar die werden niet opgepikt door de politiek. Jonge inspecteurs, gefrustreerd door de weerbarstige interne verhoudingen en op zoek naar een radicalere uitweg, zochten hun heil buiten de politie, in een academische studie. Met succes. Aan de universiteit maakten zij kennis met sociologische theorieën zoals het symbolisch interactionisme en de weberiaanse staatsleer, die hun een ruimere, maatschappelijke blik op de eigen organisatie boden. Zij ontdekten zo bijvoorbeeld dat de politie geen wetten handhaaft, maar vooral dreigende ontsporingen bedwingt. Drie hoofdinspecteurs, Eric Nordholt, Jan Wiarda en Ries Straver, schreven op basis van hun afstudeerscripties het rapport *Politie in verandering*, dat het recept voor hervorming van de politie bevatte dat in het rapport van de commissie-Enschede had ontbroken (Projectgroep Organisatiestructuren 1977). Anderen, onder wie Piet van Reenen, Jan Naeyé en Cyrille Fijnaut, zetten na hun studie nog de stap naar een promotieonderzoek.

De publicaties van deze pioniers waren moreel geladen, soms de bestaande politie ronduit veroordelend. De politie was een instrument van de heersende macht (Fijnaut), voorzien van geweldsmiddelen die telkens weer werden uitgebreid (Van Reenen). ME'ers bedienden zich, gedekt door hun leiding, van excessief geweld tegen demonstranten (Naeyé). De auteurs wilden de wereld duidelijk maken hoe het kwam dat politieoptreden ontspoorde en publieke kritiek uitlokte. Voor hun antwoord deden zij een grote greep in meer dan één wetenschappelijke discipline, zoals geschiedenis en sociologie (Van Reenen), recht en geschiedenis (Naeyé), criminologie en geschiedenis (Fijnaut) en recht en psychologie (Kees van der Vijver). Zij schrokken ook niet terug voor boude, prikkelende conclusies. Van Reenen sprak van een 'ijzeren', niet te veranderen politiebestedel, terwijl Fijnaut stelde dat reorganisatie van de politie slechts mogelijk was tijdens een ernstige politieke crisis, als de elite zich in haar bestaan bedreigd zou zien. Frans Denkers betoogde zelfs dat de politie moest streven naar de eigen opheffing.

De studies voedden de berichtgeving van de kwaliteitskranten en lokten in de vaktijdschriften langdurige polemieken uit. De auteurs werden verwelkomd op bijeenkomsten van politieke partijen. Het bevoegd gezag zat zelf met de politie in zijn maag en tolereerde de rebelse verhalen. De politieleiding, die in 1975 nog de eigen medewerkers had verboden deel te nemen aan een conferentie van de kritische Coornhertliga, toonde een luisterend oor, ook al vond zij de kritiek veel te ver gaan. Geen van de hemelbestormers werd geëxcommuniceerd, behalve Naeyé, die daadwerkelijk slachtoffers ging bijstaan in hun procedures tegen de politie. De minister van Binnenlandse Zaken hield publicatie van het vermaarde rapport *Politie in verandering* wel maandenlang tegen, maar dit belette de verspreiding niet en sterkte de auteurs alleen maar in hun zelfbewustzijn en eigengereidheid. Hoever zij ook mentaal van de onderzoekers afstonden, politiechefs en bestuurders onderkenden dat kritisch onderzoek en de bijkomende publiciteit konden worden gebruikt als reinigingsmiddel, als methode om de geschonden legitimiteit van de politie te herstellen.

1980 leek de doorbraak te brengen. In dat jaar organiseerde de Brits-Nederlandse socioloog Maurice Punch, die met zijn eigen observatieonderzoek bij de Amsterdamse politie voor de onderzoekers een voorbeeldfiguur was, aan de bedrijfshogeschool Nyenrode een internationale conferentie over politiemangement. Aanstormende politie-

chefs zoals Nordholt en Straver en onderzoekers zoals Fijnaut en Van der Vijver traden daar op naast toonaangevende Britse en Amerikaanse politieonderzoekers zoals Egon Bittner, Robert Reiner en Peter Manning. De conferentie resulteerde drie jaar later in de publicatie van een prachtige, Engelstalige studie, uitgebracht door het fameuze Massachusetts Institute of Technology (Punch 1983). Politie en wetenschap leken elkaar ook in Nederland te vinden.

In de volgende jaren kregen de jonge, rebelse politiechefs, profiterend van opgebouwde banden met politici en van de eigen profilering in de media, kans om korpsen naar eigen inzicht om te vormen, verwierven enkele onderzoekers posities aan universiteiten en mocht Van Reenen als nieuwe directeur van de Politieacademie gaan proberen om deze officersopleiding in navolging van de Koninklijke Militaire Academie academische status te bezorgen.

De ontstane onderzoekspraktijk werd evenwel door het departement van Binnenlandse Zaken naar eigen hand gezet. Het ministerie kampte al geruime tijd met het probleem dat de kosten van de politie snel opliepen. Inzicht in de besteding van de verstrekte gelden ontbrak, terwijl het optreden van de politie steeds vaker kritiek in de media uitlokte. Onderzoek werd het breekijzer om toegang tot de binnenwereld van de politie te verkrijgen en kritiek in de media te dempen. Het departement richtte een eigen onderzoeksafdeling op en initieerde een programma om onderzoek te financieren. Dat programma faciliteerde in de jaren tachtig de invoering van het wijkgericht werken en ondersteunde in de jaren negentig de inrichting van de nieuwe regiokorpsen. Onder deze regie raakte het onderzoek geïnstrumentaliseerd en kreeg het steeds meer een evaluatief of beleidsondersteunend karakter. Sociologische theorieën maakten als zingevend raamwerk plaats voor departementale beleidsconcepten als gebiedsgebonden werken en integrale samenwerking.

Met de opmars van de overheidssturing van het politieonderzoek veranderde schoksgewijs de sociale achtergrond en de positie van de betrokken onderzoekers. In de jaren tachtig trokken de departementen, de Politieacademie en enkele korpsen jonge sociaalwetenschappers als beleidsonderzoeker aan. Een academisch georiënteerde onderzoeker als Punch verlegde evenwel zijn interesse eerst naar een aanpalend onderzoeksveld – corruptie in het bedrijfsleven – en verloor daarna de band met het Nederlandse politieonderzoek, terwijl zijn ster in de Angelsaksische universitaire wereld verder rees. De reorganisatie

van de politie en de IRT-affaire wekten in de jaren negentig opnieuw behoefte aan onafhankelijk politieonderzoek. In beide gevallen werd een beroep gedaan op academische onderzoekers. Daarna werden aan enkele universiteiten onderzoeksgroepen opgericht en intensiverde en verzelfstandigde het departement van Binnenlandse Zaken zijn financieringsprogramma in de vorm van de oprichting van de stichting Politie en Wetenschap. Toch zou het politieonderzoek zich niet duurzaam substantieel aan de universiteiten institutionaliseren. Kort na de eeuwwisseling mislukte een poging om een vaste brug te slaan tussen het universitaire onderzoek en het politieonderwijs. De oude officiersopleiding werd met het overige onderwijs geïntegreerd in een nieuwe Politieacademie en aangepast aan het reguliere hbo-onderwijs. Aansluitend werd de eigen kleine onderzoeksgroep versterkt met lectoren afkomstig uit een nieuwe generatie politieonderzoekers. De meesten van deze lectoren konden in tegenstelling tot de eerste generatie onderzoekers niet steunen op werkervaring bij de politie. Zij moesten een positie bij de politie verdienen, zich verdienstelijk maken en volgden de politieleiding in haar streven naar doelmatigheid. Het merendeel miste ook persoonlijke ervaring met onwillige politiebazen en kenden niet de ergernis van burgers over een doofstom geweldsapparaat. Daarmee ontbraken het maatschappelijk engagement en de persoonlijke weerbaarheid van hun voorgangers. De kloof met de universiteiten was inmiddels zo groot dat voortzetting van de carrière daar geen lonkend perspectief meer was. Terwijl de eerste generatie naast een gedeelde roeping en wederzijds respect onmin kende die soms uit praktische overwegingen tijdelijk werd bijgelegd, heerst onder de nieuwkomers welwillendheid, maar ook twijfel over de eigen doeleinden. Je zou kunnen spreken van een identiteitscrisis.

### **Veranderd onderzoeksobject**

In de afgelopen veertig jaar is niet alleen het slag politieonderzoekers veranderd, maar ook het object van onderzoek. Zo heeft de politie een substantieel aantal vrouwelijke medewerkers gekregen en daarmee andere omgangsvormen, is zij sterker geïntegreerd in het openbaar bestuur en de samenleving, en is zij ook transparanter geworden. Onderzoekers hebben daar een bescheiden bijdrage aan geleverd.

Tegelijk hebben die veranderingen het onderzoek zelf voor andere uitdagingen gesteld.

Eind jaren zeventig was de politie een niet meer te negeren maatschappelijk probleem. Drugsgebruik, bezettingsacties en protest van buurtbewoners tegen stadsvernieuwing hadden een einde gemaakt aan de verwachting dat burgers zich wel vanzelf zouden voegen naar een overheid die hun welzijn beloofde te verbeteren. Aan de ontsporingen waarmee de gegroeide 'alles moet kunnen'-opvatting gepaard ging, bleek met simpele wetshandhaving geen einde te maken. Het in het rapport *Politie in verandering* geformuleerde ideaal van een democratische politie die aansloot bij de wensen van buurtbewoners en die gericht was op maatschappelijke beheersing leek een aantrekkelijke oplossing voor het drukkende handhavingstekort. Terwijl in de samenleving het vuur van de maatschappijhervormers doofde, laaide dat rond de politie op. Onderzoek gericht op verwezenlijking van dat ideaal vormde de brandstof.

Diverse sociale groepen droegen in de jaren tachtig en negentig bij aan de omvorming van de politie naar het nieuwe beeld: een nieuwe generatie politiechefs die gebiedsgebonden politiewerk omarmde en opstond voor inspraak van medewerkers, nieuwe medewerkers, in het bijzonder vrouwen, die interne omgangsvormen ter discussie stelden en aandacht vroegen voor nieuwe delicten, de klachtencommissies die de politie dwongen oog te hebben voor de bejegening van burgers, en de ervaringen van slachtoffers. Al deze partijen benutten onderzoek om de politie de democratische waarden bij te brengen die in andere delen van het openbaar bestuur al verder waren doorgedrongen: dienstverlening, medezeggenschap, transparantie, rechtvaardige procedures. Het begrip verandering transformeerde van een slagwoord van relatieve buitenstaanders om de politie aan te zetten tot aansluiting bij de samenleving in een adagium van politiemanagers die de organisatie telkens weer naar eigen hand zetten. De politie was 'in ontwikkeling' geraakt, zoals een toonaangevend rapport het kort na de eeuwwisseling formuleerde.

De meeste politiemanagers zagen en zien onderzoek niettemin als overlast. Met de slagzin '*Bend over, here it comes again*' sterken zij elkaar in hun afwerende opstelling. Een vooruitstrevende minderheid ziet onderzoek als een productiefactor, als ondersteunend dienstbeetoon dat soms helpt bij het streven naar een doelmatige organisatie. Het kan bestaande, onwenselijke situaties openbreken en inzakkende

werkprocessen oppeppen. Onderzoek helpt in te schatten in hoeverre ingrijpende, door de politiek gevergdde veranderingen in werkwijzen door medewerkers in de uitvoering worden geaccepteerd en maakt zo mogelijk het terrein vrij voor de doorvoering: onderzoek met ‘doorwerking’. Terwijl de eerste generatie onderzoekers burgers en bestuurders bewust probeerde te maken hoeveel beter de politie kon worden, wordt nu van onderzoekers gevergd dat zij het uitvoerend personeel bewust maken van hun mogelijkheden de eigen werkwijzen te verbeteren. Soms is onderzoek voor leidinggevendden echter ook gewoon een middel om af te kunnen zien van ingrijpen, om het moment van beoordeeld te worden op resultaten uit te stellen, om tijd te kopen.

Lager in de politiehiërarchie wordt anders, met veel meer scepsis naar onderzoekers gekeken. Intuïtief beseft men daar dat bij het meeste onderzoek de opzet reeds impliceert dat het politiemangement zelf buiten schot blijft. Daar heerst de mening dat onderzoekers meer in de eigen vragen dan in de dagelijkse problemen zijn geïnteresseerd. Zij komen interessante gegevens halen en zijn dan weer snel weg, terwijl het klinisch geformuleerde rapport dat later opduikt een vage echo van de eigen verhalen en verder weinig nieuws bevat. Meestal is de boodschap dat beter moet worden gepresteerd.

In 1983 publiceerde de Amerikaanse sociologe Elisabeth Reuss-Ianni de iconische studie *Two cultures of policing*, waarin zij op basis van observatieonderzoek bij de New Yorkse politie een mentale kloof tussen leidinggevende en uitvoerende politiemedewerkers beschreef, tussen *management cops* en *street cops*. De eersten waren flexibel en handelden vanuit een ruime, op lange termijn gerichte visie, terwijl de laatsten werden geleefd door de waan van de dag en daardoor kortzichtig waren en immuun voor iedere verandering. Inmiddels, 35 jaar later, lijkt het of de rollen zijn omgekeerd. Wijkagenten kijken vaak verder in de toekomst dan de hogere leidinggevendden, die worden geleefd door politiek en media. Tot hun waan van de dag behoort de stroom van evaluatieonderzoeken met steevast prangende suggesties voor hervorming. Aan de uitgebreide afdelingen Communicatie de opgave van *damage control*, van het uitdragen van de boodschap dat er inderdaad wat is misgegaan, maar dat de verbeteringen al zijn ingezet. Tegenspreken kan niet.

In de laatste 25 jaar lijkt openbaarheid bij de politie haar emanciperende kracht te hebben verloren. De stroom evaluatieonderzoeken



draagt weinig tot niets meer bij aan verbetering van het politiewerk. In de opleiding en training domineren vormen van ervaringsuitwisseling zoals peer reviews, waaraan onderzoekers nog hoogstens als coach bijdragen. Politie en Wetenschap zoekt nog wel met succes actief publiciteit bij het uitbrengen van onderzoeksrapporten, maar veel meer dan een voorpaginabericht in een van de kranten levert dat meestal niet op. Onderzoek draagt ook nauwelijks meer bij aan publieke verantwoording over politieoptreden. De politieleiding is er klaarblijkelijk nog steeds van overtuigd dat kritisch onderzoek en de bijkomende publiciteit invloed hebben op de legitimiteit van de politie en laat geen onderzoek naar buiten komen zonder formulering van een eigen standpunt. Maar wie alle rapporten over de politie wil lezen die naar het parlement worden gestuurd, heeft daar meer dan een dagtaak aan. Wie kan dat opbrengen? Feitelijk lijdt de politie aan wat Gijs van Oenen interactieve metaalmoetheid noemt: frustratie voortkomend uit onvermogen om nog langer de zelf onderschreven, moderne idealen na te leven (Van Oenen 2011).

### **De blikvernauwing**

Begin jaren zeventig was de politie in de Nederlandse publieke opinie de gebeten hond. Wie de verzuilde samenleving wilde ontvoogden – en dat waren er velen – schreef misdragingen van wetsovertreders toe aan buitensporig optreden van de betrokken instanties, bovenal de politie. De jonge politieofficieren die hun heil zochten in de wetenschap vonden die kritiek wel buitensporig, maar ook herkenbaar en bovenal een indicatie dat de politie kampte met een gebrek aan legitimiteit. Dat laatste was voor hen een aansporing om de politie aan te zetten tot blikverruiming, om haar uit de eigen binnenwereld weg te voeren en te confronteren met haar bestuurlijke en maatschappelijke functie en met het beeld dat burgers van haar hadden, met de veranderde veiligheidswensen, verlangens en behoeften van de laatsten. Van Reenen en Fijnaut deden dat door de politie haar maatschappelijke geweldsfunctie en haar band met de politiek voor te houden, Naeyé door de ervaringen van slachtoffers over het voetlicht te brengen, en anderen door enquêtes onder de bevolking te houden. In hun publicaties voegden zij – anders dan hun Angelsaksische voorgangers – op een ongebruikelijke wijze wetenschappelijke disciplines

samen: vaak geschiedschrijving (voor de blikverruiming) en een sociale wetenschap (voor de maatschappelijk relevante boodschap). Het resultaat was een reeks hybride studies waarop in de academische wereld nauwelijks kon worden voortgebouwd. Soms zouden de centrale stellingen van deze politiestudies later door de feiten worden weerlegd, maar in het publieke debat vormden ze het zout in de pap, waardoor een nieuw publiek zich ging interesseren voor het politievraagstuk. De studies van Naeyé en Fijnaut openden de ogen van kritische juristen voor de politie. Het proefschrift van Van Reenen werd ijverig bestudeerd in de kraakbeweging.

Eind jaren zeventig ging de drang tot maatschappijverandering teloor. Somberheid werd troef. Bij de rijksoverheid meende men evenwel dat misschien niet de samenleving, maar dan toch wel de politie maakbaar was. De departementen van Binnenlandse Zaken en Justitie gingen daarop onderzoek stelselmatig inzetten bij de verwezenlijking van nieuw beleid. Van Reenen en Fijnaut konden voor korte tijd bij het WODC aan de slag; de laatste leverde onder meer een bijdrage aan de vermaarde nota *Samenleving en criminaliteit*. Van der Vijver ging met Wim Broer vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken de eerste experimenten met *community policing* ondersteunen door de reacties van de bevolking op de omvorming te meten. Politieonderzoekers wisten nieuwe thema's (kleine criminaliteit, wijkgericht werken, de veiligheidsbeleving van burgers, georganiseerde misdaad, integrale samenwerking) op de bestuurlijke agenda te zetten. De wilde jaren van het politieonderzoek waren voorbij; vruchtbare jaren waren aangebroken.

Dat daarmee ook de blik op de politie vanuit de samenleving teloor ging, kwam niet alleen door de inkapseling van de onderzoekers in de departementale structuren en hun inzet bij de omvorming van de politie. Aan de universiteiten konden onderzoekers slecht uit de voeten met de hybride studies van de pioniers. De prikkelende theses bleken vaak niet bestand tegen empirisch onderzoek; de grote verhalen werden door voortgezet onderzoek zorgvuldig gedemonteerd tot kleine geschiedenissen of beperkte inzichten en bleken vervolgens veel minder aansprekend voor een breed publiek. Methodisch bleek bovendien veel aan te merken op de hybride studies. Betere wetenschappelijke methoden verflauwden de maatschappelijke betekenis van het politieonderzoek. Enquêtes onder de bevolking bleken veel efficiënter en effectiever door commerciële bureaus te kunnen worden

uitgevoerd. Politieonderzoekers stortten zich vervolgens op het doorlichten van de weerbarstige politie uitvoering, maar na verloop van tijd hadden commerciële bureaus ook die expertise in huis gehaald en dolven de eersten opnieuw het onderspit. Uiteindelijk werd zo het terrein geprepareerd dat onderzoekers in de jaren negentig in navolging van de politieleiding doelmatigheid als richtsnoer deed omarmen. In de loop van veertig jaar onderging politieonderzoek aldus een complete metamorfose. Het kleine aantal, mede door hun radicale strekking, spraakmakende boeken die de politie in haar geheel aan kritiek onderwierp, maakte plaats voor een brede, onoverzichtelijke stroom rapporten over deelaspecten van uitvoerend politieoptreden. Deze bevatten inzichten die beperkt zijn in tijd en plaats en waarvan de houdbaarheidsdatum snel is verstreken. Aan de universiteiten worden van tijd tot tijd nog steeds degelijke proefschriften verdedigd, maar deze slaan zelden een brug naar de politiepraktijk. Ook daar is van cumulatief inzicht nauwelijks sprake. In het overige onderzoek is de theoretische component gaandeweg verschrompeld. Omdat theorie de vorm is waarin onderzoekers inzichten aan elkaar doorgeven, kan gesproken worden van toenemende vergetelheid. De rapporten vinden nauwelijks weerklank, worden nauwelijks gerecenseerd, hoogstens af en toe in gespecialiseerde vakbladen. Richtinggevende publicaties ontbreken. Een artikel als dit, dat een aan de politie gerelateerde praktijk in een breder maatschappelijk kader probeert te plaatsen, kom je zelden tegen. De blik van de verwonderde, geïrriteerde buitenstaander en het grote gebaar van de maatschappijhervormer hebben plaatsgemaakt voor het gesleutel van meelevende mecaniciens. Het politieonderzoek heeft in de afgelopen halve eeuw het inzicht van bestuurders, burgers en politieleiding in de politie beslist vergroot. Hoever dat inzicht reikt, is moeilijk te meten, maar naar mijn indruk wordt ondanks de overvloed aan onderzoek het blikveld de laatste tijd kleiner. Waarom wil men niet meer weten waar in de samenleving een handhavingstekort bestaat en waar niet? Welke dynamiek de vorming van de Nationale Politie voortstuwt? Of de bureaucratie daar zoals beloofd is verminderd? In de afgelopen vijftig jaar is de publieke politie in absolute en relatieve aantallen fors toegenomen, terwijl er tegelijkertijd veel andere organisaties en instanties politietaken zijn gaan waarnemen. Is die groei vanuit maatschappelijk perspectief wel functioneel? Welke sociale groepen zijn zelfredzaam op veiligheidsgebied en welke hulpbehoevend? Hoe heeft het politiecomplex zich sinds

9/11 ontwikkeld, en de maatschappelijke taakverdeling met de particuliere politie?

### **Een symbiotische, maar ongelijke relatie**

De politie is een soepele mecenas voor onderzoekers. Korpschefs die onverfrozen stelden: 'Ik betaal, dus ik bepaal', en vooraf lieten weten dat de uitkomst van het onderzoek hun geen last mocht bezorgen, kom je zelden meer tegen. Rond de vorming van de Nationale Politie heerste even de opvatting dat paal en perk moest worden gesteld aan de uitdijende hoeveelheid onderzoek, maar ook die overtuiging is geweken. In de ogen van de politieleiding is het een productiefactor van het politiebeprijf en daarom onmisbaar. Men ziet het als olie die de organisatiemachine soepeler kan laten draaien, en dikwijls is dat inderdaad een goede typering. Het kritisch belichten van afzonderlijke werkprocessen is goed mogelijk en zelfs heel wenselijk, zolang maar niet de legitimiteit van de politie in het geding komt. Het rapport *Handelen naar waarheid* (Huisman e.a. 2016), dat een onvoorstelbare hoeveelheid misstanden in de recherche blootlegde, werd zonder morren omarmd. Het adagium is: 'Onderzoek mag schuren, maar niet botsen.'

Tegenwerking van bestuurders of politiechefs, zoals de opstellers van het rapport *Politie in verandering* die ondervonden en die hun zelfbewustzijn krachtig versterkte, maakt de nieuwe generatie onderzoekers nog maar zelden mee. Dat de omgang tussen politieleiding en onderzoekers zelden drukkend is, vloeit voort uit het feit dat vanaf de jaren tachtig onderzoek met beleid wordt ingezet, en dat ambtenaren die de gelden verdelen over een sociaalwetenschappelijke opleiding beschikken en daardoor de uitkomsten van de onderzoeken redelijk goed kunnen inschatten. Onder deze regie maakten in het politieonderzoek sociaalwetenschappelijke theorieën als zingevende kaders plaats voor het beleidsconcept *community policing* in een van zijn vele varianten, en maakte het streven naar cumulatief inzicht plaats voor het formuleren van praktische aanbevelingen, veelal bestaande uit aanmoedigingen om op de reeds ingeslagen weg voort te gaan. Voor een soepele omgang zorgden ook instellingen als de in 1986 opgerichte Stichting Maatschappij en Politie (SMP), die hetzelfde beleidsconcept uitdroegen en bovendien een platform boden waar onderzoe-

kers met allerlei politiemedewerkers, hulpverleners en buurtactivisten over hun bevindingen konden discussiëren. De stichting belichaamde het poldermodel in politieland: zij verbond onderzoek met verbetering van politiewerk en publieke verantwoording.

Begin deze eeuw werd het beleidsconcept *community policing* niet alleen door alle politiechefs, maar ook door vrijwel alle politieonderzoekers omarmd. Dat de parlementaire enquête Opsporingsmethoden duidelijk had gemaakt dat de recherche ernstig in de verdrukking zat en dat velen duidelijk was dat dit mede te wijten was aan dit concept, veranderde daar weinig aan. De onderzoekers waren zelfs mentaal zozeer met dat concept vergroeid dat, toen tegen het eind van het decennium in de politiek het idee van een nationale politie snel aan aanhang won, zij zich daar vrijwel unaniem faliekant tegen keerden. Die opstelling getuigde van hun vervreemding van bestuur en samenleving. Vervolgens werden zij, mede onder druk van de politieke omstandigheden die extreme haast geboden, compleet genegeerd door de minister van Veiligheid en Justitie en de door hem in 2011 benoemde kwartiermakers van een nieuwe Nationale Politie. Bijgevolg werd bij het ontwerp van de nieuwe organisatie in tegenstelling tot bij de reorganisatie van 1993 geen gebruik gemaakt van de voorhanden wetenschappelijke kennis, ook niet van inzichten die voor ontwerpfouten hadden kunnen behoeden. De breuk tussen onderzoekers en politieleiding was compleet. Deze trad duidelijk aan de dag toen ervaren politieonderzoekers zich niet wilden lenen voor de eerste evaluatieonderzoeken en vervolgens de uitkomsten van die onderzoeken vernietigend recenseerden (Fijnaut 2015; Terpstra 2018). Tezelfdertijd ging de SMP als onafhankelijk platform teloor.

De breuk tussen wetenschap en politie wordt bezworen met de oxymoronische formule dat 'praktijkonderzoek' wordt verricht dat 'doorwerking' heeft op uitvoerend politiewerk. Slagen is daarmee geen kwestie meer van kennisvermeerdering, maar van verbetering van de politiepraktijk, en daarmee een zaak ter beoordeling van politiemangers. Maar omdat verbetering zelden of nooit betrouwbaar wordt gemeten, laat staan of niet na enige tijd terugval in oude patronen plaatsvindt, weten managers nooit zeker of werkelijk vooruitgang is geboekt. Die onzekerheid stimuleert bij hen een verlangen naar zogeheten evidence-based onderzoek, dat de suggestie bevat zulk inzicht wel te verschaffen. Onderzoekers zijn echter voor suggesties in die richting beducht, omdat zij vaag beseffen dat zij de maatstaf voor de

kwaliteit van hun onderzoek uit handen hebben gegeven en duurzame verbetering als gevolg van onderzoek onvoorspelbaar is. Nu is evidence-based onderzoek kostbaar en tijdrovend en om die reden onaantrekkelijk voor politieke opdrachtgevers. Een evaluatieonderzoek is snel geregeld. Zo houden onderzoekers en politiemangers elkaar beklemd.

Het werkzame leven van politieonderzoekers wordt gedomineerd door een strak ritme van de productie van rapporten, dat nauwgezet wordt gedicteerd door begeleidingscommissies. Af en toe kan er nog een artikel voor een wetenschappelijk tijdschrift tussendoor. Er is weinig ruimte voor hobby's. Naar hun aard willen onderzoekers stap voor stap meer inzicht verwerven, vooruitgang boeken die af te meten is aan betere theorieën, maar om als onderzoeker aan de bak te blijven is het zaak om flexibel in te spelen op de nieuwste modes in de beleids-wereld. Sinds enkele jaren biedt een *Strategische onderzoeksagenda voor de politie* daarbij houvast. Evenals bij de politie zelf heerst in de onderzoekswereld een collectivisme dat onderlinge afstemming als voornaamste reguleringsmechanisme kent. Discussie ontbreekt. Van polemieken is helemaal geen sprake.

## Conclusie

In 1992 signaleerde de Britse politieonderzoeker van het eerste uur Robert Reiner 'a huge explosion of police research': 'Whereas earlier police research had been primarily concerned with issues derived from a variety of social theories, current work is mainly policy oriented and evaluated'. In 2009 pleitte Bob Hoogenboom voor een herwaardering van het fundamentele politieonderzoek van de pioniersgeneratie. Zijn betoog was echter gericht op politiechefs die naar zijn idee de feeling voor het echte, operationele politiewerk waren kwijtgeraakt (Hoogenboom 2009). Mijn kritiek betreft politieonderzoekers, in het bijzonder hun niet meer scherp voor ogen hebben welke duurzame inzichten men wil verwerven en hoe die – eenmaal verworven – voor de politiezorg betekenisvol kunnen worden. De impliciete gedachte dat door dicht tegen het object van onderzoek aan te kruipen beantwoording van die lastige vragen uit de weg kan worden gegaan, is mijns inziens een illusie. De politie is een aparte wereld, die verschilt van *Flikken Maastricht*, en die je als onderzoeker ervaren moet

hebben om er overtuigende uitspraken over te kunnen doen, maar waar je je niet door moet laten opzuigen. Naar mijn idee is dat laatste wel het geval en is aldus in het politieonderzoek het maatschappelijke perspectief op de politie teloorgegaan. Terwijl de politie veranderde van monopolist in *primus inter pares* op veiligheidsgebied en burgers en maatschappelijke organisaties voor haar steeds belangrijker werden, wendden politieonderzoekers hun blik van de samenleving af. Voor de onderzoeksresultaten betekende dat verlies aan kwaliteit en verlies van betekenis, voor de politie verlies aan tegenspraak. Bij het zoeken naar een uitweg is het belangrijk te beseffen dat kwaliteit en betekenis van onderzoek samenhangen, maar niet direct uit elkaar voortvloeien en elkaar zelfs dikwijls in de weg zitten. Waardevol onderzoek floreert in een vrije ruimte, waar betrokkenheid bij en distantie tot de praktijk elkaar afwisselen, waar discussie plaatsvindt en publicaties vakkundig worden beoordeeld. Politiek en politieleiding zouden in het Scottish Institute for Policing Research, een samenwerkingsverband van universiteiten en politie, een leerzaam voorbeeld kunnen vinden, maar uiteindelijk komt verbetering van de situatie op de onderzoekers zelf aan. Zij kunnen de problemen van de politie niet oplossen, maar wel inzichten leveren die de politie zelf, burgers en bestuurders daarbij op weg helpen. Maar daarvoor moeten zij zich eerst wel weer de blik vanuit de samenleving eigen maken, theoretische noties ontwikkelen die scherpe diagnoses mogelijk maken, en met richtinggevende publicaties komen die al die partijen aanspreken. De politie zal hun daarbij niet de voet dwars zetten. Het vergt vooral vrijmoedigheid en verbeeldingskracht van hen zelf, gebruik van hun onderzoeksvrijheid.

## Literatuur

### **Cockbain & Knutsson 2015**

E. Cockbain & J. Knutsson, *Applied police research. Challenges and opportunities*, Londen: Routledge 2015.

### **Commissie Onderzoek Amsterdam 1967**

Commissie Onderzoek Amsterdam, *Eerste interim-rapport, tweede interim-rapport en slot-rapport van de Commissie van Onderzoek Amsterdam*, Den Haag: Staatsuitgeverij 1967.

**Fijnaut 2015**

C. Fijnaut, 'De evaluatie van de eenheid Oost-Nederland: een maat voor niets', *Tijdschrift voor de Politie* (77) 2015, p. 10-14.

**Haraszti 1984**

M. Haraszti, *Der Staatskünstler*, Berlijn: Rotbuch Verlag 1984.

**Hoogenboom 2009**

A.B. Hoogenboom, *Bringing the police back in. Notes on the lost and found character of the police in police studies*, Dordrecht: SMVP 2009.

**Hoogenboom & Punch 2012**

B. Hoogenboom & M. Punch, 'Developments in police research: Views from across the North Sea', in: T. Newburn & J. Peay (red.), *Policing: Politics, culture and control*, Oxford: Hart Publishing 2012, p. 69-88.

**Huisman e.a. 2016**

S. Huisman, M. Princen, P. Klerks & N. Kop, *Handelen naar waarheid. Sterkte- en zwakteanalyse van de opsporing*, Amsterdam 2016.

**Innes 2014**

M. Innes, *Signal crimes*, Oxford: Oxford University Press 2014.

**Meershoek 2006**

G. Meershoek, *De gemeentepolitie in een veranderende samenleving*, Amsterdam: Boom 2006.

**Meershoek 2009**

G. Meershoek (red.), *Politiestudies: terugblik en vooruitzicht*, Dordrecht: SMVP 2009.

**Van Oenen 2011**

G. van Oenen, *Nu even niet! Over de interpassieve samenleving*, Amsterdam: Van Genneep 2011.

**Projectgroep Organisatiestructuren 1977**

Projectgroep Organisatiestructuren, *Politie in verandering*, Den Haag: Staatsuitgeverij 1977.

**Punch 1983**

M. Punch (red.), *Control in the police organization*, Cambridge, MA: MIT Press 1983.

**Ratcliffe 2016**

J.H. Ratcliffe, *Intelligence-led policing*, Londen: Routledge 2016.

**Van Reenen 2018**

P. van Reenen, *Het onderzoek van de Politieacademie. Quick scan van de benutting van onderzoek uitgevoerd in het kader van de strategische onderzoeksagenda 2015-2019* (ongepubliceerd rapport), 2018.

**Reiner 1992**

R. Reiner, 'Police research in the United Kingdom: A critical review', *Crime and Justice* (15) 1992, afl. 1, p. 435-508.

**Reuss-Ianni 1983**

E. Reuss-Ianni, *Two cultures of policing. Street cops and management cops*, Londen/New Brunswick: Transaction Books 1983.



**Terpstra 2018**

J. Terpstra, 'Evaluatie Politiewet 2012. Dwaalwegen en misvattingen', *Nederlands Juristenblad* 2018, afl. 3, p. 189-193.