

# DE POLITIEROL

## Over de maatschappelijke opdracht van de politie in een complex en eisend veiligheidsveld

---

Een kwalitatief onderzoek naar de implicaties van diverse denkbeelden en verwachtingen ten  
aanzien van de politierol en haar positie in het veiligheidsveld



**Radboud Universiteit**

Bram Henricus Ferdinand Pfeiffer

Radboud Universiteit Nijmegen

Faculteit der Managementwetenschappen

Opleiding Bestuurskunde

Specialisatie in Besturen van Veiligheid

Master thesis

Oktober 2023

Onder begeleiding van: Dr. D.P. Schaap

## Voorwoord

Beste lezer,

Voor u ligt de masterthesis ‘De politierol: Over de maatschappelijke opdracht van de politie in een complex en eisend veiligheidsveld’. Deze meesterproef is geschreven in het kader van de masteropleiding Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit, met daarin een specialisatie in ‘Besturen van Veiligheid’. Het betreft een kwalitatief onderzoek naar beelden en verwachtingen over de rol van de politie in de Nederlandse samenleving en de implicaties hiervan voor de politie en de relatie tot de omgeving. Het stuk is interessant voor politiemensen, betrokkenen bij de politiefunctie en/of mensen met affiniteit voor de organisatie en haar toekomstige beweegrichting.

Tijdens dit traject heb ik mij in korte tijd mogen verdiepen in een van de meest complexe organisaties van Nederland. In die tijd heb ik zeer mooie gesprekken mogen bijwonen en voeren met mensen van een unieke variëteit. Ook heb ik enorm veel geleerd van het leiden van een eigen onderzoeksproject en de uitdagingen die daarbij komen kijken. Het is daarom dat ik mij sinds afgelopen maart met veel interesse, plezier en leergierigheid heb ingezet om het stuk tot een goed einde te brengen.

Ik wil in het bijzonder Dorian Schaap bedanken voor de zeer prettige begeleiding inhoudelijk, maar ook als mens. Ook wil ik mijn dank uitspreken voor de kans om dit project te mogen starten en kijk ik met veel plezier terug op de mooie onderzoeksdagen die we samen hebben doorgebracht. Mijn dank gaat ook uit naar de medewerking en het enthousiasme van alle personen die hebben deelgenomen aan de focusgroepen en interviews. Tot slot wil ik mijn ouders en vrienden in het zonnetje zetten voor hun steun en toeverlaat tijdens dit soms intensieve traject.

Ik wens u veel leesplezier toe,

Bram Pfeiffer

*Nijmegen, 30 oktober 2023*

## Samenvatting

Onder druk van verschillende maatschappelijke ontwikkelingen en de toenemende complexiteit van het politiewerk, is het veiligheidsveld de afgelopen 30 jaar gepluraliseerd tot een breed bestel met diverse spelers. Hierdoor wordt het werk dat normaal gesproken wordt geassocieerd met de politie, tegenwoordig ook ingevuld door andere partijen zoals gemeentelijke handhavers, private beveiligingsbedrijven en talloze partnerorganisaties waar de politie zich tot moet verhouden. De veranderende dynamiek in het veiligheidsveld leidt tot existentiële vragen als: waar ben ik als politie van? En waar ben ik dus niet van? Antwoorden op deze vragen zijn noodzakelijk om tot effectieve integrale samenwerking te komen met andere spelers in het veld, maar vooralsnog lijkt er onbepaaldheid te bestaan over deze politierol.

Om meer begrip te krijgen over de complexiteit van de politierol is in dit onderzoek de volgende hoofdvraag gesteld: *Welke beelden en verwachtingen hebben politiemensen en externe betrokkenen ten aanzien van de politierol, en welke implicaties heeft dat voor de politieorganisatie en haar verhoudingen tot het veiligheidsveld?* Het antwoord op deze vraag kan de politie helpen om zich steviger en zelfbewuster te positioneren in het veiligheidsveld. Aan de hand focusgroepen en interviews met zowel politiemensen als externe betrokkenen bij de politiefunctie, zijn diverse beelden en verwachtingen ten aanzien van de politierol opgehaald. Deze bevindingen zijn vervolgens geanalyseerd door een bril van *sensitizing concepts*, waarbij onder andere gebruik is gemaakt van centrale noties uit roltheorie.

Uit de resultaten blijkt dat respondenten van beide perspectieven een zeer brede rol schetsen voor de politie, gepaard met uiteenlopende taken. Ook geven politiemensen aan uit al die verschillende soorten politieoptreden trots te halen. Het blijkt dat deze trots te vertalen is naar kernwaarden die de identiteit van de organisatie opmaken zoals: ‘we zijn er als het nodig is’. Tegelijkertijd voelen politiemensen zich overvraagd, waardoor zij en ook externe betrokkenen aangeven dat de politie behoefte heeft aan rolzuiverheid. Met andere woorden zoekt de politie grip op haar rol in de samenleving. Hoewel taakafbakening en taakdeling wordt aangedragen als oplossing om de politietaak te begrenzen, blijkt dit na diepere analyse om verschillende redenen een irreële uitkomst. In de diepste laag hiervan zou het afbakenen van de politierol leiden tot een intern conflict met de identiteit van de organisatie.

Het onderzoek komt tot de centrale bevinding dat de politie als het ware ‘klem’ zit in haar huidige rol, die van nature geen harde grenzen kent en dus veelomvattend is. Op basis van die bevinding is het een gegeven dat politiewerk niet altijd in hokjes te vangen is. Ook de relatie van de politie tot het veiligheidsveld zal daarom in enige mate onderhevig blijven aan dit fluïde karakter. Om zich staande te houden in een complex en eisend veld, in combinatie met een onbegrensde rol, zal de politie op een andere manier moeten gaan nadenken over de invulling van haar rol. In plaats van op zoek te gaan naar oplossingen voor de taakonduidelijkheid, is het zaak op zoek te gaan naar manieren om zich met haar onbegrensde rol te verzoenen. In hoofdstuk 5 wordt een suggestie gedaan voor een toekomstige beweegrichting van de politie die kan helpen om haar huidige rol in het veiligheidsveld op adequate wijze in te vullen.

# Inhoudsopgave

<b>1. INTRODUCTIE .....</b>	<b>7</b>
1.1 AANLEIDING .....	7
1.2 ONDERZOEKSPROBLEEM.....	8
1.3 PROBLEEMSTELLING.....	10
1.4 HET ONDERZOEK IN CONTEXT .....	11
1.5 VOORBESCHOUWING OP HET THEORETISCH KADER.....	11
1.6 VOORBESCHOUWING OP DE METHODEN VAN ONDERZOEK.....	12
1.7 MAATSCHAPPELIJKE EN WETENSCHAPPELIJKE RELEVANTIE.....	12
1.8 LEESWIJZER.....	14
<b>2. THEORETISCH KADER.....</b>	<b>15</b>
2.1 RELEVANTE ONTWIKKELINGEN.....	15
2.1.1 <i>Monopolie op de veiligheidszorg</i> .....	15
2.1.2 <i>Ontstaan van het gepluraliseerde veiligheidsveld</i> .....	16
2.1.3 <i>(Nodal) Governance</i> .....	17
2.1.4 <i>De Nederlandse context</i> .....	18
2.2 ROLTHEORIE.....	19
2.2.1 <i>Sociale posities</i> .....	21
2.2.2 <i>Rolaanjagers</i> .....	21
2.2.3 <i>Verwachte rollen</i> .....	23
2.2.4 <i>Vormen van rolstress</i> .....	24
2.2.5 <i>Sociale systemen</i> .....	25
2.2.6 <i>Waar we nu staan</i> .....	26
2.3 ORGANIZATIONAL FIELDS.....	26
2.4 DE ONTWIKKELINGEN THEORETISCH BEKEKEN.....	29
2.5 CONCLUSIE.....	30
<b>3. METHODOLOGIE.....</b>	<b>33</b>
3.1 HET ONDERZOEKSPROJECT EN DE RELATIE TOT DE THESIS .....	33
3.2 ONDERZOEKSBENADERING .....	34
3.3 DATAVERZAMELINGSMETHODEN .....	35
3.3.1 <i>De definitie van focusgroepen</i> .....	35
3.3.2 <i>De keuze voor focusgroepen</i> .....	36
3.3.3 <i>Respondentselectie</i> .....	36

3.3.4	<i>Ontwerp en verloop focusgroepen</i>	37
3.3.5	<i>De keuze voor interviews</i>	38
3.3.6	<i>Ontwerp en verloop interviews</i>	39
3.3.7	<i>Operationalisatie</i>	40
3.4	ANALYSEMETHODEN	40
3.5	VALIDITEIT EN BETROUWBAARHEID	41
3.5.1	<i>Validiteit</i>	42
3.5.2	<i>Betrouwbaarheid</i>	44
<b>4.</b>	<b>ANALYSE</b>	<b>46</b>
4.1	DE POLITIE IN HET VEILIGHEIDSVELD	46
4.2	HET BEELD VAN DE POLITIE	49
4.2.1	<i>Diversiteit in veiligheidstypen</i>	49
4.2.2	<i>Kernwaarden van politiewerk</i>	50
4.2.3	<i>Trots voor het politiewerk</i>	51
4.3	SPANNINGSVELDEN RONDOM DE POLITIEROL	53
4.4	KLEM IN HAAR ROL	55
4.4.1	<i>Uitkomst voor de role overload</i>	55
4.4.2	<i>Obstakels bij het afbakenen van de politietaak</i>	57
4.5	IMPLICATIES VOOR DE POLITIEROL EN HAAR VERHOUDING TOT HET VELD	59
<b>5.</b>	<b>SLOT: CONCLUSIE EN DISCUSSIE</b>	<b>63</b>
5.1	CONCLUSIE	63
5.2	HOGER BASISNIVEAU OPLEIDING POLITIEMENSEN	66
5.3	DISCUSSIE	67
5.3.1	<i>Theoretische reflectie</i>	68
5.3.2	<i>Reflectie op onderzoeksresultaten</i>	70
5.3.3	<i>Aanbevelingen voor vervolgonderzoek</i>	71
	<b>REFERENTIES</b>	<b>73</b>
	<b>BIJLAGEN</b>	<b>81</b>
	BIJLAGE 1: THEMA'S EN DIMENSIES VAN DE POLITIEROL	81
	BIJLAGE 2: OPERATIONALISATIESCHEMA EN INTERVIEWVRAGEN	86
	BIJLAGE 3: POWERPOINTSLIDES FOCUSGROEPEN	89
	BIJLAGE 4: INTERVIEWSCHEMA	90
	BIJLAGE 5: CODEERLIJST	92

## Begrippenkader

In dit onderzoek worden termen gebruikt die ogenschijnlijk overeenkomstig zijn, maar waar fundamenteel andere dingen mee worden bedoeld. Om ambiguïteit te voorkomen moeten een aantal van die begrippen vooraf worden gedefinieerd:

- De *politiefunctie*: duidt op politie-achtige taken die vaak met de politie worden geassocieerd, maar die in werkelijkheid ook door andere partijen worden ingevuld. De politiefunctie is daarom een meer generieke benaming voor het geheel aan taken dat komt kijken bij wetshandhaving en bescherming, inclusief de partijen die dit vormgeven (Bijleveld et al., 2021). Hiervoor wordt tevens de Engelse term *policing* gebruikt (Bayley & Shearing, 1996; Bowling, Reiner & Sheptycki, 2019).
- De *politierol*: duidt op de gepercipieerde plaats van de politie in de samenleving en haar verhouding met de externe omgeving. Meer concreet gaat het over de maatschappelijke betekenis die binnen en buiten de politieorganisatie wordt gehecht aan de politie (Loader & Mulcahy, 2003; Terpstra, 2010a; 2011). Die betekenis wordt gevormd door verschillende beelden, ervaringen en denkwerelden over de rol van de politie in de maatschappij.
- De *politietaak*: duidt op wat de politie vanuit een minder abstracte invalshoek zou moeten doen volgens betrokkenen. Wat zijn haar taken/is haar opdracht en welke visie hoort daarbij (Terpstra, 2010a; Terpstra et al., 2010; Shearing & Marks, 2011; Tops & Van Hoorn, 2021)? Om de politietaak te kunnen definiëren is een heldere duiding van de politierol noodzakelijk.
- Het *politiewerk*: duidt op de concrete werkzaamheden van de politie zoals opsporing, handhaving en hulpverlening (Boutellier, 2020).

# 1. Introductie

Er zijn in Nederland weinig instituties die zo sterk tot de verbeelding spreken als de politie. Zo sterk zelfs dat je vrijwel nooit aan iemand hoeft uit te leggen wat de politie doet; namelijk het bewaken van de grens tussen goed en kwaad. Zelfs jonge kinderen lijken al heel snel een idee te hebben van het politiewerk. Dit beeld wordt neergezet door verschillende presentatiestrategieën zoals het uniform en de politieauto's, maar vooral ook door de media en de ontelbare tv-programma's die de massa een beeld bijbrengen over het werk van de politie, zoals *Flikken Maastricht* en *Opsporing Verzocht*. Toch is deze zekere vertoning van de politieorganisatie niet altijd zo eenduidig als het lijkt. Uit verschillende bronnen blijkt dat het buitengewoon lastig is om de politierol, -taak en -functie te definiëren, waardoor de politie achter de schermen continu bezig is met een speurtocht naar haar identiteit (Bayley & Shearing, 1996; Terpstra, 2010a). De politie staat daarin onder invloed van maatschappelijke ontwikkelingen die de eerder vanzelfsprekende positie in het veiligheidsveld op losse schroeven heeft gezet.

## 1.1 Aanleiding

De afgelopen 25 tot 30 jaar hebben zich een groot aantal ingrijpende veranderingen voorgedaan in de maatschappij. Denk daarbij aan de verregaande digitalisering, de opkomst van de georganiseerde misdaad en de toename van culturele pluriformiteit en fragmentatie in de samenleving (Reiner, 2010; Boutellier, 2020). Als gevolg hiervan is ook de manier waarop de samenleving omgaat met veiligheidsvraagstukken veranderd. Misschien wel het belangrijke element hieruit is dat de politie steeds minder als enige verantwoordelijk wordt gezien voor de veiligheidszorg in Nederland (Terpstra & Kouwenhoven, 2004; Boutellier et al., 2011).

De politie had voorheen het monopolie op de politiefunctie, waarbij slechts een marginale rol was weggelegd voor andere partijen (Bijleveld et al., 2021). Eind jaren tachtig begon hier kritiek op te komen en sindsdien zien we de trend dat ook andere partijen onderdelen van de politiefunctie voor hun rekening nemen. Dit noemen we 'pluralisering' van de politiefunctie (Bayley & Shearing, 1996; Jones & Newburn, 2002; Projectgroep visie op de politiefunctie, 2005; Cachet et al., 2012). Gemeenten zijn bijvoorbeeld een belangrijke partner geworden in het aanbieden van politionele dienstverlening in de publieke ruimte. Ook zien we een opkomst van vele kleinere instanties zoals de veiligheidsregio's en het RIEC (regionaal informatie- en expertisecentrum). Bovendien is veiligheidsoptreden in Nederland niet uitsluitend meer publiek. Particuliere partijen trekken verschillende delen van de politiefunctie naar de private

sector (Projectgroep visie op de politiefunctie, 2005). Neem bijvoorbeeld horecaondernemingen die hun bijdrage leveren in het bestrijden van uitgaansgeweld, of burgers die een rol spelen als buurtwachten (Boutellier et al., 2011). Deze groeiende drukte in het veiligheidsveld voelt vaak als partnerschap, maar soms ook als concurrentie of zelfs strijd (Salet, 2019). Een actueel voorbeeld daarbij is de concurrentie van gemeentelijke handhavers (boa's), die zich als beroepsgroep ontwikkelen in lokaal veiligheidsbeleid en daarmee steeds verder opschuiven richting de politie (Eikenaar, 2017; Van Stokkom & Terpstra, 2021).

Vanwege de pluralisering van het veiligheidsdomein is de politie een onderdeel geworden van een breder bestel waarin verschillende organisaties op hun verantwoordelijkheid worden aangesproken (Muller, 2004). Hoewel de politie in Nederland nog altijd een centrale rol bekleedt, wordt meer dan ooit van haar gevraagd om te opereren in een veld met diverse spelers. Binnen dit 'veiligheidsveld' bevindt de politie zich in een web van uiteenlopende relaties en verstandhoudingen met betrokken partijen (Terpstra & Kouwenhoven, 2004; Van Steden, 2011).

## **1.2 Onderzoeksprobleem**

Door de veranderende dynamiek in het veiligheidsveld en het toenemende belang van samenwerking moet de politie, anders dan voorheen, in permanente afstemming staan met andere partijen (Boutellier, 2011; 2020). Deze taakafstemming kan alleen plaatsvinden als er duidelijkheid is van rollen, aldus Boutellier (2020). Het hedendaagse bestuurlijke en maatschappelijke krachtenveld vraagt dus om een heldere positionering van de politie in het veiligheidsveld. Echter is juist dit het punt waarop het wringt.

*“De snelle en onvoorspelbare veranderingen maken dat veel organisaties nadenken over hun positie – voor zichzelf en in relatie tot hun omgeving. Het gaat om hun identiteit, hun bestaansrecht: ‘waar zijn we eigenlijk van?’ En waarvan dus niet? Simpele vragen, maar niet eenvoudig te beantwoorden” – (Boutellier, 2020, p.5)*

De pluralisering in het veiligheidsveld maakt het ingewikkeld om een heldere en eenduidige positie in te nemen in relatie tot de omgeving. Immers is zij niet meer de enige, wat leidt tot existentiële vragen over de rol en identiteit van de politieorganisatie. Het antwoord op de vraag: 'waar zijn wij eigenlijk van?', lijkt vooralsnog diffuus te zijn. De politie lijkt zich in een waas van 'rolonduidelijkheid' te bevinden, wat maakt dat er behoefte is aan een concrete definiëring van de politierol. Al decennialang speelt deze behoefte en tot op het heden is het een punt van discussie (Bayley & Shearing, 1996; Terpstra 2023).

Een logische reflex op deze discussie is het verwijzen naar Politiewet artikel 3 waarin de politietaak immers is vastgelegd. De wettelijke politietaak luidt: ‘(...) *zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven*’. Echter is het op basis van deze formulering moeilijk om grenzen te stellen aan de politietaak en wordt er veel ruimte gelaten voor ambiguïteit. Daarmee is de Politiewet ontoereikend in de behoefte aan rolverheldering.

Een gevolg van de rolonduidelijkheid is dat verwachtingen en prestaties moeilijk te verenigen zijn, met mogelijk verlies van vertrouwen en legitimiteit tot gevolg (Projectgroep visie op de politiefunctie, 2005). Ook zien we een dreigende overlap van werkerreinen, wat leidt tot vragen over afbakening en de manier waarop aansluiting gevonden kan worden met externe actoren (Eikenaar, 2017). Het is immers moeilijk om in de samenwerking de goede toon te treffen omdat er geen helderheid is over de verhoudingen tussen betrokkenen (Shearing & Wood, 2003; Boutellier et al, 2011). Er ontstaan vragen als: is er een regisserende partij in het veld? En wie zou dit dan moeten zijn? Met andere woorden zorgt het gebrek aan politieke rolduidelijkheid dat onderlinge relaties met actoren in het veiligheidsveld diffuus zijn, wat effectiviteit van de politiefunctie in de weg staat (Kouwenhoven & Terpstra, 2004).

Om tot een vruchtbare integrale aanpak van veiligheidsvraagstukken te komen, moet dus eerst achterhaald worden wat de plaats van de politie in de samenleving is en hoe haar verhouding tot de externe omgeving eruit ziet. Deze *politierol* geeft immers richting aan de onderlinge verhoudingen en de relatie tot de omgeving. Daarom is het relevant om in kaart te brengen hoe er door de samenleving wordt gedacht over de politierol en welke spanningen dit met zich meebrengt. Om dit te kunnen duiden dient er gekeken te worden naar de maatschappelijke betekenis die aan de politie wordt gehecht (Loader & Mulcahy, 2003; Terpstra, 2010a). Het gaat hierbij om brede maatschappelijke en bestuurlijke beelden die betrokken partijen toekennen aan de rol van de politie. In andere woorden gaat het dus om de politierol in termen van rol-theoretische verwachtingen (Biddle, 1979). Daarbij moet gekeken worden naar zowel het binnenperspectief (de interne politieorganisatie), als het buitenperspectief (externe betrokkenen), om de rolverwachtingen en beelden van betrokken partijen in kaart te brengen. Op basis van deze opvattingen kan achterhaald worden welke spanningsvelden er bestaan rondom de politierol en wat dit betekent voor de politie en de relatie tot het veld waarin zij opereert.

### **1.3 Probleemstelling**

#### ***Doelstelling***

Het onderzoek heeft tot doel inzicht te bieden in de beelden en verwachtingen die interne en externe betrokken hebben ten aanzien van de politie, ten einde de implicaties voor haar rol en de verhouding tot het veiligheidsveld te duiden. Daarmee beoogt het onderzoek een informatiebasis te leveren die kan bijdragen aan een beter begrip van de complexiteit van de politierol, aan de hand waarvan zij zich steviger kan positioneren in het veiligheidsveld.

#### ***Vraagstelling***

De doelstelling wordt nagestreefd door een antwoord te zoeken op de volgende hoofdvraag:

*Welke beelden en verwachtingen hebben politiemensen en externe betrokkenen ten aanzien van de politierol, en welke implicaties heeft dat voor de politieorganisatie en haar verhoudingen tot het veiligheidsveld?*

Om deze hoofdvraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende theoretische en empirische deelvragen opgesteld:

#### ***Theoretische deelvraag***

1. Hoe kunnen de beelden en verwachtingen ten aanzien van de politierol en de verhoudingen in het veiligheidsveld theoretisch worden begrepen?

#### ***Empirische deelvragen***

2. Hoe zien de beelden en verwachtingen van betrokkenen binnen en buiten de politieorganisatie ten aanzien van de politierol eruit?
3. Welke spanningsvelden rondom de politierol bestaan er op basis van de beelden en verwachtingen van betrokkenen?
4. Welke implicaties hebben die spanningsvelden voor de politie zelf en de onderlinge verhoudingen in relatie tot het veiligheidsveld?

#### **1.4 Het onderzoek in context**

Deze thesis loopt parallel aan een breder onderzoek genaamd ‘traject visie op de politietaak’ (hierna ‘onderzoeksproject’), dat wordt gecoördineerd door een werkgroep vanuit de Staf Korpsleiding (SKL) binnen de politie. De SKL heeft tot doelstelling om de waardenpropositie van de politie vast te stellen en deze te vertalen naar een eenduidige politietaak. Het onderzoeksproject beoogt de empirische basis hiervoor aan te leveren en te analyseren. Om deze doelstelling te bereiken wordt er empirisch onderzoek gedaan naar beelden van de politierol, die vervolgens helpen bij het formuleren van een onderbouwde visie op de politietaak.

Deze thesis is een afgeleide van dit project. Dat betekent dat deels dezelfde methoden worden gebruikt, en uit deels dezelfde databronnen wordt geput om de onderzoeksvraag te beantwoorden. Echter betekent dit niet dat de twee onderzoeken elkaar voor de voeten lopen of kopiëren. De thesis kent een andere doelstelling en daarmee een andere focus, namelijk de politierol en de relatie tot het veiligheidsveld. Er zal dus door een andere lens naar de bevindingen worden gekeken. Bovendien wordt er ook eigen data verzameld. Op basis van deze punten levert de thesis zijn geheel eigen bijdrage aan het onderzoeksthema. In de paragraaf over de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie wordt dit verder toegelicht.

#### **1.5 Voorbeschouwing op het theoretisch kader**

De theoretische deelvraag wordt beantwoord middels een theoretische verkenning van de politierol en het veld (H2). Daarin wordt de theoretische basis voor dit onderzoek gelegd. Meer concreet biedt dit hoofdstuk een lens waarmee de politierol in het veiligheidsveld beter begrepen kan worden. Daarbij zal gezocht worden naar *sensitizing concepts*. Dit zijn theoretische kernbegrippen en concepten die de onderzoeker een gevoel van referentie geven bij het benaderen van empirische bevindingen (Blumer, 1954; Bowen, 2006). De concepten hebben een attenderende functie en helpen bij het identificeren en begrijpen van de bevindingen in een later stadium van dit onderzoek.

Inhoudelijk zal allereerst gekeken worden naar *roltheorie* om het tot nu toe onscherpe rolconcept te verhelderen. Deze theorie maakt onder andere duidelijk wat rollen zijn en wat de werking is achter het ontstaan van rollen (Merton, 1957; Biddle, 1979; Turner, 2001). Vervolgens wordt er gekeken naar *organizational field theory*, dat inzicht biedt in de complexe sociale structuur waarin de politie zich bevindt (Dimaggio & Powell, 1983; Scott, 1995). Aan de hand hiervan kan de politie in verhouding tot haar externe omgeving beter worden begrepen. Afsluitend zal deze kennis worden geprojecteerd op een aantal relevante ontwikkelingen uit het

verleden die de huidige politie hebben gevormd en essentieel zijn in het begrijpen van de hedendaagse politierol.

## **1.6 Voorbeschouwing op de methoden van onderzoek**

Het onderzoek is kwalitatief van aard en kent een abductieve benadering. Er is voor een kwalitatieve benadering gekozen om denkwijzen, verwachtingen en opvattingen van respondenten te kunnen begrijpen en uitdiepen. Het onderzoek is hoofdzakelijk vormgegeven door focusgroepen te organiseren met een verscheidenheid aan betrokken actoren van zowel binnen als buiten de organisatie. Focusgroepen lenen zich uitstekend voor het onderzoeken van sociaal geconstrueerde concepten zoals de politierol (Cyr, 2016). Bovendien is deze methode geschikt voor het bestuderen van beelden, ervaringen en verwachtingen die zowel verbaal als non-verbaal worden gedeeld (Krueger & Casey, 2015). Aanvullend zijn er interviews gehouden met een aantal externe betrokkenen. De data is verwerkt door de data achtereenvolgens te transcriberen, coderen en thematiseren. Vervolgens zijn de bevindingen geanalyseerd door een bril van relevante *sensitizing concepts*.

## **1.7 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie**

### *Maatschappelijke relevantie*

De politie is van vitaal belang voor de orde in de samenleving, voor de veiligheid van burgers en voor het vertrouwen in onze rechtsstaat (Bijleveld et al., 2021). Bij voorkeur opereert zij vanuit een zelfbewuste positie die rust en gezag uitstraalt, maar vanwege de veranderingen in de samenleving en in het veld lijkt zij zelf onderdeel te zijn geworden van de turbulentie. Zoals geschetst heeft dit mogelijke gevolgen voor de effectiviteit van de politiefunctie en de legitimiteit van de organisatie. Om dit te voorkomen is het noodzakelijk haar bestaansrecht in een veranderende wereld opnieuw te duiden (Boutellier et al., 2011). Daarvoor is het nodig om de complexiteit rondom de politierol beter te begrijpen zodat een stevigere positie kan worden ingenomen in de maatschappij.

De bevindingen uit dit onderzoek zullen niet alleen inzicht bieden in ideaaltypische rol die de politie volgens respondenten moet nastreven. Ook zal blijken welke spanningsvelden er spelen rondom de invulling van die rol. De uitkomsten van dit onderzoek zullen dan ook bijdragen aan een herbezinning van de politierol en sturing geven aan de toekomstige beweegrichting van de organisatie. Op die manier moet dit onderzoek begrepen worden als een informatiebasis die de politie helpt om haar zelfbewustzijn te hervinden, haar positie te

verstevigen en effectiever deel te nemen in het veiligheidsveld. In de bredere context draagt dit onderzoek bij aan het verbeteren van de integrale aanpak van hedendaagse veiligheidsvraagstukken.

### *Wetenschappelijke relevantie*

In de literatuur wordt al decennia gesproken over een ‘onderhuidse identiteitscrisis’ bij de politie en is men bezig is om de identiteit, reikwijdte en betekenis van politiewerk te duiden (Bayley & Shearing, 1996; Terpstra, 2010a, 2023; Bowling, Reiner & Sheptycki, 2019). Daarin ligt onder andere de vraag bloot: “what kind of policing do we want?” (Terpstra & Van Stokkom, 2015, p.340 & 341). Wat hier onder ligt zijn vragen over de rol van de politie en de verhouding tot de betrokken omgeving (het veld). In dit onderzoek worden dergelijke vragen aan de orde gesteld en is specifiek aandacht voor de positie van de politie in het veld.

Verder kent dit onderzoek een aantal onderscheidende kenmerken. Het gebruik van roltheorie als theoretische lens, in combinatie met dit actuele thema, leidt tot een ongebruikelijke combinatie die voor het laatst in 1973 werd toegepast (Cain, 1973). De keuze voor roltheorie, tegenwoordig een bijna uitgestorven benadering, zorgt voor vernieuwde blik op bestaande kennis over dit thema. Daarnaast maakt het onderzoek gebruik van focusgroepen waarin beelden worden opgehaald van zowel politiemensen als externe betrokkenen. Niet alleen geeft dit een brede verkenning van de opvattingen in de maatschappij, ook kan het contrasteren van deze perspectieven spanningen aan het licht brengen die niet eerder zijn vastgesteld. In combinatie met de vernieuwende onderzoeksopzet kunnen de bevindingen op eigen wijze bijdragen aan het debat over rol van de politie in een gepluraliseerd veiligheidsveld; een debat dat niet alleen nationaal speelt, maar ook internationaal (Jones & Newburn, 2006; Shearing & Marks, 2011).

Ook kan dit onderzoek worden gebruikt als case voor bredere maatschappelijke ontwikkelingen. In de literatuur wordt bijvoorbeeld gesproken over een ‘ontkoppeling instituties en functies’, waarmee wordt bedoeld dat rollen in de moderne wereld niet meer automatisch verbonden zijn aan bepaalde actoren (Baumen, 2000; Dijstelbloem & Holtslag, 2010). De bevindingen uit dit onderzoek kunnen iets zeggen over de mate waarin deze ‘institutionele differentiatie’ zichtbaar is bij de politie en daarmee een bijdrage leveren aan de kennis over deze ontwikkeling. Daarnaast is er tegenwoordig veel aandacht voor de sturingsfilosofie New Public Governance (NPG), dat aanstuurt op de gezamenlijke aanpak van vraagstukken in netwerken vanuit gelijkwaardige relaties (Van Steden, 2011). Tegelijkertijd is het veiligheidsveld in Nederland nog steeds relatief staatscentrisch ingesteld en staat de politie

bekend om haar conservatieve houding. Hoe verhoudt dit zich in de praktijk? Ook daar zal dit onderzoek meer over kunnen zeggen. Op die manier mengt het onderzoek zich in verschillende wetenschappelijke discussies en probeert het daaraan een bijdrage te leveren.

### **1.8 Leeswijzer**

Het stuk is als volgt opgebouwd. Allereerst komt in hoofdstuk 2 het theoretisch kader aan bod waarin een antwoord wordt gezocht op de theoretische deelvraag. Aan het eind van dit hoofdstuk worden de *sensitizing concepts* gepresenteerd. In het hoofdstuk daarna worden de gebruikte onderzoeksmethoden uiteengezet en zal worden toegelicht waarom de keuze op die methoden is gevallen. Ook zal hierin een reflectie plaatsvinden op de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek. Hoofdstuk 4 presenteert vervolgens de onderzoeksresultaten, waarbij gelijktijdig een analyse wordt gedaan op de bevindingen die theorie en praktijk samenbrengen. Daarna worden in het slothoofdstuk de antwoorden op de hoofd- en deelvragen gepresenteerd en wordt er gereflecteerd op de conclusies en het onderzoeksproces. Afsluitend worden er aanbevelingen gedaan voor vervolgonderzoek.

## 2. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk worden relevante wetenschappelijke theorieën en concepten gegeven die gezamenlijk een antwoord formuleren op de theoretische deelvraag. Centraal in dit onderzoek staat de rol van de politie in de samenleving. Omdat de politierol in de hedendaagse context niet geïsoleerd bekeken kan worden, wordt allereerst een blik geworpen op een aantal relevante ontwikkelingen die vooraf zijn gegaan aan dit onderzoek. Vervolgens worden een tweetal theorieën aangehaald die helpen deze ontwikkelingen te begrijpen. Middels *roltheorie* wordt beschreven wat rollen zijn, hoe rolgedrag ontstaat en welke problemen kunnen optreden bij het toewijzen van rollen. Zoals zal blijken past roltheorie niet naadloos op het onderzoeksthema. Aansluitend zal er om die reden worden ingegaan op *organizational field theory*. Deze theorie biedt inzicht in de complexe sociale omgeving (het veld) waartussen de politie zich bevindt. Aan de hand hiervan kunnen noties over roltheorie beter worden geprojecteerd op de context van de politieorganisatie. De opgedane kennis over zowel rollen als velden wordt vervolgens ingezet om de eerder beschreven ontwikkelingen en dynamiek in het veiligheidsveld te begrijpen en verklaren. Afsluitend werkt het hoofdstuk toe naar een reeks *sensitizing concepts* die de theoretische lens vormen bij het benaderen van het empirisch onderzoek.

### 2.1 Relevante ontwikkelingen

#### 2.1.1 Monopolie op de veiligheidszorg

Tweehonderd jaar lang was de politie, met name op het gebied van ordehandhaving en opsporing, bij uitstek de instantie die de hoofdrol had in de veiligheidszorg. Ondanks dat er andere actoren in het veiligheidsveld bestonden was hun rol marginaal en had de politie haast het monopolie op het bestrijden van criminaliteit en overlast (Boutellier et al., 2011). Om te begrijpen waar deze politie- en staatscentrische gedachtegang vandaan komt, kijken we allereerst naar Max Weber en zijn visie op de staat.

Hoewel het werk van de politie oneindig van elkaar lijkt te verschillen, gaat het altijd om situaties waarin zich iets voordoet dat als onwenselijk wordt beschouwd “*and about which someone had better do something now*” (Bittner, 1970, p.132). Die ‘iemand’ is in de praktijk meestal de politie, maar waarom? Weber stelde dat de staat één belangrijk kenmerk heeft ten opzichte van andere instanties, namelijk de competentie om legitiem gebruik te kunnen maken van geweld binnen de eigen grenzen (Weber, 1972, Terpstra, 2011). In lijn met die gedachte concludeert Bittner (1970) dat de kern van de politierol bestaat uit het ten alle tijden kunnen

toepassen van dwangmiddelen om een probleem te kunnen bedwingen. Omdat alleen de staat deze unieke competentie heeft, met de politie als exponent daarvan, heerste er tot de jaren '90 een zeer staatscentrische blik op veiligheid in Nederland en daarbuiten. Dit lag ten grondslag aan het monopolie van de politie in die tijd. Echter, vanaf de late jaren tachtig kwamen er allerlei maatschappelijke ontwikkelingen op die het monopolie van de politie in een ander daglicht zette (Reiner, 1992). De volgende subparagrafen gaan hier verder op in.

### ***2.1.2 Ontstaan van het gepluraliseerde veiligheidsveld***

Sinds de jaren tachtig zien we dat de eisen en verwachtingen van de Nederlandse bevolking ten aanzien van de politie zijn toegenomen (Boutellier, 2002). Hier zijn verschillende oorzaken voor te noemen.

In de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw nam het gevoel van onveiligheid in Nederland toe, wat onder andere verklaard kan worden door maatschappelijke ontwikkelingen zoals de voortschrijdende globalisering, de toename van culturele pluriformiteit en maatschappelijke fragmentatie (Terpstra, 2010a). Het gevolg was meer maatschappelijke onrust. Burgers vertaalden hun onzekerheden ten aanzien hiervan naar onveiligheidsgevoelens (Terpstra, 2010b). In combinatie met de individualisering van de burger is de bevolking steeds meer gaan verwachten dat de overheid een oplossing zou bieden voor deze veiligheidsproblemen in de publieke ruimte (Terpstra, 2010b). Daarmee is de burger zich gaan opstellen als veeleisende consument en werd het werk van de politie niet langer vanzelfsprekend gelegitimeerd (Reiner, 1992; Project visie op de politietaak, 2005).

Tevens constateerde Boutellier (2002) het fenomeen wat hij noemt de 'veiligheidsutopie'. Hiermee wordt het utopisch verlangen van de burger bedoeld die zowel streeft naar maximale veiligheid als maximale vrijheid. Deze twee behoeften kunnen niet samen bestaan omdat bij de garantie van veiligheid een deel van de vrijheid moet worden ingeperkt. De politie bevindt zich hierin altijd in een spagaat omdat zij voor beide behoeften verantwoordelijk wordt gehouden. Dit fenomeen schetst de toenemende druk die op de politie is komen te liggen.

Daarnaast zien we dat sinds de eind jaren tachtig het bedrijfsmatig denken (New Public Management) zijn opmars maakte in de publieke sector (Osborne, 1993; Dunleavy & Hood, 1994). Basisgedachte hierbij was dat publieke organisaties, zoals de politie, elementen uit het bedrijfsleven moesten overnemen om aan de groeiende verwachtingen te kunnen voldoen (Terpstra, 2010b). Als gevolg daarvan werd de politie afgerekend op haar 'prestaties', waardoor efficiëntie en effectiviteit belangrijke pijlers werden voor de legitimiteit van politiewerk

(Bijleveld et al., 2021). Ook werd van de politie verwacht ‘service te verlenen’ aan hun consumenten, zoals de burger (Terpstra, 2010b).

Een laatste ontwikkeling is dat de politie in toenemende mate afhankelijk is geworden van politieke inmenging van het veiligheidsdomein. Waar de politie voorheen opereerde in een relatief bestuurlijk isolement, waarbij intern bepaald kon worden wat politiewerk inhield, is dit tegenwoordig onderdeel van de politieke agenda (Terpstra, 2010a). Het gevolg is dat bevoegd gezag, (lokaal) bestuur en de politiek aandacht vragen voor uiteenlopende belangen, die vaak haaks op elkaar staan en niet te verenigen zijn in eenduidig beleid (Projectgroep visie op de politiefunctie, 2005). Dit betekent dat politiewerk steeds minder alleen een kwestie is van technische-professionele inbreng op basis van kennis en expertise (Terpstra, 2010a). Van grote invloed hierop is de publieke opinie en de media die incidenten uitvergroot.

Kortom, de geschetste ontwikkelingen uit verschillende geledingen van de samenleving droegen bij aan een veranderd verwachtingspatroon ten aanzien van de politiefunctie die de druk op de politieorganisatie deed toenemen.

De overheid begon zich te beseffen dat het beheersen van criminaliteit en overlast, met de geldende verwachtingen, alleen te realiseren was als andere partijen daarin een bijdrage leverden. Om die reden zette de overheid in op een responsabiliseringsstrategie die burgers, private partijen en andere publieke instanties probeerde aan te spreken op hun verantwoordelijkheid in de veiligheidszorg (Garland, 1996). Als gevolg daarvan werden steeds meer taken van de politie overgenomen door andere partijen, wat de pluralisering van het veiligheidsveld in gang zette (Bayley & Shearing, 2001; Johnston & Shearing, 2003; Jones & Newburn, 2006). De politie verloor op die manier langzaam het monopolie op de politiefunctie.

Toch kan niet gesteld worden dat de staatscentrische gedachtegang geheel verloren ging. Later in deze paragraaf zal blijken dat, onder andere in Nederland, nog altijd staatscentrisch wordt gedacht over veiligheid en de politiefunctie. Allereerst wordt de verschuiving naar *governance* beschreven dat de mogelijke gevolgen van het versnipperde veiligheidsbestel helpt begrijpen.

### **2.1.3 (Nodal) Governance**

De pluralisering van de politiefunctie betekent tot op het heden dat van de politie wordt gevraagd om te opereren in een veld met diverse actoren. Daardoor zien we een verschuiving van *government* naar *governance*. *Government* duidt op het centrale gezag van de staat en gelieerde instituties. *Governance* betekent daarentegen dat een ensemble van partijen, buiten

de traditionele grenzen van de staat, zoekt naar passende sturingsvormen om publiek beleid te laten slagen in een complexe context (Kooiman, 2003; Boutellier et al., 2011). Deze benadering stuurt op een aantal pijlers. Zo gaat *governance* over een samenspel van actoren binnen en buiten de overheid waarbij verantwoordelijkheden tussen publiek en privaat vervagen (Dijkstra & Van der Meer, 2003; Van Steden, 2011). Daarnaast staat *governance* voor de wederzijdse afhankelijkheid van actoren in het realiseren van diensten of goederen waardoor collectieve actie noodzakelijk is (Olson, 1971). Als laatste zet *governance* zich af tegen hiërarchische machtsrelaties in de sturing van netwerken. Het pleit voor een samenwerkingsverband waarbij markt, overheid en samenleving op min of meer gelijke voet staan (Van Steden, 2011).

Dit laatstgenoemde ligt in lijn met het begrip *nodal governance* (nodale sturing), wat veronderstelt dat de overheid slechts één speler is in een veld met vele actoren (*one node among many*) (Crawford, 2003; Johnston & Shearing, 2003). Deze benadering schetst de politiefunctie als een onoverzichtelijke brei van relaties en verhoudingen tussen actoren. Het gevolg hiervan is dat de veiligheidszorg niet bij voorbaat is georganiseerd vanuit één centrale positie. De veiligheidszorg krijgt daarentegen vorm doordat meerdere actoren zich opstellen rondom een veiligheidsvraagstuk zonder centrale regievoering (Wood & Shearing, 2009). Hierdoor ontstaat een complex bestel van hybride arrangementen die in verschillende vormen naast elkaar bestaan (Wood & Shearing, 2007). *Nodal governance* zet zich daarmee af tegen de dominantie van het staatscentrische denken dat eerder is beschreven aan de hand van Weber (Terpstra, 2011).

#### **2.1.4 De Nederlandse context**

De beschreven ontwikkelingen tot dusver zijn veelal afkomstig uit de Angelsaksische literatuur. In die landen maakt de private sector een aanzienlijk deel uit van de veiligheidszorg en zijn noties over (*nodal*) *governance* in verdere mate doorgevoerd. Voor de Nederlandse context moet dit enigszins worden genuanceerd. Ook hier zien we een duidelijk gepluraliseerd veiligheidsveld waardoor het belang van taakafstemming en integraal optreden is toegenomen (Bijleveld et al., 2021). Echter wijst onderzoek uit dat verschillende Continentaal Europese landen nog steeds varen op een veelal staatscentrische visie op politie en veiligheid (Frevel, 2015; Van Stokkom & Terpstra, 2018). Ook in Nederland zien we dat de staat, met de politie als exponent daarvan, voornamelijk haar sterke positie behoudt in het veiligheidsveld. Misschien is deze zelfs wel sterker dan ooit, kijkende naar de verantwoordelijkheden die juist op de politieorganisatie worden gelegd in bijvoorbeeld het bestrijden van ondermijnende criminaliteit en het beveiligen en bewaken van openbare figuren. Ook vanuit de literatuur zijn er

verschillende geluiden te horen die juist pleiten voor een centrale rol voor de overheid (Hill & Linn, 2005; De Bruijn, 2006).

*“Shedding the structures of hierarchy may seem refreshing, but the constitutional authority and the ‘fiscal spine’ remain the structures within which relational network forms are enabled to flourish” - (Hill & Linn, 2005, p.189)*

Er lijkt dus een spanningsveld te bestaan tussen enerzijds een onmiskenbare toename van spelers in het Nederlandse veiligheidsbestel, en anderzijds het feit dat het belang van de overheid en de politie niet in twijfel wordt getrokken. Illusterend daarvoor is de hoeveelheid literatuur die gepubliceerd wordt ten aanzien van het functioneren van de politie. Noties die de politie beschrijft als *one node among many* lijken dus moeilijker te plaatsen op de Nederlandse context. Daarin signaleren we een gat tussen de literatuur en de empirie waar de resultaten van dit onderzoek mogelijk meer duidelijkheid over kunnen geven.

Een ander belangrijk punt dat in ogenschouw genomen moet worden is de reorganisatie naar de Nationale Politie die in 2013 in Nederland plaatsvond. Belangrijkste redenen hiervoor was de wens om werkwijzen te uniformeren en sturingsrelaties en afstemming te vereenvoudigen (Fijnaut, 2005; Schaap et al., 2017). De politie is daardoor opgeschoven naar een meer *top-down* aangestuurde organisatie onder leiding van één Korpschef, met de minister van Justitie en Veiligheid als eindverantwoordelijke. Als gevolg daarvan ervaart het bevoegd gezag op lokaal niveau minder wetenschap en zeggenschap over belangrijke politieke beslissingen (Terpstra et al., 2015). Men ervaart ‘bemoeizucht’ van de hogere beleidsniveaus die landelijke belangen prioriteit geven over lokale of regionale behoeften (Karsten et al., 2014). Dit schetst een paradoxale situatie waarbij men lokaal wil voldoen aan de verwachtingen die de vele betrokken actoren hebben, maar hierin wordt gehinderd door de *top-down* ingestelde organisatiestructuur.

Begrip van de Nederlandse context zal helpen om de ervaringen en opvattingen van respondenten in perspectief te plaatsen en eventuele spanningsvelden te begrijpen. In de volgende paragrafen worden theorieën aangehaald die de veranderende politierol in de maatschappij en in het veiligheidsveld helpen te duiden.

## **2.2. Roltheorie**

Dit onderzoek draait om het achterhalen en begrijpen van beelden en verwachtingen ten aanzien van de politierol. Deze theorie wordt aangehaald omdat het verschillende verklarende concepten aanlevert die helpen om die rol in de maatschappij en in het veiligheidsveld beter te

kunnen vatten. Noties uit deze theorie bieden handvatten die helpen te begrijpen hoe rollen ontstaan en waarom actoren zich op bepaalde wijzen gedragen in de verschillen posities die zij vervullen (Biddle, 1986).

Deze paragraaf wordt opgebouwd aan de hand van een aantal kernconcepten die onlosmakelijk met roltheorie verbonden zijn, te weten: *sociale posities*, *verwachtingen* en *verwachte rollen*. Vervolgens zal er worden gekeken naar *rolconflicten* en andere structurele problemen bij roltoewijzingen. Als laatste wordt er aandacht besteed aan *sociale systemen*, die de herkomst van individuele rollen en het samenspel daartussen in een bredere context plaatst.

Om roltheorie goed te begrijpen moet allereerst de vraag gesteld worden: wat is een rol? Een eenduidige definitie hiervoor is lastig te geven doordat het concept vaak vanuit verschillende invalshoeken wordt benaderd. Om een tweetal voorbeelden te geven. Een rol is:

- “*a position differentiated in terms of a given social structure*” (Levy, 1952, p.159);
- “*behavior referring to normative expectations associated with a position in a social system*” (Allen & van de Vliert, 1984, p.3)

In dit onderzoek verwijst een rol naar: een cluster van verwachte houdingen en gedragingen die geacht worden bij elkaar te horen en die kenmerkend zijn voor een actor in een bepaalde context (Biddle, 1979; Turner, 2001). Zoals later in deze paragraaf zal worden uitgelegd, staan rolverwachtingen centraal in het ontstaan van rolgedrag.

Verder zijn rollen zijn begrensd door context, wat betekent dat de meeste rollen niet 24 uur per dag worden uitgevoerd. Een rol representeert vrijwel nooit al het gedrag van een persoon, maar slechts het gedrag in een bepaalde situatie of omgeving (Biddle, 1979). Om die reden spreken we meestal over een set aan rollen die worden uitgevoerd door een individu. Merton (1957) definieert *rollensets* als het geheel aan sociale relaties waarbij een persoon betrokken is omdat hij of zij een bepaalde sociale positie bekleedt. Neem als voorbeeld een vader die in de ochtend voor de kinderen zorgt, vervolgens op zijn werk een bepaalde functie bekleedt en in de avond gaat sporten met vrienden. Sommige elementen in deze verschillende rollen kunnen overlappen, zoals de taal die gesproken wordt. Andere elementen zijn specifiek voor iedere rol (Biddle, 1979). Voor politiemensen of voor de politieorganisatie betekent dit dus ook dat verschillende rollen van haar verwacht kunnen worden. Als een rollenset tegenstrijdige verwachtingen met zich meebrengt dan kan dit leiden tot een *rolconflict* (Merton, 1957). Dit concept wordt later verder toegelicht.

### **2.2.1 Sociale posities**

Rollen worden over het algemeen het snelst geassocieerd met sociale posities. Om die reden wordt dit als startpunt gebruikt om rollen uit te leggen. Een *sociale positie* is een identiteit binnen een sociaal systeem die een algemeen bekende groep personen aanduidt zoals: voetballers, studenten óf politieagenten (Biddle, 1979, Turner, 2001). Iedere positie heeft eigen rechten en plichten en voert activiteiten uit die verschillen van andere posities (Merton, 1957). Ter illustratie: voetballers trainen en spelen wedstrijden, studenten zitten in collegezalen en maken tentamens. Op die manier vertoont iedere sociale positie een bepaalde rol. Het verschil tussen een rol en een sociale positie is dat rollen specifiek een classificatie zijn van gedrag, terwijl sociale posities een classificatie zijn van mensen en hun ‘lidmaatschap’ voor een bepaalde positie (Biddle, 1979, p.93). De twee begrippen overlappen gemakkelijk doordat de sociale positie vaak de rol impliceert. Als voorbeeld wordt iemand in een politie-uniform gezien als lid van de sociale positie ‘politieagenten’. Vervolgens hebben wij impliciet verwachtingen over het gedrag van die agent. De sociale positie geeft dus informatie over het waarschijnlijke gedrag van mensen (Biddle, 1979). Tevens heeft een sociale positie in het geval van de politie een symbolische werking. De politie en haar kenmerkende presentatievormen staan immers voor veiligheid, rechtvaardigheid en orde (Loader & Mulcahy, 2003; Terpstra, 2023). De sociale positie vertegenwoordigt daarmee iets groters dan het individu.

### **2.2.2 Rolaanjagers**

We zien dat mensen in dezelfde sociale positie ook (meestal) dezelfde rol dragen. Maar wat is de reden dat we ons zo vergelijkbaar opstellen? Waarom moeten leden van een sociale positie gemeenschappelijke rolgedrag vertonen? Een concreter voorbeeld: waarom wordt van politieagenten verwacht dat zij de burger beschermen?

In roltheorie wordt gezegd dat individuen in een sociale positie zich laten leiden door een reeks *rolverwachtingen* (Turner, 2001). Individuen vervullen een rol omdat ze geleerd hebben welke gedragingen van hem of haar worden verwacht in die positie. Ook komt het voor dat individuen zichzelf een rol toekennen door externe verwachtingen te internaliseren (Biddle, 1979). Zo leren kinderen al op jonge leeftijd dat van hen verwacht wordt nieuwe mensen te begroeten met een hand en je voor te stellen met je naam.

Verwachtingen zijn bovendien nooit neutraal, ze hangen altijd samen met een vorm van evaluatie van menselijk gedrag. Welk gedrag van mensen wordt verwacht kan enerzijds openlijk worden gecommuniceerd, zoals de bevoegdheden van politiemensen die vastliggen in regels. Anderzijds zijn er ook verwachtingen die niet expliciet worden uitgesproken. Een

klassiek voorbeeld is de assumptie dat de politie hoort in te grijpen in situaties “*that ought not to be happening and about which someone had better do something now*” (Bittner, 1970, p.132). Veel van ons hebben deze verwachting zonder dat deze taak ergens staat vastgesteld.

Zowel open als verholde rolverwachtingen zijn aanjagers voor de manier waarop individuen zich gedragen en met elkaar omgaan binnen een bepaalde context (Biddle, 1979). Deze rolverwachtingen kunnen gebaseerd zijn op culturele normen, stereotypen of assumpties die horen bij een specifieke sociale positie (Biddle, 1979). Denk bijvoorbeeld aan een werkomgeving waar bepaalde verwachtingen gelden ten aanzien van kleding en taalgebruik.

Bovenstaande suggereert dat mensen iedere handeling doordacht maken door deze te conformeren aan de aanwezige verwachtingen. Echter is dit niet altijd het geval. Rollen worden naast rolverwachtingen ook bepaald door de *context* waarin de rol zich afspeelt. Met de context wordt de toestand van de omgeving bedoeld die het gedrag van individuen kan beïnvloeden (Biddle, 1979). Als voorbeeld zal een goede politieagent uitgaanspubliek op een andere manier bejegenen dan shoppende dagjesmensen, omdat de agent weet dat het uitgaanspubliek onder invloed kan zijn. Tevens kan de context ervoor zorgen dat men tegen rolverwachtingen ingaat, bijvoorbeeld in het geval van een noodsituatie.

Een laatste verklaring voor rollen betreft de *functie* van rolgedrag. Iedere rol heeft namelijk een karakteristiek effect. Personen kunnen deze effecten verlangen en daardoor gemotiveerd worden om de rol voort te zetten (Biddle, 1979). Zo dragen politieagenten een uniform om herkend te worden, maar ook omdat het de manier beïnvloedt hoe ze worden bejegend door burgers. Toch zijn niet alle rolfuncties gewenst. Zo kan een politie-uniform ook in de weg staan wanneer bijvoorbeeld informeel contact wordt gezocht met jongeren op straat. Functies moeten dus worden begrepen als effecten die hoe dan ook optreden, bewust of onbewust. Daarnaast zijn rolfuncties niet alleen instrumenteel van aard, zoals de voorbeelden hierboven laten zien. In sommige gevallen hebben rollen, en de manier waarop rollen worden gepresenteerd, ook een belangrijke maatschappelijke en morele betekenis (Terpstra, 2023). Dit geldt bij uitstek voor de rol die politieagenten vervullen in wat Loader & Mulcahy (2003) noemen: het ‘symbolisch kapitaal’ van de politie. Daarmee wordt bedoeld dat de politie een bron van collectieve voorstelling is voor onder andere veiligheid en bescherming en de grenzen tussen goed en kwaad (Loader & Mulcahy, 2003; Terpstra, 2010a; 2023).

### 2.2.3 *Verwachte rollen*

Voor iedere sociale positie die wij herkennen hebben we een bepaalde set aan opvattingen of verwachtingen wat betreft het gedrag van die persoon. Op die manier wijst men *verwachte rollen* toe aan individuen. Het individu dat de verwachting draagt over iemand anders noem je de *subjecte persoon* (de afzender). De persoon die de verwachtingen toegewezen krijgt door een subject persoon noem je de *objecte persoon* (de ontvanger). Een *verwachte rol* kan dan begrepen worden als een set aan verwachtingen ten aanzien van het gedrag van een object persoon die worden toegewezen door één of meerdere subjecte personen (Biddle, 1979, p.210).

Verwachte rollen zijn vaak accuraat in het voorspellen van het daadwerkelijke gedrag. Dit is ook de voornaamste reden dat we aan rollen vasthouden. Door dit te doen behouden we namelijk het voorspellend vermogen over onze sociale omgeving, wat zorgt voor controle. Echter hoeft er niet noodzakelijk een relatie te zijn tussen de verwachte rol en het daadwerkelijke gedrag van personen in een bepaalde positie. Biddle (1979) noemt een aantal voorwaarden die bepalen of individuen voldoen aan de rolverwachtingen die anderen toewijzen. Twee van deze voorwaarden zijn voor dit onderzoek van belang:

- 1) Subjecte personen moeten hun verwachtingen duidelijk maken aan de desbetreffende objecte persoon in de specifieke context
- 2) Er moet overeenstemming bestaan over de verwachtingen die subjecte personen dragen

Het eerste punt gaat in op de eerder besproken open en verholde communicatie van verwachtingen. Punt twee behoeft mijns inziens verdere uitleg. Bovendien is de verwachting dat het op dit punt in de praktijk wringt gezien de complexiteit van relaties in het veiligheidsveld.

Biddle (1979) legt overeenstemming van verwachtingen uit aan de hand van het begrip *consensus*. Volgens hem gaat consensus over de mate waarin verschillende personen het eens zijn over de verwachtingen die op een object persoon worden geplaatst (Biddle, 1979). Om dit te kunnen meten moeten de verwachtingen vergelijkbaar zijn. De mate van overeenkomstigheid kan worden geclassificeerd in termen van: *'identical'*, *'similar'* en *'distinct'* (Biddle, 1979, p.163). Wil er overeenstemming ontstaan tussen de verwachte rol en het daadwerkelijke gedrag, dan moeten de verwachtingen van subjecte personen gelijk of overeenkomstig zijn. Als dit niet het geval is kampt de ontvanger met tegenstrijdige verwachtingen die mogelijk niet te verenigen zijn in rolgedrag. Dit kan leiden tot een 'rolconflict', wat in de volgende deelparagraaf verder uitgelegd zal worden.

#### 2.2.4 Vormen van rolstress

Roltheorie stelt dat er een aantal problemen op structurele basis optreden bij het proces van roltoewijzing. Het gaat om de problemen: *role overload*, *rolconflict* en *rolambigüiteit*, die overkoepelend vallen onder de term *rolstress*.

Allereerst *role overload*. Dit probleem doet zich voor wanneer een persoon wordt geconfronteerd met een te complexe rollenset (Merton, 1957). Bij een *role overload* zijn de rolverwachtingen in theorie wel te verenigen, maar gezien het gebrek aan tijd, capaciteit of energie lukt het niet om de verwachtingen waar te maken (Turner, 2001). Er ontstaat daarbij een gevoel dat de kwantiteit van het werk de kwaliteit in de weg staat (Kahn, 1980).

Een tweede vorm van rolstress zijn *rolconflicten*. Dit beschrijft de situatie waarin er geen overeenstemming (*dissensus*) bestaat over de verwachtingen die één of meerdere subjecte personen dragen over een object persoon (Biddle, 1979, p.195 & 196). Denk bijvoorbeeld aan een docent die tegenstrijdige verwachtingen te horen krijgt van enerzijds de directeur van de school en anderzijds van de ouders van leerlingen. Wanneer een object persoon wordt geconfronteerd met conflicterende verwachtingen, dan spreken we van een *rolconflict* (Biddle, 1979, p.196). Dit kan plaatsvinden doordat een persoon zich tegelijkertijd in meerdere sociale posities bevindt waarvoor andere verwachtingen gelden. Het kan ook zo zijn dat een persoon op één sociale positie tegenstrijdige verwachtingen toegewezen krijgt, zoals het voorbeeld van de docent hierboven liet zien. Rolconflicten leveren stress en productiviteitsverlies op voor de persoon op wie de verwachtingen van toepassing zijn (Biddle, 1979). De vraag rijst dan: wat kan een persoon doen om het rolconflict op te lossen? Hall (1972, pp. 475-480) formuleert een drietal ‘copingstrategieën’ voor het opheffen van een rolconflict:

- 1) *Herdefiniëren van verwachtingen*. De objecte persoon gaat met subjecte personen in gesprek om gezamenlijk tot een nieuwe set rolverwachtingen te komen die in mindere mate conflicteren. Aan de hand *verwachtingsmanagement* probeert men de omgeving te veranderen. Hierdoor wordt de rolstress gereduceerd, maar behoudt de objecte persoon zijn of haar rol(len). Tevens kom je de verwachtingen van de subjecte personen tegemoet.
- 2) *Herdefiniëren van de rolperceptie*. Dit betekent dat een object persoon de verwachtingen die hem of haar toekomen probeert in een ander daglicht te zetten. Bij deze strategie wordt de omgeving niet verandert en blijven dezelfde eisen bestaan. Echter zal men proberen om de eigen perceptie ten aanzien van deze verwachtingen te veranderen. Dit kan bijvoorbeeld door prioriteiten te stellen, rollen te scheiden

(bijvoorbeeld werk-privébalans verbeteren) of de aandacht voor verschillende rollen te rouleren.

- 3) (*Proberen te*) *voldoen aan alle verwachtingen*. Dit betekent dat er geen manier wordt gezocht om tegenstrijdige eisen te reduceren. Dit kan dus ook in mindere mate worden geschaard onder copingstrategieën. Acties die hierbij worden genoemd zijn bijvoorbeeld plannen en harder werken, maar dit eist ook zijn tol op energie van individuen.

Van de Vliert (1981) vult daarop aan dat de keuze voor een copingstrategie afhangt van de sancties die men anticipeert als gevolg van de keuze. Tevens houden individuen rekening met het oordeel over hun legitimiteit.

Een laatste probleem bij het toewijzen van rollen is *rolambigüiteit*. Rolambigüiteit treedt op wanneer een object persoon informatie mist rondom het vervullen van een rol. Dit kan gaan over onduidelijke verwachtingen in termen van rolgedrag (Sell et al., 1981). Denk daarbij aan onduidelijke rolactiviteiten (taken) of prioriteiten. Ook kan rolambigüiteit gaan over het gebrek aan methoden voor het vervullen van de rol en/of onbekendheid met de gevolgen van rolvervulling (Sell et al., 1981). Om een rol dus adequaat in te kunnen vullen moet een persoon weten: a) welke rechten, plichten en verantwoordelijkheden horen bij de rol, b) welke activiteiten de rolverwachtingen vervullen en c) wat de consequenties zijn van rolvervulling voor de objecte persoon en de omgeving (Kahn et al., 1964). De oplossing voor rolambigüiteit is rolopenhouding, dat bereikt kan worden door het gesprek aan te gaan met de rolafzender en daarin te bespreken hoe verwachtingen doeltreffend kunnen worden ingevuld (Schaubroeck, et al., 1993).

### **2.2.5 Sociale systemen**

Tot dusver is voornamelijk de focus gelegd op het microniveau van rollen, van individu tot individu. Echter hebben grotere eenheden zoals instituties of domeinen ook een rol. Biddle (1979) legt roltheorie op dit niveau uit aan de hand van sociale systemen. *Sociale systemen* kunnen worden begrepen als een gestructureerd samenspel van rollen die wederzijds afhankelijk zijn om een 'activiteit' tot uitvoering te kunnen brengen (Biddle, 1979, p.228). Een activiteit is in deze context de dienst of het product dat wordt gecreëerd middels het samenspel van rollen. Een voorbeeld van een sociaal systeem is een ziekenhuis. Ziekenhuizen dragen de rol om zieke en gewonde mensen te verzorgen. Deze rol schept verwachtingen en vereist een bepaalde activiteit, namelijk het leveren van professionele gezondheidszorg. Om deze activiteit tot uitvoering te kunnen brengen is de organisatie opgedeeld in verschillende sociale posities

zoals: artsen, verpleegkundigen, logistiekmedewerkers, ondersteunende diensten etc. Iedere positie vervult unieke taken en vertoont kenmerkend rolgedrag (Biddle, 1979).

Wat dit laat zien is dat individuele rollen in sociale systemen hun bron dus vinden in de overkoepelende institutionele rol waaraan iedere positie een bijdrage levert. Dit betekent tegelijkertijd dat rollen onderling afhankelijk zijn in het realiseren van het gezamenlijke doel (Biddle, 1979). Voor de politie moet dus ook in ogenschouw worden genomen dat haar rol, zowel op individueel als op institutioneel niveau, niet geïsoleerd bekeken kan worden omdat rollen samenhangen met het totale sociale systeem.

### **2.2.6 Waar we nu staan**

De uitwerking van roltheorie heeft laten zien wat rollen zijn, hoe ze tot stand komen en welke structurele problemen we zien rondom roltoewijzingen. Deze inzichten werken verhelderend op het eerder onscherpe rolconcept. Tegelijkertijd valt op dat roltheorie zich voornamelijk richt op de totstandkoming van individuele rollen. Hoewel paragraaf 2.1.5 heeft laten zien dat roltheorie breder toepasbaar is, is vooralsnog onduidelijk over welke context we nu precies praten als we het hebben over de politie en haar omgeving. Dit onderzoek is immers geïnteresseerd in de rol van de politie op institutioneel niveau en haar relaties tot betrokken actoren. Voor dit onderzoek is het belangrijk om te beseffen dat die relaties verder gaan dan alleen samenwerkingsverbanden of netwerken. Betrokkenheid bij de politiefunctie gaat immers ook over concurrentie, het elkaar aansturen, het afleggen van verantwoording, toezichhouden etc. (Dimaggio & Powell, 1983; Greenwood & Meyer, 2008). Het geheel van deze relaties komt samen in het *veiligheidsveld*, zoals de betrokken omgeving van de politie eerder al werd aangeduid. Het veld is in die zin een geschikte lens om de betrokken omgeving van de politie te begrijpen.

Om roltheorie zorgvuldig te kunnen koppelen aan de politierol op institutioneel niveau, moet het concept 'veld' verder worden uitgediept. Om die reden wordt er in de volgende paragraaf aandacht besteed aan een belangrijk concept uit de institutionele theorie: '*organizational field theory*', dat goed uit de voeten kan met velden en de dynamiek die daarin speelt.

## **2.3 Organizational fields**

Institutionele theorie is een brede verzameling literatuur dat organisatiegedrag probeert te verklaren als een product van sociale beweegredenen. De theorie beantwoordt vragen over hoe

sociale keuzes van organisaties worden gevormd en bemiddeld door de institutionele omgeving (Wooten & Hoffman, 2016). Het hart van deze theorie centreert zich rondom *organizational fields* (hierna ‘velden’). In de meeste basale vorm kan een veld worden gezien als een gemeenschap van deelnemers met gedeelde betekenisgeving en waarbij de deelnemers frequenter en noodzakelijker met elkaar interacteren dan met andere actoren buiten het veld (Scott, 1995). Concreter gaat het hierbij om organisaties die bijdragen aan het verwezenlijken van een soortgelijke dienst of product en daarmee een erkend gebied van ‘institutioneel leven’ vertonen (Dimaggio & Powell, 1983). Het veiligheidsveld is hier een voorbeeld van.

Essentieel in deze benadering is dat de aandacht in velden uitgaat naar alle relevante actoren en de dynamische asymmetrische relaties daartussen. Hierbij kan gedacht worden aan organisaties die vergelijkbare diensten leveren, maar ook aan: consumenten, vakbonden, ketenpartners, aanhangers en criticasters, toezichhoudende instanties etc. (Dimaggio & Powell, 1983; Greenwood & Meyer, 2008). Hoewel actoren dus wel onderdeel kunnen zijn van hetzelfde institutionele leven, betekent het niet dat zij gelijke belangen of perspectieven hebben.

Binnen veldtheorie zijn ‘verbondenheid’ en ‘gelijkwaardigheid’ belangrijke termen voor het herkennen van deelnemende actoren in het veld. Met ‘verbondenheid’ worden de relaties bedoeld die organisaties met elkaar verbinden zoals: contractuele relaties of juist informele banden, een gedeelde beroepsvereniging of vakbond, consumentrelaties etc. Met ‘gelijkwaardigheid’ wordt bedoeld dat actoren in een veld overeenkomstige relaties hebben met een derde partij, terwijl de actoren in het veld niet direct met elkaar verbonden zijn (Dimaggio & Powell, 1983). Wat verbondenheid en gelijkwaardigheid vooral laten zien is dat actoren op vele verschillende wijzen aan elkaar gelinkt kunnen zijn.

Veldtheorie wordt veelal gebruikt als lens om te begrijpen hoe en waarom organisaties zich op een bepaalde manier gedragen (Greenwood & Meyer, 2008). Scott (1995) zegt hierover dat organisatiegedrag in velden wordt gestuurd door normatieve, culturele-cognitieve en regulerende structuren die een collectieve betekenis geven aan sociaal gedrag. Meer concreet worden bepaalde vormen van organisatiegedrag gestimuleerd doordat deze vanzelfsprekend legitimiteit opleveren (Scott, 1995; Hinings et al., 2004). Vervolgens worden deze *sociale feiten* als handvatten ingezet door actoren in een veld om gelegitimeerde acties te bepalen (Zucker, 1977). Kortom zijn actoren zich bewust van de verwachtingen die gelden voor hun rol en weten zij dat het schikken naar die verwachtingen hun gedrag rechtvaardigen.

Echter betekent dit niet dat alle actoren in het veld werken langs hetzelfde standaard gedragsmodel. Een veld bestaat namelijk uit actoren die in uiteenlopende constellaties met

elkaar verweven zijn en door verschillende brillen kijken naar collectieve en individuele doelstellingen (McCarthy & Zald, 1977; Fligstein & McAdam, 2012). Deze diversiteit in denkbeelden komt voort uit verschillende rollen die actoren vervullen in een veld (Wooten & Hoffman, 2017). Iedere rol heeft immers haar eigen verantwoordelijkheden, belangen en daarmee een eigen visie op het proces. Ook het veiligheidsdomein in Nederland is opgedeeld in dergelijke rollen. Neem als voorbeeld instanties zoals de FIOD (fiscale inlichting- en opsporingsdienst) en het RIEC (regionaal informatie- en expertisecentrum), die zich bezighouden met gespecialiseerde diensten binnen het domein. Het veiligheidsveld moet dus begrepen worden als een orgaan dat een gezamenlijk doel nastreeft: de veiligheid in Nederland bevorderen. Tegelijkertijd doet iedere actor dit vanuit een ander perspectief, wat maakt dat onderlinge verwachtingen kunnen wringen.

Wat nog meer bijdraagt aan de complexe dynamiek in velden is dat vastigheid van rollen niet altijd meer lijkt te bestaan in de huidige maatschappij. Dijstelbloem & Holtslag (2010) constateerden dat de ‘wildgroei aan de private en semipublieke instituties’ voor een ongeordende structuur heeft geleid in de onderlinge afstemming tussen partijen. Dit betekent dat er onduidelijkheid is over taakverdeling, met als gevolg dat instituties, en de functies die zij uitvoeren, niet langer parallel aan elkaar lopen (Dijstelbloem en Holtslag, 2010, p.34). Deze constatering is in lijn met het idee dat traditionele structuren en instituties tegenwoordig steeds minder vaststaan, wat Bauman (2000) definieert als de *liquid modernity*. Daarmee begeven we ons in een onvoorspelbare realiteit met vervaagde grenzen, waarin vormen van *rolstress* op de loer liggen.

Kortom laat veldtheorie zien dat instituties zoals de politie te maken hebben met een bonte verzameling aan betrokken actoren die zich op uiteenlopende wijzen verhouden tot de politiefunctie. Hoewel niet een-op-een over te nemen, zijn er een aantal parallellen te leggen met de eerder besproken roltheorie. Zo kan het veiligheidsveld worden gezien als een *sociaal systeem*. Een samenspel van actoren draagt immers vanuit ieders eigen rol bij aan het verwezenlijken van een gedeelde activiteit. Tegelijkertijd maken die verschillende rollen dat actoren andere verantwoordelijkheden hebben. Daarmee ontstaat een *diversiteit aan denkbeelden* in het veiligheidsveld. Dit maakt dat rolopvattingen niet altijd overeenkomen en er tegenstrijdige verwachtingen geprojecteerd kunnen worden op actoren. Dit laat zien dat het risico op *rolconflicten* zich ook voordoet op institutioneel niveau.

Daarnaast kunnen *sociale feiten* in principe worden begrepen als *rolverwachtingen* die organisatiegedrag sturen. Actoren weten wat de buitenwereld van hen verwacht en dat het tegemoetkomen aan die verwachtingen hen legitimiteit oplevert. In dit mechanisme is zichtbaar hoe rolgedrag van organisaties wordt gevormd door het veld. Tegelijkertijd betekent dit dat als sociale feiten tegenstrijdig rolgedrag vereisen er opnieuw een risico bestaat op *rolconflicten*.

De combinatie van roltheorie en de noties over velden bieden een heldere lens waarmee de politierol bekeken kan worden. Om die reden wordt in de volgende paragraaf teruggegrepen op de relevante ontwikkelingen rondom de politie, met als doel deze te duiden aan de hand van de opgedane kennis.

#### **2.4 De ontwikkelingen theoretisch bekeken**

In het begin van dit hoofdstuk hebben we gezien dat de politie te maken heeft gehad met een veranderend verwachtingspatroon. Terugblikkend hierop kunnen deze ontwikkelingen worden geduid aan de hand van verkregen inzichten. Zo lijken de onverenigbare verwachtingen van de *veiligheidsutopie* te wijzen op een *rolconflict*. Daarnaast raakt de politisering van de politiefunctie aan noties over tegenstrijdige rolbelangen en vormen van *rolstress* die daaruit kunnen ontstaan. Ook kan het intensiverende belang van prestatiegericht werken uit de NPM-benadering worden gezien als een *sociaal feit* voor legitimiteit, met efficiëntie en effectiviteit als belangrijke pijlers daarin.

Wat deze ontwikkelingen laten zien is dat het hedendaagse veiligheidsveld zich onder druk heeft ontwikkeld tot een samenspel van actoren die de politiefunctie gezamenlijk invullen. De complexiteit van de politiefunctie, versterkt door toenemende en tegenstrijdige rolverwachtingen uit de samenleving, lijken voor een *role overload* te hebben gezorgd die de overheid en de politie heeft gedwongen om haar rol te herdefiniëren. De uitkomst hiervan is een meer versnipperde invulling van de politiefunctie dat zich heeft ontwikkeld tot *sociaal systeem* waarin spelers verschillende rollen vervullen om een gezamenlijke betekenisgeving na te streven; namelijk de veiligheid in Nederland bevorderen. Hoewel dit raakt aan *governance* noties, zien we in Nederland tegelijkertijd nog altijd een centrale rol voor de politie op het gebied van veiligheid. Echter is het vooralsnog onduidelijk hoe we die rol moeten definiëren en hoe die zich verhoudt tot het sociale systeem, oftewel het veiligheidsveld. Dit brengt ons terug bij de probleemstelling van het onderzoek.

Hoewel de besproken literatuur hoofdzakelijk ingaat op externe verwachtingen en druk die op de politieorganisatie wordt geplaatst, zijn noties over *rolstress* en *diversiteit in denkbeelden* ook goed te plaatsen op de interne organisatie. Verschillende auteurs hebben aangetoond dat ook intern bij organisaties verschillende rollen, verwachtingen en opvattingen bestaan (Tummers et al., 2012; Paanakker, 2020). Dit leidt vaak onvermijdelijk tot *rolconflicten* (Tummers et al., 2012). Het is dus aannemelijk dat de theoretische inzichten die in dit hoofdstuk zijn opgedaan ook toepasbaar zijn op het binnenperspectief van de politieorganisatie.

## **2.5 Conclusie**

In dit hoofdstuk is aan de hand van relevante literatuur een verkenning gemaakt van concepten en theorieën die de politierol in het veiligheidsveld helpen begrijpen. Als theoretische basis zijn daarin noties aangehaald met betrekking tot rollen, institutionele verhoudingen en velden. Deze kennis is vervolgens ingezet om de dynamiek in het veiligheidsveld en de veranderende rol van de politie te bekijken en verklaren. Op basis van het geheel aan concepten, ontwikkelingen en parallellen die zijn verkend, kan dit hoofdstuk tot een reeks *sensitizing concepts* komen die de belangrijkste punten uit de literatuurstudie weerspiegelen. Enerzijds gaat dit over definities van kernbegrippen, anderzijds gaat het over causale relaties en andere verbanden tussen deze begrippen. De *sensitizing concepts* vormen de theoretische lens waarmee het empirisch onderzoek wordt benaderd. In hoofdstuk 4 zal worden beschreven hoe deze concepten zich in de werkelijkheid uiten en tot elkaar verhouden. De *sensitizing concepts* worden overzichtelijk gepresenteerd op de volgende pagina's.

*Figuur 1. Overzicht sensitizing concepts*

Analytische lens	Concept	Beschrijving
<b>Relevante ontwikkelingen</b>	Groeiende verwachtingen burgers	Gemeenschap van deelnemers die een bijdrage leveren aan een erkend gebied van ‘institutioneel leven. Het gaat om alle relevante actoren die hierbij betrokken zijn
	New Public Management	Het overnemen van de bedrijfsmatige manier van denken als reactie op de toenemende druk van de maatschappij
	Politisering	De inhoud van het politiewerk is onderdeel geworden van de politieke agenda
	Staatscentrische denkwijze	De politie, als exponent van de staat, heeft unieke competenties en is daardoor de centrale actor in het veiligheidsveld
	Governance	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Vervaging van verantwoordelijkheden</li> <li>2. Wederzijdse afhankelijkheid</li> <li>3. Afbouw hiërarchische relaties</li> </ol>
	‘One node among many’	De politie is slechts één actor in een veld met vele actoren, zonder centrale organisatie of regievoering
	Nationalisering	De komst van <i>top-down</i> aansturing door de Nationale Politie dat gevolgen heeft voor uitvoering van lokaal gezag
<b>Roltheorie</b>	Rol	Een cluster van verwachte houdingen en gedragingen die geacht worden bij elkaar te horen en die kenmerkend zijn voor een actor in een bepaalde context
	Sociaal systeem	Een gestructureerd samenspel van wederzijds afhankelijke rollen om een gedeelde activiteit tot uitvoering te kunnen brengen
	Sociale positie	Een identiteit binnen een sociaal systeem dat een algemeen bekende groep personen aanduidt. Iedere positie heeft rechten, plichten en voert kenmerkende activiteiten uit
	Rolverwachtingen	Verwachtingen over de houding en gedragingen van personen die een bepaalde rol vervullen
	Consensus/Dissensus	(Geen) overeenkomstigheid in verwachtingen die twee of meer subjecte personen dragen ten aanzien van een object persoon
	Rolstress	Geheel aan structurele problemen bij roloverwachtingen. Onder te brengen in: <ol style="list-style-type: none"> <li>a. <b>Rolconflict</b>: Een individu wordt geconfronteerd met tegenstrijdige verwachtingen die niet met elkaar te verenigen zijn in rolgedrag</li> </ol>

		<p>b. <b>Role overload:</b> Een individu wordt geconfronteerd met een te complexe rollenset waardoor niet aan de rolverwachtingen kan worden voldaan</p> <p>c. <b>Rolambigüiteit:</b> Een individu mist informatie rondom het vervullen van een rol. Denk aan: onduidelijke verwachtingen/prioriteiten, het gebrek aan methoden om rol in te vullen of onvoldoende zicht op de consequenties</p>
<b>Veldtheorie</b>	Velden	Gemeenschap van deelnemers die een bijdrage leveren aan een erkend gebied van 'institutioneel leven. Het gaat om alle relevante actoren die hierbij betrokken zijn
	Sociale feiten	Structuren van normatieve, culturele of regulerende aard die algemeen worden beschouwd als handvatten voor legitiem gedrag
	Diversiteit in denkbeelden	Actoren binnen een veld kijken vanwege verschillen rollen door een andere bril naar collectieve en individuele doelstellingen

#### **Causale verbanden tussen kernbegrippen**

1. Toenemende verwachtingen van de samenleving leiden tot overvraging van de politiefunctie waardoor de politie in een *role overload* is beland. De overheid heeft de responsabilisering van andere partijen ingezet als copingstrategie om de *rolstress* te verlichten.
2. De *pluralisering* van de veiligheidszorg en de opkomst van *governance* heeft ervoor gezorgd dat de politiefunctie niet meer uitsluitend door de politie wordt uitgevoerd. We zien daardoor andere verhoudingen tussen de politie en haar betrokken omgeving, waaronder een afbouw van het monopolie op de veiligheidszorg.
3. Actoren in het veiligheidsveld hebben *eigen rollen* en daarmee eigen verantwoordelijkheden en belangen. Dit leidt tot *diversiteit in denkbeelden* ten aanzien van collectieve en individuele doelstellingen. Onderlinge verwachtingen/rolopvattingen in het veld komen daardoor niet altijd overeen, wat leidt tot verschillende vormen van *rolstress*. De verschillen in rolopvattingen kom je voornamelijk tegen op het gebied van *verantwoordelijkheden*, *regievoering* en *hiërarchie* binnen het veld.
4. *Sociale feiten* weerspiegelen de *rolverwachtingen* die op actoren in een veld worden geplaatst. Actoren conformeren hun *rolgedrag* naar de maatstaven van sociale feiten omdat zij hun legitimiteit daaraan kunnen ontleunen. Als verschillende sociale feiten tegenstrijdig rolgedrag vereisen, dan ontstaat er een *rolconflict*.

### **3. Methodologie**

Dit hoofdstuk presenteert en legt verantwoording af voor de methoden die zijn gebruikt om tot de resultaten van dit onderzoek te komen. Inleidend hieraan wordt de relatie tot het bredere onderzoeksproject uitgelegd. Vervolgens wordt achtereenvolgens ingegaan op: de aard van het onderzoek, de dataverzamelmethode en de analysemethode. Afsluitend volgt een beschouwing van de validiteit en de betrouwbaarheid van het onderzoek.

#### **3.1 Het onderzoeksproject en de relatie tot de thesis**

Eerder is aangegeven dat deze thesis een aftakking is van een breder onderzoeksproject ('traject visie op de politietaak'), dat wordt gecoördineerd door een werkgroep vanuit de Staf Korpsleiding. Deze thesis loopt parallel aan dit onderzoek. Inherent aan de gedeeltelijke verwevenheid is dat de thesis deels afhankelijk is van de gekozen onderzoeksmethoden van dit onderzoeksproject. Enerzijds heeft dit voordelen zoals de mogelijkheden om respondenten te spreken van een unieke verscheidenheid en kwaliteit die anders onbereikbaar waren geweest voor deze thesis. Anderzijds zorgt de afhankelijkheid van methoden ervoor dat beperkingen ten aanzien van de validiteit en betrouwbaarheid worden overgenomen.

Om te kunnen begrijpen hoe de thesis is opgebouwd zal allereerst het startpunt van het onderzoeksproject worden uitgelegd. Deze stap is voorafgegaan aan de thesis, maar wel relevant in het verdere verloop van de thesis en derhalve een onderdeel van de gebruikte onderzoeksmethoden. Om de lijn in de gemaakte stappen te kunnen volgen wordt deze fase hieronder toegelicht.

Het onderzoeksproject 'traject visie op de politietaak' heeft gebruik gemaakt van een abductieve onderzoeksbenadering. Kenmerkend hiervoor is dat vermoedens of veronderstellingen worden geopperd waarvan men verwacht dat ze bepaalde fenomenen helpen begrijpen (Vennix, 2016). Vervolgens worden deze vermoedens gebruikt als basis voor het empirisch onderzoek. Het onderzoeksproject heeft deze benadering toegepast door praktijkkennis uit de professie en de wetenschap ten aanzien van de politietaak te verzamelen en clusteren. Uiteindelijk heeft dit geleid tot een reeks 'dimensies' die helpen om de positie van de politie te vangen. Iedere dimensie is te begrijpen als een continuüm waarbinnen de politie zich dient te positioneren. Bijvoorbeeld: 'de politie is een van de vele partijen' versus 'de politie is dé centrale organisatie'. Een reflectie van respondenten hierop vormt vervolgens

een beeld van de politierol in de samenleving. De dimensies zijn teruggebracht tot een drietal hoofdthema's die de rode draad hebben gevormd in het empirisch onderzoek. Het gaat om de thema's:

- *Het politie-idee*: wat is de positie van de politie in de bredere context van de staat? Dit raakt aan rolverwachtingen over goed politiewerk, de maatschappelijke opdracht van de politie en hetgeen waaraan zij haar legitimiteit ontleent.
- *De politie-vorm*: hoe worden de essentie en identiteit van de politie gevormd door eisen en vragen vanuit de interne en externe omgeving? Dit raakt aan meer concrete rolverwachtingen ten aanzien van activiteiten en verantwoordelijkheden die de plaats van de politie in het veiligheidsveld bepalen.
- *De politiestrategieën*: welke keuzes maakt de politie in verhouding tot haar omgeving en welke gevolgen heeft dit voor het politiewerk op straat? Dit raakt aan bepaalde afwegingen die de focus bepalen van het politiewerk, zoals de keuze voor preventief of reactief optreden.

De volledige operationalisatie van dimensies en thema's staat uitgewerkt in *bijlage 1*. Dit raamwerk is een belangrijke basis geweest voor de dataverzameling. Omdat de thesis aan de fasen hierna actief een bijdrage heeft geleverd, worden de overige methoden buiten de context van het bredere onderzoeksproject gepresenteerd.

### **3.2 Onderzoeksbenadering**

De onderzoeksbenadering kan worden begrepen als het globale ontwerp of de strategie die het onderzoek volgt (Van Thiel, 2014). Hierbinnen zijn verschillende keuzes te maken. In dit onderzoek is gekozen voor een abductieve redeneerlijn en een kwalitatieve benadering van het empirisch onderzoek. Kwalitatieve methoden lenen zich goed voor het uitdiepen van complex samenhangende concepten die op elkaar van invloed zijn, zoals de dimensies van de politierol (Doorewaard et al., 2015). Op die manier kunnen denkbeelden, opvattingen en verwachtingen ten aanzien van de politie worden begrepen.

Het abductieve ontwerp houdt in dat de methode zowel kenmerken heeft van deductief (toetsend) als inductief (verkenkend) onderzoek. Beide benaderingen komen terug in dit onderzoek, waarbij het onderzoek neigt naar de inductieve kant. Dit is als volgt vormgegeven. Voorafgaand aan het empirisch onderzoek is theorie bestudeerd waaruit de *sensitizing concepts* als eindproduct zijn opgesteld in de vorm van centrale begrippen, noties en causale verbanden. Het starten van het onderzoek vanuit een theoretische analyse is kenmerkend voor deductief onderzoek (Doorewaard et al., 2015). Echter is ervoor gekozen om de causale verbanden niet

in de vorm van hypothesen te formuleren en deze te toetsen aan de werkelijkheid. De beantwoording van de onderzoeksvraag vereist immers een meer verkennende aanpak om de spreiding in opvattingen te kunnen vangen. Het loont daarom niet om het empirisch onderzoek te beperken tot enkel het testen van opgestelde hypothesen. Er is in plaats daarvan gekozen voor een meer inductieve route dat met een open benadering probeert om patronen en wetmatigheden te herkennen in kwalitatieve data (Doorewaard et al., 2015). Inductief onderzoek impliceert echter dat er vooraf geen duidelijke verwachtingen bestaan over welke informatie gevonden gaat worden. Dat is in dit onderzoek niet geheel het geval. De *sensitizing concepts* scheppen immers al bepaalde vermoedens en geven richting aan de analyse. Daarmee zoekt de abductieve benadering een balans tussen een open benadering van de empirie met structurering vanuit de theorie.

### **3.3 Dataverzamelingmethoden**

De dataverzamelingmethode van dit onderzoek is tweeledig. Hoofdzakelijk is er gebruik gemaakt van *focusgroepen* en aanvullend zijn een aantal *semigestructureerde interviews* gehouden. Allereest zal de keuze en het ontwerp van de focusgroepen worden besproken, dat naar inschatting meer uitleg nodig heeft.

#### ***Focusgroepen***

##### ***3.3.1 De definitie van focusgroepen***

Focusgroepen kunnen worden begrepen als een groep individuen, geselecteerd en samengesteld door onderzoekers, die hun reactie geven en discussie voeren over een bepaald onderzoeksobject op basis van eigen ervaringen (Powell & Single, 1996, p. 499). Centraal bij focusgroepen staat dat data wordt gegenereerd door de interactie die zich binnen een groep voordoet als respons op onderwerpen die de onderzoeker aandraagt (Morgen, 1997; Finch & Lewis, 2003). De onderzoeker die het gesprek faciliteert noemt je de ‘moderator’ (Krueger & Casey, 2015). Het doel van focusgroepen is om middels interactie tussen respondenten bepaalde houdingen, opvattingen en ervaringen van respondenten op te vangen (Gibbs, 1997). Niet alleen worden hiermee individuele opvattingen achterhaald, maar ook op groepsniveau en interactieniveau kunnen zaken blijken uit de discussie (Cyr, 2016). Denk hierbij aan: groepsdynamiek, menings- en interpretatieverschillen, collectieve meningsvorming etc. Hierdoor komen focusgroepen vaak tot bevindingen die andere methoden niet zouden blootleggen (Kitzinger, 1995; Gibbs, 1997).

### **3.3.2 De keuze voor focusgroepen**

De keuze voor focusgroepen heeft een aantal redenen. Allereerst zijn focusgroepen een manier om tot de kern van iemands opvatting of ervaring te komen. Deelnemers luisteren naar wat er wordt gedeeld in de groep, reflecteren daarop en stellen hun eigen standpunt vervolgens bij of vullen anderen aan. Hierdoor worden individuele reacties verfijnd en komen de resultaten van de focusgroep tot een dieper en meer doordacht niveau (Finch & Lewis, 2003; Fischer & Julsing, 2014). Het op deze manier reconstrueren van denkwerelden in de woorden van de respondenten dient de onderzoeksvraag van dit onderzoek.

Ten tweede komen deelnemers in een meer natuurlijke setting dan in een een-op-een interview. Anders dan bij interviews is de moderator veelal opzichter en nemen deelnemers in feiten de rol van interviewer over. Dit leidt tot meer spontaniteit en *self-disclosure* (zelfopenbaring) van deelnemers (Krueger & Casey, 2015). Hierdoor weerspiegelt de discussie tussen deelnemers op een betere manier de werkelijke interactie die naar normaal gesproken op de werkvloer zou plaatsvinden (Finch & Lewis, 2003). Ten derde zijn focusgroepen uitermate geschikt om te begrijpen welke beelden deelnemers hebben over sociaal gestructureerde concepten, zoals de politierol, en hoe zij die beelden vormgeven (Smithson, 2007). Als laatste stellen focusgroepen onderzoekers instaat om de beelden en opvattingen van een relatief groot aantal mensen in een relatief korte termijn in kaart te brengen (Gibbs, 1997; Smithson, 2007). Gezien de variëteit aan actoren in het veiligheidsveld in combinatie met de beperkte tijdsspanne van dit onderzoek, heeft ook dit praktische aspect een rol gespeeld in de afweging.

### **3.3.3 Respondentselectie**

Eerder is vastgesteld dat, ondanks de opkomst van de private sector, de veiligheidszorg in Nederland nog hoofdzakelijk wordt ingevuld door publieke actoren (Van Stokkom & Terpstra, 2018). De publieke sector heeft om die reden ook de focus in de dataverzameling. Daarnaast is uit het theoretisch kader gebleken dat de politierol in verhouding tot haar omgeving het best begrepen kan worden in een veld. Ter herinnering: velden betreffen alle relevante betrokkenen die bijdragen aan het verwezenlijken van een dienst of product en daarmee een rol spelen in een specifiek stuk ‘institutioneel leven’ (Dimaggio & Powell, 1983). In het geval van het veiligheidsveld gaat het om externe actoren als: ketenpartners, lokaal bestuur (burgemeesters) en het strategisch netwerk.

Als laatste beoogt het onderzoek ook interne beelden op te halen. De interne politieorganisatie is dus opgedeeld in verschillende soorten deelnemers om een gevarieerd

beeld te kunnen neerzetten. Deze informatie samen heeft geleid tot de onderstaande samenstelling van focusgroepen.

***Figuur 2. Overzicht focusgroepen***

<b>Perspectief</b>	<b>Soort deelnemer</b>	<b>Aantal groepen</b>
<i>Binnen de politie</i>	Centrale Ondernemingsraad (COR)	1x
	Vakbonden	1x
	Politiedienstencentrum (PDC) & Staf korpsleiding (SKL)	1x
	Basisteam	1x
<i>Buiten de politie</i>	Strategisch netwerk	1x
	Ministerie J&V	1x
	Ketenpartners	1x
	Totaal	7

### ***3.3.4 Ontwerp en verloop focusgroepen***

Met uitzondering van de focusgroep vakbonden bestond iedere groep uit 4 tot 8 deelnemers, wat een gebruikelijke grootte is (Kitzinger, 1995; Krueger & Casey, 2015). Deze groeps grootte bood genoeg ruimte voor verschillende opvattingen om de discussie te voeden, maar was tegelijkertijd beheersbaar en overzichtelijk voor de moderator. De rol van de moderator werd ingevuld door onderzoekers van de Radboud Universiteit. Zij hadden als taak om een introductie te geven over het onderzoek, deelnemers op hun gemak stellen en bovenal de interactie tussen de groepsleden te faciliteren (Gibbs, 1997).

Daarnaast werd iedere focusgroep begeleid door een assistent-moderator. Deze rol werd door de onderzoeker van deze thesis op zich genomen. De assistent-moderator vervulde ondersteunende taken zoals notuleren en *time-keeping*. Daarnaast observeerde de assistent-moderator de discussie, waarbij tevens werd gelet op non-verbale communicatie en de dynamiek in de groep. Ook werd van de assistent-moderator verwacht om het geheel te overzien en eventueel in te vallen als zaken onbesproken of onduidelijk bleven. Als laatste werden gelegenheden aangegrepen tijdens focusgroepen om vragen te stellen specifiek voor deze thesis.

De discussie werd grofweg opgedeeld in drie onderdelen (*bijlage 3*). Het eerste onderdeel betrof een verkenning van ‘het algemene beeld’ dat deelnemers hebben van de politie. Aan de hand

van een aantal richtinggevende vragen werd aan de deelnemers gevraagd om drie punten op te schrijven die bij hen opkomen. Vervolgens werden deze besproken met de groep.

Het tweede deel van de focusgroep ging in op ‘de vorm van de politie’, met als doel het inrichten van het zojuist gecreëerde beeld. Opnieuw werden hierbij een aantal vragen gesteld om de richting van de discussie vorm te geven. De moderator bracht deze ter attentie onder de aandacht, maar liet het verder aan de groep om te bepalen welke richting de discussie opging. Dit werd gedaan om ruimte te laten voor dimensies die niet a priori zijn opgesteld. Het gevolg is dat niet alle focusgroepen dezelfde facetten van de politierol hebben besproken.

In het laatste onderdeel is er gekeken naar de ‘uitdagingen van de toekomst’. Aan de hand van een drietal tegenstellingen is aan de deelnemers gevraagd om stelling te nemen. Vervolgens is achterhaald waar het volgens de deelnemers knelt en wat beter kan. Opnieuw werd gestimuleerd om met elkaar hierover de discussie aan te gaan.

Tijdens de discussiemomenten zorgde de moderator ervoor dat ieders mening zijn plaats kreeg in het gesprek en zette de moderator tegenstrijdige meningen tegenover elkaar. Tegelijkertijd vroeg de moderator door op details als deze onduidelijk waren en stuurde de moderator de discussie de goede kant op als deze dreigde af te dwalen (Krueger & Casey, 2015). Verder is de moderator objectief gebleven door eigen standpunten of voorkeuren niet te laten blijken (Gibbs, 1997).

De totale duur van de focusgroepen bedroeg, inclusief pauze, tussen de 90 en 120 minuten. De setting van de groepen was telkens min of meer hetzelfde. Er werd voor iedere groep een overlegruimte gereserveerd. De deelnemers zaten rondom een tafel of in een kring. De moderator en assistent-moderator zaten aan diezelfde tafel of kring. Er is verder geprobeerd om heterogeniteit in te bouwen in de samenstelling van de groep op het gebied van functie, geslacht, leeftijd etc. Echter is dit vanwege organisatorische problemen niet altijd volledig gelukt. In de paragraaf over de validiteit zal hierop teruggekomen worden.

## ***Interviews***

### ***3.3.5 De keuze voor interviews***

Hoewel focusgroepen de hoofdmoot vormen van de dataverzameling, zijn er acht aanvullende interviews gehouden. Een drietal van die interviews zijn gehouden in het kader van het onderzoeksproject, te weten een interview met een regioburgemeester, een teamchef en een strategisch beleidsadviseur veiligheid voor een gemeente. Daarnaast zijn een vijftal

aanvullende interviews afgenomen uitsluitend ten einde van deze thesis. De keuze voor deze vijf aanvullende interviews is tweeledig. Vanwege tegenvallers omtrent het organiseren van de focusgroepen met de externe doelgroepen, konden niet alle partijen worden gesproken binnen het tijdsbestek van deze thesis. Om dit gat in het buitenperspectief van de politierol op te vangen, zijn er een-op-een semigestructureerde interviews gehouden met externe betrokkenen van de politiefunctie. Een tweede reden, en een bijkomend voordeel, is dat deze alternatieve methode de mogelijkheid bood om de vragen meer toe te spitsen op de focus van dit onderzoek en dus aanvullende informatie bood.

Er is voor interviews gekozen als alternatieve methode omdat interviews diep inzicht bieden in het individuele perspectief van een persoon. Interviews laten ruimte voor de respondent om in eigen bewoording antwoord te geven op vragen. Bovendien kunnen door middel van doorvragen bepaalde denkbeelden en redeneringen worden ontrafeld in de persoonlijke context van de respondent (Plochg & Van Zwieten, 2007). Zo wordt binnen de kaders van het onderzoek aansluiting gezocht bij de beleving en opvattingen van de respondent, wat de doelstelling van dit onderzoek uitermate goed dient.

### ***3.3.6 Ontwerp en verloop interviews***

De interviews zijn vormgegeven als semigestructureerde gesprekken, wat betekent dat de onderwerpen op voorhand vastliggen en daaraan een of enkele beginvragen zijn gekoppeld (Fischer & Julsing, 2014). De respondenten kunnen daarop vrij antwoorden en er is ruimte om door te vragen. Dit betekent ook dat er flexibel met de volgorde van de interviewvragen kan worden omgegaan. Er is voor deze variant gekozen omdat er een redelijke mate van voorkennis is opgedaan uit het theoretisch kader, aan de hand waarvan een duidelijke structuur aangebracht kon worden in het interview (de eerder besproken lens). Echter was het voor dit onderzoek niet wenselijk om de topiclijst volledig te structureren aangezien de ruimte voor open antwoorden daarmee verloren gaat. Open antwoorden zijn immers noodzakelijk om tot individuele denkwerelden van respondenten te komen.

De respondenten die zijn geïnterviewd verschillen allen in functie en organisatie. Voorwaarde voor de respondentselectie was de betrokkenheid bij de politiefunctie. Er is geselecteerd op respondenten die in het dagelijks werk op regelmatige basis samenwerken of op een andere manier te maken krijgen met de politieorganisatie.

De interviews duurde tussen de 45 en 60 minuten en zijn om praktische redenen allemaal digitaal gehouden. Vanwege de abstractie van het concept ‘politierol’ is iedere respondent voorafgaand het interview via de mail kort geïntroduceerd met het thema van het onderzoek.

Dit gaf respondenten de ruimte om alvast een eerste beeld te vormen bij het thema waardoor zij niet volledig ‘koud’ het interview instapte. Gedurende het interview hebben alle respondenten min of meer dezelfde beginvragen gehad. De openformulering van de interviewvragen gaf de respondent de ruimte om een volledig eigen antwoord te formuleren, waardoor de richting van het gesprek ook deels werd bepaald door de respondent. Afhankelijk van het antwoord werd er doorggevraagd op interessante uitspraken of onduidelijkheden. Ook werd tussentijds het antwoord van de respondent samengevat om te checken of de interviewer het antwoord goed had begrepen.

### **3.3.7 Operationalisatie**

De interviews zijn inhoudelijk gebaseerd op de inzichten uit het theoretisch kader. Om deze inzichten te kunnen bevragen met interviews, zijn deze middels een operationalisatieschema vertaald naar een topiclijst. Daarin is een deel van de *sensitizing concepts* als uitgangspunt genomen voor de onderwerpen die tijdens het interview werden aangesneden. Vervolgens zijn deze onderwerpen vertaald naar een reeks beginvragen. In deze subparagraaf wordt het denkproces achter de operationalisatie toegelicht.

Gebruikelijk bij operationaliseren is dat concepten worden uitgesplitst in losse variabelen die gezamenlijk het concept bevragen. Dit noem je ‘indicatoren’ (Fischer & Julsing, 2014). Echter werkt dit onderzoek met *sensitizing concepts* die zich niet altijd laten vangen in losse indicatoren. Aan concepten zoals ‘rolverwachtingen’ zitten dus ruimere vragen gekoppeld die beelden over het concept proberen te vangen. Concepten zoals ‘NPM’ zijn van een andere orde en laten zich beter operationaliseren aan de hand van indicatoren. In *bijlage 2* staat een tabel die het denkproces achter de operationalisatie toelicht.

## **3.4 Analysemethoden**

Deze paragraaf gaat in op de technieken die zijn gebruikt om de verkregen data te verwerken en analyseren. Om de data analyseerbaar te maken zijn de opnames van de focusgroepen en interviews allereerst getranscribeerd. Het doel hiervan is om op betrouwbare en navolgbare manier verslag te maken van de data (Doorewaard et al., 2015). Hierna is er een data-analyse gedaan middels de methode *thematic analysis*. Dit is een methode voor het identificeren, analyseren en rapporteren van patronen in kwalitatieve data (Braun & Clarke, 2006). De *sensitizing concepts* zijn als handvat gebruikt bij het begrijpen en organiseren van de data. Concreet zijn de volgende stappen binnen *thematic analysis* genomen om tot een gegronde analyse te komen:

1) *Vertrouwd worden met de data*

De data is geconcentreerd doorgelezen waarbij werd gelet op opvallende uitspraken, patronen en verbanden. Dit gebeurde gelijktijdig met het transcriberen.

2) *Reduceren van de tekst aan de hand van codes*

Er zijn codes (basale labels) toegekend aan interessante stukken tekst om de ruwe data te reduceren naar behapbare informatie (Boyatzis, 1998, p.63). De volgende stappen zijn hierin genomen (Boeije, 2010).

- a. Open coderen: interessante stukken tekst zijn gelabeld die gemiddeld bestonden uit één tot vijf zinnen per code. Het merendeel van de codes is inductief toegewezen, maar veelal afgeleid van de *sensitizing concepts*.
- b. Axiaal coderen: de eerder toegewezen codes zijn met elkaar vergeleken en samengevoegd tot een overzichtelijke set van ruimere codes.

3) *Thematiseren van de codes*

Er is gekeken in hoeverre codes konden worden ondergebracht in overkoepelende thema's om centrale lijnen in de data te ontdekken en begrijpen.

4) *Verfijnen en reviseren van thema's*

In deze fase is de data verfijnd door thema's op te splitsen of juist te combineren. Vervolgens is de vraag gesteld: vormt het thematisch raamwerk een accurate afspiegeling van de daadwerkelijke data? Zo is de validiteit van de analyse in relatie tot de dataset gecontroleerd. Als dit niet het geval bleek te zijn voor bepaalde onderwerpen werd er teruggerepen op stap 2 en 3. Deze methode is daarmee een iteratief proces. Het overzicht van de thema's en codes is te vinden in *bijlage 5*.

5) *Definiëren en structureren*

Als laatste is nagegaan wat de essentie is waar elk thema over gaat. Hierbij zijn de vragen gesteld: welk verhaal verteld ieder thema? Hoe verhouden de thema's zich tot elkaar? En hoe past dit in het bredere plaatje als we kijken naar de onderzoeksvraag en empirische deelvragen van dit onderzoek? Hieruit zijn de uiteindelijke patronen en verbanden afgeleid die in het analysehoofdstuk (H4) staan beschreven.

### **3.5 Validiteit en betrouwbaarheid**

Validiteit en betrouwbaarheid zijn belangrijke instrumenten om de kwaliteit van het onderzoek te beoordelen (Doorewaard et al., 2015). In deze paragraaf wordt een kritische reflectie gegeven op de gebruikte onderzoeksmethoden.

### **3.5.1 Validiteit**

Onder validiteit verstaan we de mate waarin de gevolgde werkwijze en technieken het beoogde doel beantwoorden (Drenth & Sijtsma, 2006). Met andere woorden: is er gemeten wat we wilde meten? De validiteit kan worden bepaald aan de hand van interne en externe validiteit.

#### ***Interne validiteit***

Interne validiteit kijkt of de resultaten en conclusies geldig zijn voor de situatie die daadwerkelijk is onderzocht (Doorewaard et al., 2015, p.143)? Hierin zijn een aantal subvormen te onderscheiden.

Allereerst ‘constructvaliditeit’. Hierbij wordt nagegaan in hoeverre het meetinstrument inhoudelijk representatief is voor het onderzoeksobject dat je probeert te meten (Fischer & Julsing, 2014). Met andere woorden: worden relevante theoretische concepten zuiver gemeten door deze te vertalen naar concrete en meetbare kenmerken? Voor de interviews kan gesteld worden dat de constructvaliditeit hoog is gezien de nauwgezette wijze waarop de *sensitizing concepts* zijn gedefinieerd, geoperationaliseerd en de onderlinge samenhang is geduid (zie *figuur 1* en *bijlage 2*). Vanwege de gegronde literatuurstudie die hieraan voorafging mag er aangenomen worden dat de geoperationaliseerde versie van de *sensitizing concepts* representatief is voor de te bevragen thema’s.

Voor de focusgroepen geldt dat de operationalisatie is gebaseerd op praktijkkennis van werkgroepdeelnemers. Veel van de deelnemers uit deze groep, zoals politieonderzoekers, zijn theoretisch goed onderlegd met kennis over het thema. Ook zijn een aantal van de politiemedewerkers uit de werkgroep vanuit hun opleiding bekend met de wetenschappelijke denkwijze. Op basis daarvan kan aangenomen worden dat de opgestelde dimensies zijn gestoeld op een vakkundige operationalisatie van de politierol- en taak. Toch bestaat er bij deze werkwijze het risico dat er groepsdenken heeft opgetreden in het proces of dat deelnemers de operationalisatie hebben gestuurd op basis van eigen opvattingen.

Een tweede subvorm van interne validiteit is ‘inhoudsvaliditeit’, dat nagaat in hoeverre relevante aspecten van het onderzoeksobject vertegenwoordigd zijn in het meetinstrument (Linn, 1980). In het geval van dit onderzoek wordt de vraag gesteld: zijn de dimensies en *sensitizing concepts* als raamwerk vertegenwoordigd in de focusgroep- en interviewvragen? Een hoge inhoudsvaliditeit is nodig om de verschillende elementen en nuances over het beeld van de politierol in de ogen van respondenten te kunnen bevragen. Voor de focusgroepen geldt

dat alle dimensies in vragen zijn opgenomen en aan de deelnemers zijn voorgelegd. Het is aan de respondenten gelaten om te bepalen op welke vragen zij de focus wilde leggen. Hierdoor ligt de nadruk bij iedere focusgroep op andere dimensies. Toch kan gezegd worden dat de inhoudsvaliditeit hoog is omdat iedere dimensie aan de orde gesteld is en de deelnemers de gelegenheid hadden om hierop te reageren.

Bij de interviews is de inhoudsvaliditeit gewaarborgd door alle geoperationaliseerde *sensitizing concepts* op te nemen in interviewvragen (zie *bijlage 2*). Op die manier zijn verschillende elementen bevraagd die het beeld van de politierol, zoals die bestaat in het hoofd van de respondent, zo volledig mogelijk dekken.

De interne validiteit kent verder nog een tweetal beperkingen die niet binnen bovenstaande subvormen passen. Een bekende beperking van focusgroepen is dat deelnemers worden beïnvloed door de setting van de focusgroep. De druk van de sociale bijeenkomst kan deelnemers verleiden om meer sociaal wenselijke of stereotype antwoorden te geven (Acocella, 2011). Een mogelijk gevolg is conformatie aan de groepsnorm, wat vooral een risico is bij meer verlegen types. Hierdoor ontstaat er minder diversiteit in opvattingen, wat de discussie als het ware besmet (Acocella, 2011). Om het risico hierop te verkleinen is door de moderator zoveel mogelijk geprobeerd om ieders mening naar voren te laten komen en tegenstrijdige meningen tegenover elkaar te zetten. Bovendien is er gezorgd voor een homogene samenstelling van de groepen op het gebied van hiërarchie zodat statusverschillen minder aan de orde zijn. Ook is in de focusgroepen een werkvorm verwerkt die deelnemers de ruimte gaf om zelfstandig dingen op te schrijven, wat actief de ruimte gaf voor het delen van eigen opvattingen.

Het tweede punt van twijfel heeft te maken met de respondentselectie. De samenstelling van de focusgroepeelnemers komt uit de hogere lagen van de politieorganisatie. Vanwege problemen met het werven van respondenten en toenemende tijdsdruk is deels gebruikgemaakt *purposive sampling* (doelgerichte steekproeftrekking). Dit betekent dat binnen groepen die bekend zijn bij de werkgroepleden is gezocht naar personen bereid tot medewerking aan de focusgroep. Het gebruik van een doelgerichte steekproef kan een vertekend beeld opleveren doordat respondenten, bewust of onbewust, zijn geselecteerd die bijvoorbeeld denkwerelden delen met de organisatoren van de focusgroep. Hierdoor kan de spreiding aan beelden en verwachtingen, waar dit onderzoek naar op zoek is, mogelijk zijn gehinderd. In de discussie zal later worden teruggeblikt op de implicaties van deze beperking.

### ***Externe validiteit***

De externe validiteit gaat over de inschatting of resultaten van dit onderzoek ook geldig zullen zijn voor andere situaties die niet zijn onderzocht, maar wel vergelijkbaar zijn met dit onderzoek (Doorewaard et al., 2015). Dit noem je ‘generaliseerbaarheid’. Een belangrijk nuance voor dit onderzoek is het verschil tussen statistische generaliseerbaarheid en analytische generaliseerbaarheid. Statistische generaliseerbaarheid geeft aan in hoeverre bevindingen uit de steekproef verhoudingsgewijs even vaak voorkomen als in de beoogde populatie (Smaling, 2009). Het is echter bekend dat de statistische generaliseerbaarheid van kwalitatief onderzoek niet groot is en bovendien niet relevant voor de vraagstelling van dit onderzoek. De vraag is immers niet hoeveel mensen ‘X’ zeggen, maar welke beelden en achterliggende denkwerelden er bestaan over te onderzoeken concept. Daarom moet er worden gekeken naar de ‘analytische generaliseerbaarheid’, dat aangeeft in hoeverre resultaten kunnen worden gegeneraliseerd naar een meer algemeen geldende theorie (Jochems & Joosten, z.j.).

Voor dit onderzoek is met name variatiedekking een belangrijke pijler. Dit houdt in dat het onderzoek beoogt zo veel mogelijk variatie in beelden en opvattingen te vangen met de meetinstrumenten. De bevindingen zijn dan niet representatief op basis van getalsmatige verhoudingen van de totale populatie, maar wel op basis van relevante verschillen binnen de populatie (Smaling, 2009). De onderzoeksresultaten vormen derhalve een *overview* dat inzicht geeft in de complexiteit van de politierol in de hedendaagse maatschappij. Voor de variatiedekking is het dus van belang dat er een juiste spreiding aan respondenten is meegenomen in de dataverzameling. Voor de focusgroepen geldt dat een brede spreiding aan deelnemers is opgenomen voor zowel het binnen- als buitenperspectief. Een punt van twijfel hierbij is het gebruik van de *purposive sampling* die de variatie in opvattingen mogelijk heeft gehinderd. Dit was voornamelijk het geval voor de focusgroep ‘ketenpartners’.

Ook voor de interviews geldt dat respondenten zijn geselecteerd met variatie in functie en organisatie. Beperking hierbij is dat uitsluitend mensen zijn gesproken die werkzaam zijn op beleidsniveau of in leidinggevende functies, waardoor een punt gemaakt kan worden voor een zwakke vertegenwoordiging van het operationele perspectief. Kortom kan gesteld worden dat de externe validiteit naar de maatstaven van analytische generaliseerbaarheid redelijk goed is.

### ***3.5.2 Betrouwbaarheid***

Onder betrouwbaarheid verstaan we de mate waarin we ervan uitgaan dat herhaling van het onderzoek tot gelijke resultaten zal leiden (Doorewaard et al., 2015, p.144). Dit noemen we

‘reproduceerbaarheid’, die wordt bevorderd door de nauwkeurige verslaglegging van de stappen in het onderzoeksproces. Om de betrouwbaarheid te waarborgen zijn de focusgroepen steeds in min of meer dezelfde setting gehouden (consistentie). Denk aan vergelijkbare groepsgroottes, dezelfde volgorde van thema’s, dezelfde voorkennis en hetzelfde aantal (assistent-)moderators. Op die manier is een consistente werkwijze gehanteerd voor de dataverzameling. Op eenzelfde wijze is consistentie ingebouwd in de interviews.

Een valkuil voor kwalitatief onderzoek is echter dat methoden en data-analyses veelal multi-interpreteerbaar zijn. Dit wil zeggen dat veel van de keuzes op het gebied van operationalisatie, dataverzameling en data-analyse subjectief van aard zijn, waardoor herhaling van het onderzoek mogelijk tot andere resultaten leidt (Doorewaard et al., 2015). Ook dit is, net als de magere statistische generaliseerbaarheid, een eigenschap van kwalitatief onderzoek.

In dit onderzoek zit subjectiviteit met name opgesloten in de data-analyse. De gekozen analysemethode laat veel ruimte voor eigen interpretaties. Immers: wat een onderzoeker opvalt, welke dwarsverbanden de onderzoeker legt en welke conclusies daaraan worden verbonden, kan per onderzoeker verschillen. Echter geven de *sensitizing concepts* een duidelijke richting aan wat relevante informatie is voor dit onderzoek en helpen zij de data te begrijpen. Hierdoor kan langs een meer gestructureerde lijn naar de bevindingen worden gekeken, wat maakt dat de analyse minder willekeurig is. Dit zet de betrouwbaarheid van het onderzoek kracht bij. Bovendien is de data-analyse, net als de andere onderzoeksmethode, volledig controleerbaar aan de hand van de bijlagen die de gemaakte stappen inzichtelijk maken.

## 4. Analyse

In dit hoofdstuk worden de bevindingen gepresenteerd en geanalyseerd. De opbouw van het hoofdstuk is als volgt. Allereerst wordt ter context een globaal idee gegeven van het veiligheidsveld en de dynamiek die daarin speelt. Vervolgens worden in 4.2 beelden van respondenten over de rol van de politie gepresenteerd en met elkaar vergeleken. Aansluitend wordt in paragraaf 4.3 beschreven tegen welke spanningsvelden respondenten aanlopen in het realiseren van die politierol. Tevens wordt uiteengezet welke mechanismen zich achter die spanningsvelden bevinden. Daarop aansluitend behandelt paragraaf 4.4 de complexiteit rondom het oplossen van die spanningen. Afsluitend worden in paragraaf 4.5 de implicaties voor de politierol en de verhoudingen in het veiligheidsveld blootgelegd op basis van de constatering.

### 4.1 De politie in het veiligheidsveld

In deze openingsparagraaf wordt een beeld gegeven van hoe het veiligheidsveld er op hoofdlijnen uitziet en welke positie de politie daarin heeft. Onder andere wordt beschreven tot wie de politie zich moet verhouden en hoe die relaties eruitzien. Citaten worden gebruikt om de ervaringen en opvattingen van respondenten ten aanzien van deze relaties te tonen.

Allereerst, een belangrijk uitgangspunt voor de sociale positie van de politie in het veiligheidsveld is het ‘geweldsmonopolie’. Zowel interne als externe respondenten zien daarin een onderscheidende functie van de politie ten opzichte van andere spelers.

- *“Wat is de plek van de politie in het veiligheidsveld volgens jou?” – onderzoeker;*
- *“Waar de andere stopt gaan wij als politie verder, in lekttaal zeg maar. Want wij hebben meer bevoegdheden. [Onderzoeker: dus meer bevoegdheden, dat is de reden?]. Ja want er is er maar één die het geweldsmonopolie heeft, en dat moet je soms toepassen, dus dan kan je alleen maar bij de politie terecht” – respondent COR*

Vanwege het geweldsmonopolie wordt de politie bij de meeste vraagstukken binnen het veiligheidsdomein betrokken.

- *“Als je het veiligheidsdomein een soort van verticaal opstelt, dan beginnen ze bij A en eindigen ze bij Z en in al die verschillende trappen, daar zit een politie-element in, terwijl veel van de organisaties... OM heeft een klein stukje, douane heeft een klein stukje. Politie is de enige die echt van lokaal tot grensoverschrijdend/internationaal te werk gaat” – interview beleidsadviseur OM*

Hoewel er ook andere geluiden klinken, is het merendeel van de respondenten het erover eens dat het geweldsmonopolie ondeelbaar is met andere partijen. – *“Geweldsmonopolie ligt bij de politie en dat moet je vooral daar laten”* – interview regioburgemeester. Dit kenmerk van de politie is daarmee een belangrijke pijler in het duiden van haar positie in het veld. Toch is er meer begrip nodig van het veld om de verwevenheid en complexiteit van relaties te kunnen begrijpen.

De omgeving van de politie is divers en kent verschillende soorten relaties met betrokken actoren. In een gelaagd overzicht kun je stellen dat er actoren zijn die ‘onder’, ‘naast’ en ‘boven’ de politieorganisatie staan. Concreet betekent dit het volgende.

*‘Onder’* de politie staan de actoren die diensten van de politie ontvangen (de klant) of onder gezag staan van de politie. Denk daarbij aan burgers, bedrijven, slachtoffers of verdachten. De betiteling ‘onder’ betekent overigens niet dat deze actoren geen invloed kunnen uitoefenen op de politie (zie H2 over toenemende druk op politie door veeleisende burgers).

*‘Naast’* de politie staan de partners die gelijk staan aan de politie en waar de politie in het dagelijks werk vaak mee te maken heeft. Denk bijvoorbeeld aan de media of vakbonden, maar ook aan allerlei samenwerkingspartners zoals: veiligheidsregio’s, het Openbaar Ministerie, particuliere beveiligingsbedrijven, slachtofferhulp, Reclassering, GGZ (geestelijke gezondheidszorg), veiligheidshuizen etc. Met die partners wordt samengewerkt in diverse ketens, netwerken en overlegstructuren. De politie is op verscheidene terreinen een belangrijke schakel in dergelijke samenwerkingsverbanden. Denk bijvoorbeeld aan de strafrechtketen waarbij de politie essentieel is in het aanleveren van informatie over verdachten.

Op lokaal niveau staat de gemeente ‘naast’ de politie als belangrijkste partner bij het oplossen van leefbaarheids- en veiligheidsvraagstukken. Onderdeel van de gemeente zijn gemeentelijke handhavers (Boa’s), die vaak samen met de politie optreden op straat en politie-achtige taken vervullen in toezicht en handhaving. Hoewel de relatie tussen deze twee partijen formeel vastligt in beleidsafspraken en convenanten, verloopt de samenwerking in de praktijk stroef en bestaat er discussie over de verstandhouding (Eikenaar & Van Stokkom, 2014). Zo ligt de ‘operationele regie’ formeel bij de politie, maar is weinig duidelijk wat dit betekent voor onderlinge coördinatie en aansturing. Ook werkterreinen die op papier afgebakend zijn lopen in de praktijk door elkaar heen omdat veel situaties zich in grijs gebied begeven (Eikenaar, 2017). Doordat de politie zich steeds meer terugtrekt uit het straatbeeld en de boa juist in opmars

is, is er hedendaags veel discussie over de positie van de boa's in relatie tot de politie. Ook onder respondenten is men niet eensgezind over de rolverdeling tussen boa's en politie.

– *“Ik zie die boa niet als de gesprekspartner als de openbare orde of de veiligheid in het gedrang komt (...). Als ik in conflict zit met mijn buurman of met mijn overbuurman over waar hij de container plaatst, dan bespreek ik dat niet met de boa, dan bespreek ik dat met een agent”* – interview crisiscoördinator ziekenhuis

– *“Op dit moment vind ik dat de discussie heel vaak is van: ja, maar dat is een taak van de politie en daar is een boa niet van. En dan denk ik ja dat is ooit zo geweest, maar misschien moet je juist gaan nadenken van moet je dat niet wijzigen? En dan kun je bepaalde taken wel loskoppelen en dan kun je het wel beleggen bij een ander”* – focusgroep ministerie

‘Boven’ de politie staan de partijen waaraan de politie ondergeschikt is. Kennis over deze actoren is belangrijk om begrip te krijgen van de gezagsstructuur over de politie en de politieke context daaromheen.

Op lokaal niveau is de politie ondergeschikt aan het bevoegd gezag. Deze bestaat uit de burgemeester en de officier van justitie. Samen met de politie komen zij in driehoeksoverleggen bij elkaar waarin afspraken worden gemaakt over de taakuitvoering en inzet van de politie (Van der Torre & Van der Torre-Eilert, 2013). Op landelijk niveau staan onder andere het Ministerie van J&V en de Inspectie van J&V boven de politie. Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven is er sinds de komst van de Nationale Politie in 2013 een spanningsveld ontstaan tussen deze lokale en landelijke aansturing. De nationalisering zorgt namelijk voor een sterk *top-down* aangestuurde organisatie, waardoor burgemeesters hinder ervaren in het uitdragen van gezag op lokaal niveau (Karsten et al., 2014 & Terpstra et al., 2015). Ook respondenten constateren de spanning van deze nationalisering en politisering.

– *“In principe is het adagium: beheer moet gezag volgen. Dus als je als burgemeester aangeeft ‘dit heb ik nodig’ dan zou dat moeten kunnen. Maar dat is theorie, in de praktijk werkt dat zo niet”* – focusgroep ketenpartners.

– *“Dat is wat je ziet, die politisering van de politiefunctie. Als je ziet: de minister roept iets, de kamer roept iets, terwijl wij lokaal eigenlijk iets heel anders nodig hebben”* – focusgroep ketenpartners.

De politie begeeft zich dus in een politiek landschap waarin zij de speelbal is tussen bevoegd gezag en landelijk beheer/de politiek. In 4.3 zullen de implicaties hiervan verder uitgediept worden. Samenvattend laat deze paragraaf zien dat de politie opereert in een breed en complex

speelveld. Niet alleen werd duidelijk dat de politie zich op diverse manieren moet verhouden tot die actoren, ook komen er verschillende spanningen kijken bij de verstandhoudingen.

## **4.2 Het beeld van de politie**

In deze paragraaf wordt gepresenteerd hoe men denkt over de politierol in de samenleving. Het beeld dat wordt gegeven is geen volledige voorstelling van deze opvattingen, maar een weergave van een aantal belangrijke aspecten die de essentie van de bevindingen duidelijk maken. Er wordt opnieuw gebruik gemaakt van citaten om de leefwerelden van respondenten te tonen.

Een van de gestelde kernvragen luidde: waar is de politie voor? Met name politiemensen verwijzen hierbij regelmatig naar Artikel 3 Politiewet: ‘...*handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven*’. Toch biedt dit onvoldoende houvast voor een concrete roluiding. De wet omvat een brede taakstelling die uit verschillende elementen lijkt te bestaan. Waar de politie voor is moet dus verder worden verkend. Aan de hand van een aantal thema’s wordt hier een antwoord op gegeven.

### **4.2.1 Diversiteit in veiligheidstypen**

Respondenten geven aan dat het waarborgen van burgerveiligheid vaak wordt gezien als gemene deler in het takenpakket van de politie. Echter is de betekenis van burgerveiligheid niet eenduidig. Aan de ene kant is de politie er namelijk om de burger te beschermen op het moment dat de fysieke veiligheid daadwerkelijk in gevaar komt (objectieve veiligheid).

– *“Het begint bij het creëren of het behouden van die veilige leefomgeving. Het beschermen van de burgers, maar ook het handhaven, verlenen van noodhulp heb ik hier opgeschreven”* – interview crisiscoördinator ziekenhuis.

– *“Aan de ene kant hulpverlening vanuit GGP (gebiedsgebonden politiewerk), maar ook opsporing, de aanpak van onveiligheid onder de bevolking, resultaat te behalen door boeven te vangen om het plat te zeggen. Da’s eigenlijk de rode draad”* – focusgroep PDC/SKL.

Aan de andere kant, geven respondenten aan, is de politie er ook om burgers een ‘gevoel van veiligheid’ te geven (subjectieve veiligheid).

– *“Ze moeten ook een aanspreekpunt vormen in wijken die als onveilig worden geacht; dat wijkagenten benaderbaar zijn en dat burgers ook het gevoel hebben: ‘daar kunnen*

*we in vertrouwen, die zijn er ook voor ons'. Dus het creëren van, natuurlijk een moeilijk definieerbaar veiligheidsgevoel, dat is een taak" – interview beleidsadviseur OM.*

Het creëren van dit veiligheidsgevoel, wat meer subjectief van aard is, hangt volgens respondenten sterk samen met de term 'lokale verankering'. Volgens respondenten is dit een onmisbare waarde die duidt op aanwezigheid, zichtbaarheid en benaderbaarheid in de wijk.

Gekoppeld aan het waarborgen van de objectieve veiligheid zitten vaak reactieve politietaken met een spannend karakter zoals opsporing en handhaving. Het zijn ook deze taken die meestal als eerste naar boven komen bij de vraag waar de politie voor is. Toch blijkt dat oog voor de subjectieve veiligheid als minstens zo belangrijk wordt geacht. – *"Kijk, als jij heel goed scoort op je oplossingspercentages maar mensen voelen zich niet veilig, dan heb je het niet goed gedaan" – focusgroep bonden.*

Als laatste gaat politiewerk volgens verschillende respondenten niet alleen over reactief optreden op het moment dat het misgaat. De politie is er ook voor de preventie kant.

– *"Ik heb wel eens het idee van dweilen met de kraan open. We moeten dweilen, maar we moeten ook zorgen dat iemand die kraan dichtzet. En dat is die preventie dan volgens mij, want ja, anders blijf je dweilen" – focusgroep PDC/SKL.*

– *"Want we hebben elkaar allemaal nodig en dat begint van preventie tot repressie. In dat hele multidisciplinaire verhaal moet de politie van begin tot het einde zitten" – interview regioburgemeester*

Wat deze subparagraaf laat zien is dat de politie er voor meerdere typen veiligheid is, wat uiteenvalt in verschillende taken. Dit schetst een breed domein met brede rolverwachtingen.

#### **4.2.2 Kernwaarden van politiewerk**

In dat brede domein waarvan verwacht wordt dat de politie actief is het lastig om te *pinpointen* waar politiewerk nou om draait. Toch worden bepaalde waarden genoemd die hier meer richting aan geven. Wat er voor veel respondenten namelijk uitspringt is de betekenis die de politie kan hebben als de nood hoog is, zoals in hulpverlening of bij verstoring van de openbare orde.

– *"Ik ben vooral trots op dat we er zijn als het nodig is, ook als het lastig is. Wat geloof ik ook ooit in het stuk stond: 'stap naar voren zetten'. Dat vind ik wel iets wat me trots maakt. Ook al wordt de wereld ingewikkelder, dan stappen wij in, in plaats van uit" – focusgroep strategisch netwerk.*

Men ziet in de politie een organisatie die altijd beschikbaar is voor de burger in nood.

- *“Het is ook mooi hè, dat je nog een laatste boei hebt als mens” – respondent bonden;*
- *“Een laatste boei? Een reddingsboei?” – onderzoeker;*
- *“Ja, een bedrijf wat je altijd kan bellen” – respondent bonden*

Niet alleen intern heerst dit gevoel, ook extern wordt dit van de politie verwacht.

- *“...ik denk dat de politie gewoon echt een partij is waar iedereen altijd voor dingen terecht moet kunnen” – focusgroep ketenpartners*

Teksten als: ‘er zijn als het nodig is’, ‘een stap naar voren zetten’ en ‘altijd beschikbaar zijn’ lijken dus kernwaarden te zijn die de externe omgeving van de politie verwacht en waar politiemensen zelf ook trots en betekenis uit halen. Daarmee lijken deze waarden onderdeel te zijn van het zelfbeeld en de identiteit van de organisatie. Bovendien zitten deze taken ook opgesloten in Artikel 3 Politiewet, zoals eerder laten zien.

Deze constatering duidt op een opvallende contradictie. ‘Er zijn als het nodig is’ is namelijk niet te vangen in een afgebakend takenpakket. Tegelijkertijd geven politiemensen aan niet het ‘afvoerputje’ te willen zijn voor alle problemen in de samenleving.

- *“Als organisatie moeten we uitkijken dat we niet een afvoerputje zijn hè. Wat we al vaak zijn. Dat zie je al bij personen met verward gedrag. Bij een aantal fenomenen zie je dat het heel gauw bij de politie uitkomt, terwijl het eigenlijk primair een probleem is voor andere partners in het veiligheidsdomein. (...). Dus daar zouden we vind ik als organisatie, dat doen we ook wel, maar nog wat scherper op moeten zijn. Grenzen stellen daaraan” – focusgroep PDC/SKL.*

De politie verzet zich dus tegen de perceptie dat zij bij allerhande problemen wordt betrokken. Tegelijkertijd bestempelt zij zichzelf als een partij die altijd voor iedereen klaarstaat in tijden van nood; iets wat door iedereen anders wordt geïnterpreteerd en dus inherent divers is. De kernwaarden van politiewerk lijken daarmee te conflicteren met de behoefte aan rolafbakening.

#### **4.2.3 Trots voor het politiewerk**

Om dieper tot de kern van de politierol te komen is aan respondenten gevraagd wat goed politiewerk inhoudt en wat hen trots maakt. Een drietal citaten hierbij:

- *“Dus als ik moet zeggen, waar ben ik zelf het meest trots op? Dat is als je binnen je eenheid een spannend optreden, een spannende voetbalwedstrijd in goede banen hebt geleid, of de serieverkrachter pakt” – focusgroep bonden.*

- *“Als iemand zegt van: ik zie mijn fiets op marktplaats staan daar. Voor iemand een fiets, daar heeft-ie misschien voor moeten sparen. Voor ons is dat iets kleins, maar we gaan daar wel naartoe dan. En als we op een begeven moment dan die fiets terugbrengen, dan zie je gewoon de burger daar ooit gewoon hartstikke blij mee is. Iets kleins” – focusgroep basisteam.*
- *“De Taghi-zaak, dat we dan toch maar even een advocaat achterover trekken en we durven dat ook. Het is goede samenwerking met het OM, maar uiteindelijk moet de politie het doen en die doet het toch na een behoorlijk goed onderzoek, en daar ben ik wel trots op” – focusgroep COR.*

Het overkoepelende beeld hierachter lijkt te zijn dat men trots is op het verschil dat de politie kan maken. Echter lopen de vormen waarin die betekenisgeving wordt ervaren zeer uiteen: van grote evenementen leiden, tot op microniveau iets betekenen voor de burger, tot het aanpakken van georganiseerde misdaad en het beschermen van de rechtstaat. Typerend hierbij is de uitspraak van een teamchef:

- *“Wat is nou een moment dat je denkt: hier hebben mijn mensen het goed gedaan?” – onderzoeker*
- *“Dat is voor mij van het ene uiterste naar het andere uiterste en alles wat daartussen zit.” – teamchef*

Wat deze paragraaf laat zien is dat het beeld over de politierol weinig eenduidig is. Het valt op dat respondenten de neiging hebben om de politietaak te duiden met ‘en, en’ in plaats van ‘of, of’. Hierdoor schetsen zowel interne als externe respondenten een breed speelveld met uiteenlopende taken en rolverwachtingen. Dit beeld wordt verder onderstreept aan de hand van de diverse politieoptredens waar men trots uit haalt, zoals de citaten hierboven lieten zien. Het zelfbeeld van politiemensen is dat zij ‘er zijn als het nodig is’ en daar ook de middelen voor hebben, indien gevraagd. Tegelijkertijd is inherent hieraan dat de politie in veelvoud wordt betrokken bij allerhande veiligheidsvraagstukken en de grenzen van het politieoptreden niet hard te maken zijn. Bijkomend vreest de politie voor een rol waarin zij het ‘afvoerputje’ is van alle problemen en heeft zij behoefte aan rolzuiverheid. Deze tegenstrijdigheid wordt later in dit hoofdstuk verder verkend. Kortom roept het verkregen beeld van de politie een hoop diversiteit en onbepaaldheid op omtrent haar rol.

### 4.3 Spanningsvelden rondom de politierol

Paragraaf 4.2 heeft laten zien waar de politie volgens respondenten in essentie voor is. Er werd geconstateerd dat deze rol omvangrijk is. Tevens schemerde al door dat interne respondenten last ervaren van die ruim gedefinieerde rol. Ook externe respondenten constateren deze problemen. Zonder uitzondering wijst men die last toe aan *capaciteitsproblemen* bij het realiseren van de politierol. Tegelijkertijd benoemen verschillende respondenten ook andere spanningsvelden die achter dit tekort zitten. In deze paragraaf wordt dit capaciteitsprobleem nader bekeken aan de hand van citaten. Vervolgens wordt blootgelegd welke mechanisme deze perceptie vormgeeft om tot een scherpere analyse te komen van wat er speelt.

Zowel interne als externe respondenten constateren dat de vraag naar politiediensten de mogelijkheden overstijgt en dat verwachtingen alsmaar lijken toe te nemen.

– *“Ik denk dat de samenleving heel veel van de politie verwacht, en de samenleving de politie ook steeds meer lijkt te benutten. Bijvoorbeeld als ik het heb over personen met verward gedrag; ja daar zijn we eigenlijk niet van. (...). Dus het speelveld is wel heel divers geworden”* – focusgroep ketenpartners

– *“Ik vind hem altijd cliché, capaciteit, capaciteit is een lelijk woord. (...). Maar we hebben heel veel taken erbij gekregen, maar het zijn allemaal neventaken. Doordat met voetbalevenementen, met ME, met demonstraties... ME is een neventaak van iemand die normaal op straat is. Op het moment dat we dat steeds meer inzetten, dan zijn die mensen niet op straat. De wijkagent, dat was onze kracht; de voelsprietten in de wijk”* – focusgroep basisteam

Respondenten geven aan dat de politie in een *role overload* verkeert; oftewel een gevoel van overvraging. Daarbij wordt naar capaciteitsproblemen gewezen als oorzaak van het probleem. De perceptie van dit capaciteitsprobleem wordt versterkt door de spanningen die respondenten ervaren als gevolg van de invoering van de Nationale Politie. Zoals in 4.1 gezegd constateren respondenten dat de *top-down* aansturing ervoor zorgt dat lokale capaciteiten naar landelijke vraagstukken vloeien. Hierdoor kan de politie niet altijd aan lokale veiligheidsdoelstellingen voldoen. Dit duidt op een *rolconflict* tussen lokale en nationale belangen dat de politie dwingt om keuzes te maken in haar werk. Gevoelsmatig schiet zij dus tekort wat de *role overload* versterkt.

Het is dus duidelijk dat de gepercipieerde *role overload* er dik bovenop ligt bij de respondent. De vraag is wat er achter dat gevoel van overvraging zit? Een diepere laag lijkt te zitten in de

breedte van de politierol. Respondenten zien dat nieuwe taken bij de politie worden belegd en vragen zich af of die bij de politie thuishoren, zoals verstoring van de openbare orde door verwarde personen of het beveiligen en bewaken van openbare figuren. Toch worden deze taken opgepakt en is de politie inmiddels in een dusdanig breed speelveld beland dat er geen peil op te trekken valt waar de grenzen van de politierol zich bevinden. Wat hieraan ten grondslag ligt is een gebrek aan rolzuiverheid, waarmee wordt bedoeld dat de politierol geen vaste kaders kent. Dit bemoeilijkt het om de politietaak af te bakenen wat onduidelijkheid geeft over de politietaak. Het gevolg is dat mankracht (scheef) wordt verdeeld over allerlei taakgebieden, wat leidt tot verschillende *rolconflicten* die de politie dwingt om gevoelsmatig keuzes te maken tussen bijvoorbeeld landelijke en lokale veiligheidsdoelstellingen.

Om dit probleem verder uit te diepen moet er gevraagd worden: waar komt die rolonzuiverheid vandaan? Het blijkt dat externe en interne respondenten hier verschillende verklaringen voor geven. Volgens externe respondenten heeft de politie de neiging om taken naar zich toe te trekken en verder te handelen dan op dat moment van de politie wordt gevraagd.

- *“We hebben net gezegd, de politie die lost heel veel problemen niet op. Alleen als politiemensen tegen dit soort problemen aanlopen, is de drang om toch iets te willen doen best groot denk ik. Je hebt ook in de hulpverlening een heleboel gevallen waarbij politiemensen vanuit een drang om een probleem ook echt op te lossen allerlei stappen gaan ondernemen waarvan de vraag is of je dat moet doen.”* – focusgroep ministerie.

Intern wordt daarentegen gevoeld dat de politie juist vaak naar voren wordt geschoven om problemen op te lossen. Zoals eerder benoemd voelt de politie zich daarin het ‘afvoerputje’ van de samenleving doordat zij zich tot antwoord voelt gemaakt van problemen. Typerende citaten van de focusgroep bonden hierbij:

- *“Als er bij de buurvrouw een waterlekkage is moet de politie komen, als de leiding verstoort is moet de politie komen. Eigenlijk wordt voor alle onzin de politie gebeld”*

[Even later in het gesprek...]

- *“Wat je wel heel vaak zag is dat de politie het in de mik geschoven kreeg als trekker, en dat konden we niet altijd waarmaken.” Dus dan word je wel altijd gebombardeerd tot... Het is in een keer van jou hè”* – respondent 1;
- *“Rolzuiverheid hè”* – respondent 2;
- *“Ja rolzuiverheid, dat is een hele mooie”* – respondent 1

Zoals paragraaf 4.2 al aanstipte zit in deze opvatting een opvallend contrast. Bovenstaande citaten laten een verzet zien tegen de onbegrensde rol van de politie, terwijl politiemensen hun zelfbeeld ophangen aan waarden als ‘een stap naar voren zetten als het nodig is’ en ‘24/7 voor de burger klaarstaan’. Ook lijken politiemensen zich die brede rol zelf toe te eigenen.

– *“Waar over verantwoordelijkheden geen duidelijkheid is, dan lossen ze dat gewoon op”* – focusgroep COR

– *“Wij zijn doeners, wij lopen altijd voorop”* – focusgroep basisteam

Daarmee lijkt de politie de rol van het afvoerputje die ze (gevoelsmatig) toegewezen krijgen ook te hebben geïnternaliseerd. Het gevolg is dat externe partijen van de politie verwacht dat zij handelen, maar dat dit ook intern zo wordt gevoeld. Op het moment dat een veiligheidsprobleem zich in grijs gebied begeeft heeft de politie dus de neiging om te zeggen: ‘het is eigenlijk niet van ons, maar het is ook niet niet van ons’. Dit mechanisme lijkt bij te dragen aan het in stand houden van de brede politietaak en de moeite om deze te begrenzen.

Ook laten respondenten weten dat zij als gevolg hiervan worstelen met hun legitimiteit. Een illustrerend citaat hierbij: – *“Wanneer doe je het nou goed in taken die zo gruwelijk grijs zijn, die eigenlijk niet van ons zijn, maar die wij wel voelen als van ons?”* – focusgroep Basisteam. In de volgende subparagraaf wordt er meer aandacht besteed aan dit spanningsveld.

#### **4.4 Klem in haar rol**

In deze paragraaf wordt een oplossing gepresenteerd die respondenten zelf aandragen voor de problemen rondom de *role overload*. Echter zal vervolgens duidelijk worden dat die uitkomst om verschillende redenen niet altijd reëel is. Aan de hand van die constatering wordt uitgelegd dat de politieorganisatie als het ware ‘klem’ zit in haar huidige rol.

##### **4.4.1 Uitkomst voor de *role overload***

De meest voor de hand liggende oplossing om het gevoel van overvraging weg te nemen is meer uitvoerende capaciteit. Dit is dan ook een veelgenoemd punt van respondenten. Toch zal hier niet verder op in worden gegaan omdat de mogelijkheden hierin beperkt zijn. Bovendien worden andere opvattingen gedeeld die meer gaan over de rol en positie van de politie en dus interessanter zijn in het kader van dit onderzoek.

Om de *role overload* weg te nemen geven respondenten, zowel intern als extern, aan dat de politie werk moet loslaten, taken moet gaan delen of in een andere vorm moet gaan doen.

– *“Ik denk dat de politie in de gelegenheid gesteld moet kunnen worden dat zij daar keuzes in mogen maken, dat ze daar prioritering in mogen maken” – interview crisiscoördinator ziekenhuis.*

– *“Dus je zou ook kunnen zeggen: we kunnen de meest kansrijke onderwerpen eruit pakken, dat goed organiseren, en op een aantal andere onderwerpen zeggen: sorry, dat gaat ‘m niet worden, daar zullen anderen aan zet zijn, zoals de boa’s bijvoorbeeld” – focusgroep PDC/SKL*

– *“Je ziet vaak: het takenpakket wordt breder naar aanleiding van maatschappelijke ontwikkelingen. We hebben daar een incident, daar een incident, oké dan gaan ze dit erbij doen. Maar je moet op een gegeven moment moet je wel iets ook loslaten of in een andere vorm doen. En ik denk dat dat nog de grootste uitdaging is om daarin mee te kunnen gaan” – focusgroep ministerie*

Met andere woorden moet de politie haar functie binnen het veiligheidsveld inperken door bij zichzelf na te gaan: waar ben ik van en welke taken kan ik overdragen aan een andere partij? Ketenpartners en andere externe betrokkenen geven aan dat die ruimte er is en dat het potentieel van andere partijen meer benut mag worden.

Om eigen keuzes te kunnen maken over de politierol en -taak, komt binnen en buiten de politieorganisatie sterk de behoefte naar boven om een meer ‘eigenstandige houding’ van de politie. Met eigenstandigheid wordt bedoeld dat de politie geen speelbal is van de overheid, politiek of de samenleving, maar juist eigen standpunten inneemt en zelfbewust is van haar rol in de samenleving. – *“Je moet geen volgzame hondjes hebben bij de politie” – interview regioburgemeester.* In die eigenstandige houding zit volgens respondenten ook de sleutel tot het afbakenen van de politietaak. – *“Ik denk ook dat daar je eigenstandigheid als organisatie zit om duidelijk te maken: prima, gaan we voor u regelen, maar betekent dat we dit even niet meer gaan doen” – focusgroep PDC/SKL.*

Ook zien verschillende respondenten, waaronder de regioburgemeester, in een eigenstandige houding de mogelijkheid tot weerbaarheid tegen politieke inmenging en andere rolverwachtingen van buitenaf.

– *“Om het gesprek aan te kunnen gaan met het bevoegd gezag, (...) dan heb je dus als politie je eigen opvatting nodig, je professionele opvatting over wat je zou moeten willen doen. Alleen wanneer je vanuit je professionaliteit die opvatting hebt kun je het gesprek aan over met bevoegd gezag over wat wel en niet zou moeten en nuances aanbrengen in de handelingskaders” – focusgroep COR.*

Als laatste betekent dit volgens respondenten ook dat de politie de eigenstandigheid mag gebruiken om eigen inschattingen te maken in het politiewerk. Vaak ligt expertise immers bij de politie en niet bij het bevoegd gezag. Op basis van de professionaliteit die van de politie wordt verwacht, moet zij dus zelf in staat zijn om de juiste interventie te bepalen.

Kortom ligt de oplossing volgens respondenten bij het afbakenen en vervolgens delen van taken door vanuit een eigenstandige houding te kijken naar waar de politie van is.

#### **4.4.2 Obstakels bij het afbakenen van de politietaak**

In het eerste opzicht lijkt de genoemde oplossing, die zowel door externe als interne respondenten wordt aangedragen, een logische beweegrichting voor de politieorganisatie. Toch klinkt er vanuit het interne perspectief ook terughoudendheid door ten aanzien van deze uitkomst. Aan de hand van drie punten wordt dit beeld uitgelegd.

##### 1) Wantrouwen bij taakdeling

Tijdens de dataverzameling viel het op dat externe respondenten enthousiast en eensgezind waren over het belang van taakdeling binnen het veld en de mogelijkheden daarbinnen.

- *“Zij (de politie) heeft daarbij (bij het invullen van de politietaak) ook andere nodig is eigenlijk wat je zegt?” – focusgroep ketenpartners, onderzoeker;*
- *“Ja natuurlijk! Dat kon al niet alleen en ik denk dat het steeds meer duidelijk is dat dat gewoon niet gaat” – focusgroep ketenpartners, respondent 1;*
- *“Maar dat moet zij zelf ook zien” – focusgroep ketenpartners, respondent 2*

Intern is dat beeld anders. Hoewel wordt erkend dat de politie haar rol niet alleen kan waarmaken, klinkt er ook wantrouwen rondom het loslaten van taken.

- *“Kijk je kan zeggen: wij doen het niet meer. Maar dan komt het via de achterdeur toch weer terug bij je omdat het gewoon niet georganiseerd is, en misschien ook niet te regelen is op die manier” – focusgroep bonden.*

Daarnaast hebben sommige respondenten hun twijfels bij de kwaliteit van het optreden van andere partijen.

- *“Een politie kan dat veel beter inschatten dan een boa. Niet allemaal hoor, er zullen zeker ook goede tussen zitten. Maar ik denk wel dat daar grote verschillen in zijn, en dan moet je je afvragen of je die kant op wil” – focusgroep COR.*
- *“Wij zijn natuurlijk doeners (...). De gemeente gaat standaard wat meer achteroverleunen omdat ze weten dat de politie wel vooroploopt” – focusgroep basisteam*

Dit laat zien dat er uit wantrouwen enige mate van voorzichtigheid heerst rondom het idee van taakdeling. Dit lijkt een reden te zijn dat de politie graag “vasthoudt aan haar eigen spul”, zoals een respondent van een politiebond het verwoordde.

## 2) Angst voor legitimizeitsverlies

Het blijkt dat de politie het moeilijk vindt om haar grenzen aan te geven. Respondenten op beleidsniveau wijten deze worsteling aan problemen met het managen van verwachtingen.

– *“Om nou te zeggen dat je iets niet meer gaat doen is natuurlijk altijd een lastige boodschap” – focusgroep PDC/SKL.*

Ook op operationeel niveau komt deze worsteling naar boven.

– *“De politie durft helemaal niet goed te vertellen dat wij sommige dingen gewoon niet gaan doen. En waarom, ja waarom? Ik weet het niet. Misschien omdat wij met z’n alle denken dat wij alles aan moeten pakken” – focusgroep basisteam, respondent 1;*

– *“Maar we doen het om vertrouwen te creëren richting de burger” – focusgroep basisteam, respondent 2*

Daarmee lijken de respondenten te zeggen dat zij bang zijn om hun legitimiteit te verliezen wanneer zij zouden besluiten om taken los te laten. De overtuiging lijkt te zijn: ‘als we alles oppakken, dan creëren/behouden wij vertrouwen in de politie’. In termen van dit onderzoek kan dit worden gezien als een *sociaal feit*. Daarmee wordt bedoeld dat de politie dit gedrag als het ware als kapstok gebruikt om legitimiteit te verkrijgen.

Deze gedachten zijn theoretisch goed te begrijpen. In hoofdstuk 2 hebben we gezien dat verwachtingen ten aanzien van de politie afgelopen decennia zijn gestegen. Niet alleen zien we toenemende druk vanuit burgers, maar ook de expliciete en impliciete verwachtingen van andere partijen in het veld, zoals de landelijke politiek en media, zijn gestegen. Die rolverwachtingen slaan net zo makkelijk om een hevige kritiek, waardoor vertrouwen in de politie altijd onder voorbehoud lijkt te staan en dus tijdelijk is (Terpstra, 2010a). Als gevolg voelt de politie geen ruimte om vanuit een eigenstandige houding grenzen te stellen aan haar taak. Immers kan dat leiden tot een legitimizeitscrisis. Het externe perspectief lijkt zich deze beladenheid niet te beseffen en dringt aan op de noodzaak van begrenzing en taakdeling, terwijl de politie worstelt met deze spanning en om die reden terughoudender is.

## 3) Intern conflict met identiteit

Eerder in dit hoofdstuk is aangegeven dat de politie er tegenaan loopt dat zij tot antwoord wordt gemaakt van allerlei veiligheidsproblemen die volgens politiemensen niet bij de politie liggen.

Daarbij wordt gevreesd voor een rol als ‘afvoerputje’; een rol waarbij anderen ervan uitgaan dat de politie het wel oplost. Tegelijkertijd liggen deze kreten, die negatief zijn geladen, niet ver verwijderd van de politie die ‘*er is als het nodig is*’, ‘*een stap naar voren zet*’ en ‘*hulpverleent aan hen die deze behoeven*’ (Artikel 3 Politiewet). Immers is de politie vanuit deze waarden ook de instantie die voor allerhande problemen komt opdraven voor de burger in nood. En juist deze waarden zijn een belangrijke bron van trots voor politiemensen (zie §4.2).

Wat deze constatering betekent voor politiewerk is dat haar taken heel lastig te begrenzen zijn en daarmee inherent veelomvattend zijn. (Nood)hulpverlening is van nature divers en wordt door iedereen anders wordt geïnterpreteerd. Dit verklaart waarom zoveel verschillende vormen van het huidige politiewerk geduid worden met trots of goed politiewerk (zie §4.2). Als de politie zou afstappen van die omvangrijke rol, en bijvoorbeeld gaat kaderen voor welk soort hulp de politie in actie komt, dan schaaft dit aan de kernwaarden van politiemensen. Dit raakt aan hun trots; de reden dat zij voor de politie willen werken. In een diepere laag praten we dan over het zelfbeeld en de identiteit van de politie. Taakdeling als oplossing voor de *role overload* leidt dus tot een intern conflict met de identiteit omdat het ingaat tegen bepaalde kernwaarden.

Kortom legt deze analyse een spanningsveld bloot waarin de politie worstelt met een toenemend complexe en eisende maatschappij die de politie dwingt om keuzes te maken in haar taken. Echter kan zij die keuzes niet maken omdat dit wringt met haar identiteit.

### ***Tussenconclusie***

De aangedragen oplossing lijkt op basis van bovenstaande argumenten slechts een schijnoplossing dat dieper gelegen problemen blootlegt, zoals de angst voor legitimiteitsverlies en de interne worsteling met haar identiteit. Als gevolg van deze spanningen zit de politie klem in haar huidige rol, die vol zit met onduidelijkheid over kaders, en zonder reële routes om daarin grenzen aan te brengen.

### **4.5 Implicaties voor de politierol en haar verhouding tot het veld**

In deze afsluitende paragraaf worden de implicaties bekeken voor de politierol en de onderlinge verhoudingen in het veiligheidsveld op basis van de constatering tot dusver. Aan de hand hiervan werkt het hoofdstuk toe naar een algemene gevolgtrekking van deze analyse dat als uitgangspunt dient voor het slothoofdstuk.

Allereerst, wat betekenen de bevindingen als de huidige situatie onveranderd blijft? Op basis van de theoretische en empirische kennis is hier een redelijke inschatting van te maken. Omdat

de politie haar rol niet goed kan definiëren, zal de politie (nog meer) een speelbal worden van andere partijen. Dit betekent dat de politietaak, die al veel onduidelijkheden kent, zich waarschijnlijk in nog meer grijs gebied gaat begeven. Het gevolg is verdere versnippering van de politiecapaciteit, wat de gevoelsmatige *role overload* vergroot. Bovendien zal de politie voor nieuwe *rolconflicten* komen te staan waar zij noodgedwongen keuzes in moet maken. Een realistisch gedachte is dat de politie hierdoor tekortkomt in verschillende rolverwachtingen, zoals respondenten nu al constateren.

– *“Het zit hem er denk ik ook in dat verwachtingen niet meer helder te managen zijn met de bestaande capaciteiten (...). Ik weet uit zeer betrouwbare bronnen dat het aantal patrouillewagens die men in deze regio heeft rondrijden in de weekend-, avond- en nachturen. Nou ik kan je zeggen: dat loopt niet over”* – interview crisiscoördinator ziekenhuis.

Ook in de multidisciplinaire aanpak van veiligheidsvraagstukken worden tekortkomingen geconstateerd bij de politie. Gezien de onderlinge afhankelijkheid van partijen is het denkbaar dat de effectiviteit van het veiligheidsveld als geheel daarom zal afnemen. Aannemelijk is dat andere partijen in de gaten zullen springen die de politie laat vallen, zoals we nu ook zien gebeuren met de opmars van gemeentelijke handhavers in de wijk. Mogelijk gaan werkterreinen verder overlappen en ontstaat er concurrentie of strijd tussen politie en andere instanties, met verdere vermindering van effectief optreden tot gevolg.

Om bovenstaand beeld tegen te gaan hebben respondenten, zoals eerder aangegeven, sterk de behoefte aan rolzuiverheid. Maar wat wordt hier precies mee bedoeld? In hoofdstuk 1 werd gezegd dat het probleem zit in politieke rolonduidelijkheid. Echter komt deze analyse tot een andere constatering. Het blijkt immers dat politiemensen goed weten aan te geven waar de politie voor is en welke waarden daar onder liggen. Extern komt een vergelijkbaar beeld naar boven. De rol van de politie lijkt daarmee redelijk duidelijk. Wat het probleem lijkt te zijn is dat deze rol zo breed en onbegrensd is dat er weinig duidelijkheid is over waar de grenzen van politiewerk zich bevinden. Vrij vertaald lijkt men dus op zoek te zijn naar vastigheid of grip op haar rol en haar positie in het veiligheidsveld, omdat gevoelsmatig alles politiewerk is en men daarover de controle verliest.

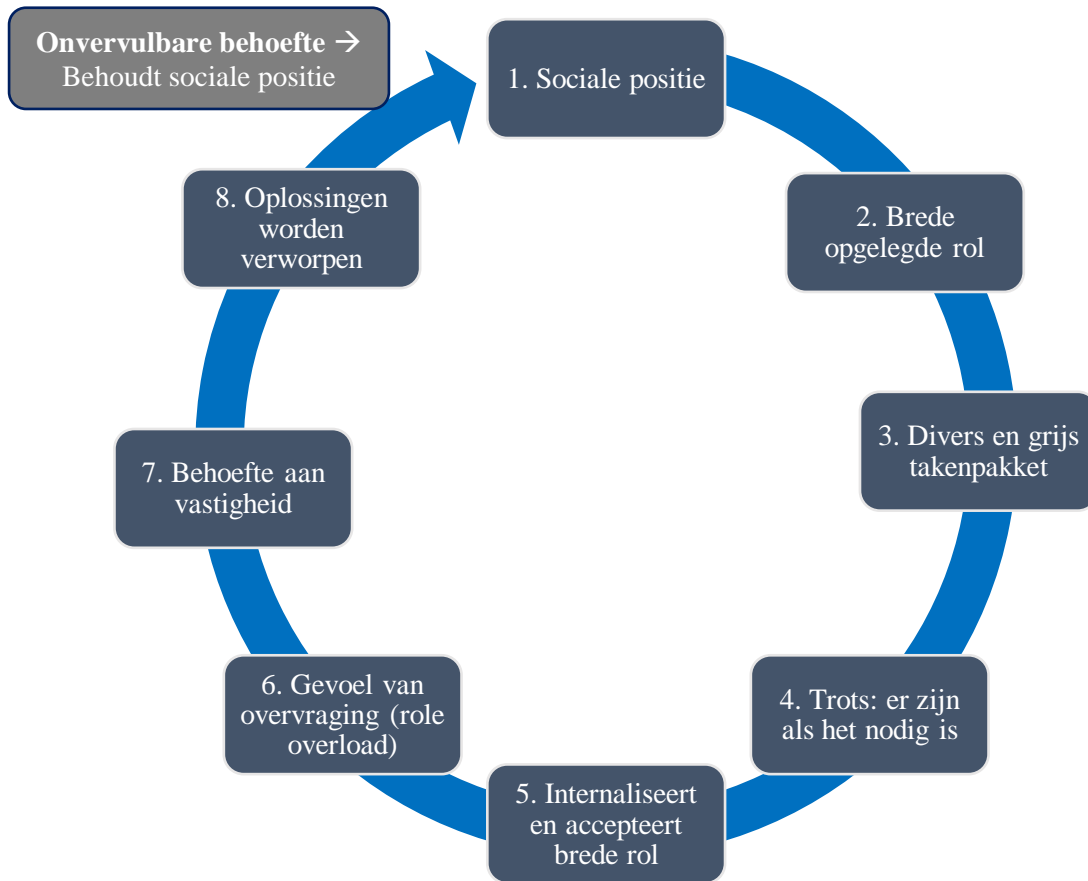
Op basis van de constatering uit paragraaf 4.4 lijkt de politie daarin op zoek te zijn naar een *onvervulbaar verlangen*. Paragraaf 4.4 heeft immers laten zien dat het kaderen van de politietaak verschillende problemen blootlegt. In de diepste laag zagen we een conflict met de identiteit die onoverkomelijk lijkt te zijn. Bovendien hebben we in hoofdstuk 2 gezien dat

‘vastigheid’ wellicht niet meer past in de moderne wereld doordat instituties en functies steeds minder samenvallen (Bauman, 2000; Dijstelbloem en Holtslag, 2010). Inherent hieraan is dat sommige maatschappelijke problemen tegenwoordig per definitie actor overschrijdend zijn en geen ruimte laten voor een helder afgebakende taak. De bevindingen uit dit onderzoek lijken dit fenomeen te bevestigen. De toenemende complexiteit van een gepluraliseerd veld en maatschappelijke ontwikkelingen maken het steeds lastiger voor de politie om te duiden waar haar taak begint en eindigt.

In combinatie met de onbegrensde politierol is onduidelijkheid over de grenzen van politiewerk een *onoplosbaar probleem*. Zoals gezegd maakt dit de behoefte aan grip op de politierol onvervulbaar. Tevens betekent dit dat de positie van de politie in verhouding tot het veiligheidsveld onderhevig is en blijft aan dit fluïde karakter. Het is daarom wellicht een gegeven dat de politie vanuit haar onbegrensde rol en de hedendaagse problematiek in het vaarwater komt van andere partijen, zoals bijvoorbeeld de boa. Ook laat die politierol redelijk onbegrensd ruimte voor externe partijen om verwachtingen te plaatsen op de politie.

Uit deze analyse blijkt dat de politie vooralsnog geen methoden heeft om met haar onbegrensde rol om te gaan. Dit duidt op *rolambigüiteit*. In het slothoofdstuk wordt hier meer aandacht aan besteed en wordt tevens een suggestie gedaan voor een toekomstige beweegrichting die de politie helpen zich beter staande te houden in het complexe en eisende veiligheidsveld. Op de volgende pagina wordt een schematisch overzicht gegeven van de denkstappen uit deze analyse die het causale mechanisme samenvatten achter de politie die ‘klem’ zit in haar huidige rol.

**Figuur 3. Overzicht causale verbanden**



- 1 De politie heeft een bepaalde sociale positie in de maatschappij/het veld.
- 2 Vanuit die positie krijgt zij een brede rol opgelegd door de externe omgeving: burgers, politiek, minister, partnerorganisaties etc.
- 3 De politie belandt in een divers en grijs takenpakket.
- 4 Politie mensen voelen trots voor verschillende vormen van politieoptreden. Kernwaarden zoals ‘er zijn als het nodig is’ bieden geen ruimte voor een afgebakende taak.
- 5 Als gevolg accepteert de politie de brede rol. Bovendien gaat zij van zichzelf verwachten dat zij overal van is (internalisering van rolverwachtingen).
- 6 Capaciteit moet daardoor verdeeld worden over verschillende belangen/doelstellingen (*rolconflict*). Het gevoel te kort te komen in deze verwachtingen leidt tot een *role overload*.
- 7 Er ontstaat behoefte aan grip of vastigheid op de politierol in de samenleving en in het veiligheidsveld.
- 8 Oplossingen voor taakbegrenzing blijken irreëel waardoor de politie klem zit in haar huidige rol. Vastigheid is een onvervulbare behoefte.

## 5. Slot: conclusie en discussie

In dit onderzoek is een verkenning gemaakt van de politierol naar aanleiding van toenemende onduidelijkheden over de rol van de politie en haar verhouding tot het veiligheidsveld. Het doel van deze verkenning was om verschillende beelden en verwachtingen ten aanzien van de politierol inzichtelijk te maken, om vervolgens de implicaties te kunnen duiden voor de politieorganisaties en haar verhouding tot de betrokken omgeving. Daarmee beoogt het onderzoek een informatiebasis te leveren die kan bijdragen aan beter begrip van de complexiteit van de politierol, om tot een stevige positionering in het veiligheidsveld te komen. Concreet is er antwoord gezocht op de volgende hoofdvraag: *Welke beelden en verwachtingen hebben politiemensen en externe betrokkenen ten aanzien van de politierol, en welke implicaties heeft dat voor de politieorganisatie en de verhoudingen tot het veiligheidsveld?*

Om de empirische bevindingen te kunnen duiden is er gebruik gemaakt van een theoretische lens bestaande uit centrale noties uit: roltheorie, veldtheorie en relevante ontwikkelingen uit het verleden die noodzakelijk zijn om de hedendaagse politierol te begrijpen. Vervolgens zijn aan de hand van focusgroepen en interviews beelden opgehaald van zowel politiemensen als externe betrokkenen.

In dit afsluitende hoofdstuk worden de deelconclusies gepresenteerd, om vervolgens tot een onderbouwd antwoord te komen op de hoofdvraag. Aansluitend wordt een aantal suggestie gedaan voor een toekomstige beweegrichting van de politie. Daarna vindt er een discussie plaats waarin wordt gereflecteerd op de onderzoeksresultaten en de relevantie van het onderzoek. Als laatste worden een aantal aanbevelingen gedaan voor vervolgonderzoek.

### 5.1 Conclusie

In dit onderzoek is gezocht naar een antwoord op de hoofdvraag: *‘Welke beelden en verwachtingen hebben politiemensen en externe betrokkenen ten aanzien van de politierol, en welke implicaties heeft dat voor de politieorganisatie en de verhoudingen tot het veiligheidsveld?’*. Deze vraag wordt onderbouwd beantwoord door stapsgewijs antwoord te geven op de deelvragen.

Om begrip te krijgen van de thematiek is allereerst de vraag gesteld hoe beelden van de politierol en verhoudingen in het veiligheidsveld theoretisch konden worden begrepen. Daarin

is vastgesteld dat rollen ontstaan doordat externe partijen bepaalde verwachtingen uitoefenen op het gedrag of de houding van een actor. Tevens kunnen actoren externe verwachtingen internaliseren en daardoor zichzelf rolgedrag opleggen.

In de context van een ‘veld’ hebben we gezien dat spelers vaak te maken hebben met een brede verzameling betrokken actoren. Omdat iedere actor vanuit een eigen rol bijdraagt aan het realiseren van een gedeelde activiteit, bestaat er diversiteit in denkbeelden binnen een veld over collectieve en individuele doelstellingen. Rolverwachtingen die onderling worden toegewezen kunnen daardoor leiden tot problemen zoals: *rolconflicten*, een *role overload* of *rolambigüiteit*. In het geval van de politie hebben we gezien dat maatschappelijke ontwikkelingen hebben geleid tot een veranderd verwachtingspatroon en toenemende druk van de externe omgeving op de politiefunctie. Het gevolg is het ontstaan van een meer gepluraliseerd veiligheidsveld. Desondanks lijkt de politie in de Nederlandse context nog altijd een centrale rol te vertegenwoordigen in een veld dat alsmaar complexer wordt en meer van haar vraagt.

Vervolgens is door middel van empirisch onderzoek gekeken hoe betrokkenen binnen en buiten de politieorganisatie aankijken tegen de politierol. Respondenten van beide perspectieven schetsen daarin een breed speelveld met uiteenlopende taken en rolverwachtingen. Zo is de politie er voor objectieve en subjectieve burgerveiligheid, voor preventief en reactief werk, voor lokale verankering en nationale optredens, voor als het misgaat, maar ook om de samenleving beter te maken. Uit al die verschillende optredens halen politiemensen trots. Bovendien zien politiemensen zichzelf als een groep mensen die ‘een stap naar voren zetten’ en die ‘er staan als het nodig is’. Dit zijn waarden die de identiteit van de politie opmaken, maar tegelijkertijd een rol schetsen die onbegrensd is. De politie heeft last van die ruim gedefinieerde rol en wijst de last toe aan capaciteitsproblemen als gevolg van *rolconflicten* in een veelomvattend takenpakket. Het gevolg is een gepercipieerde *role overload*. Ook externe respondenten constateren deze problemen. Politiemensen vrezen voor een rol als ‘afvoerputje’ en voelen zich tot antwoord gemaakt van alle problemen in de samenleving. Respondenten van binnen én buiten de politie geven aan dat de politie behoefte heeft aan rolzuiverheid, waarmee eigenlijk wordt bedoeld dat de politie op zoek is naar grip op haar complexe rol in het veiligheidsveld.

Het verkregen beeld laat een contrast zien waarin de politie zich enerzijds tot afvoerputje voelt gemaakt, en anderzijds veel waarde hecht aan het gegeven dat de politie ‘er is als het nodig is’. In wezen liggen deze rollen, de ene extern opgelegd de ander intern, niet ver van elkaar verwijderd. Bij beide wordt de politie in een positie geplaatst die van nature geen harde grenzen

kent. Op het moment dat veiligheidsproblemen zich qua verantwoordelijkheden in grijs gebied begeven, heeft de politie dus de neiging om te denken: ‘het is eigenlijk niet van ons, maar het is ook niet niet van ons’. Tegelijkertijd verwachten externe betrokkenen van alles van de politie en laat die uiterst brede rol redelijk onbegrensd ruimte om taken bij de politie te beleggen. Bovendien lijkt er een overtuiging te bestaan bij politiemensen dat het oppakken van al die taken gelijk staat aan behoud van legitimiteit voor de organisatie. Kortom zorgen deze constatering voor een situatie waarin ‘alles politiewerk is’, wat een verklaring is voor de gepercipieerde *role overload*.

De behoefte aan rolzuiverheid betekent in wezen dat de politie op zoek is naar vaste grond onder de voeten. Zij zoekt zekerheid en voorspelbaarheid over wat van de politie wordt verwacht. Respondenten dragen taakdeling en begrenzing van de politietaak aan als uitkomst voor het probleem. Echter spelen er intern bij de politie bepaalde spanningen die de politie ervan weerhouden om hierin mee te gaan. De geconstateerde spanningen luiden:

- a. De politie houdt graag vast aan haar taken uit wantrouwen over de kwaliteit van het optreden van andere partijen. Ook zijn er twijfels over de mogelijkheden om de politietaak anders te organiseren.
- b. De politie vindt het moeilijk om verwachtingen te managen doordat zij bang lijkt te zijn voor legitimiteitsverlies. Dit weerhoudt de politie om grenzen te stellen aan haar taken.
- c. Taakdeling betekent dat de politie keuzes moet maken in wat wel en niet politiewerk is. Echter kan zij die keuzes niet maken omdat dit raakt aan de trots en identiteit van de organisatie. De politie is er immers als het nodig is, altijd, en voor iedereen. Schaven aan deze waarden betekent een intern conflict met de identiteit.

Deze redenen maken oplossingen voor een meer begrensde politierol irreëel. Bovendien passen begrensde rollen überhaupt slecht in de moderniteit. De huidige maatschappij is zo ingericht dat functies en instituties niet meer vanzelfsprekend samenvallen, waardoor vastigheid van rollen een onvervulbare behoefte lijkt (Dijstelbloem & Holtslag, 2010).

Afsluitend kan nu antwoord worden gegeven op het tweede gedeelte van de hoofdvraag: ‘***Welke implicaties heeft dit voor de politieorganisatie en de verhouding tot het veiligheidsveld?***’

Op basis van de constatering is rolzuiverheid een onvervulbare behoefte, die zowel door interne spanningen als door de fluïde maatschappelijke inrichting van rollen wordt belemmerd. Onduidelijkheid over de grenzen van politiewerk lijkt daarmee een *onoplosbaar probleem*. Dit betekent dat de omvangrijke politierol zoals die nu wordt ervaren niet

veranderlijk is. Het onderzoek komt tot de centrale bevinding dat de politie als het ware ‘klem’ zit in haar huidige rol. Op basis daarvan is politiewerk niet volledig in hokjes te vangen is. Het is daarmee waarschijnlijk dat de politie zich vanuit haar brede taakstelling in grijs gebied blijft begeven. Ook de verhouding tot de betrokken omgeving zal om die reden in enige mate fluïde blijven. Daarmee wordt bedoeld dat onduidelijkheid over grenzen van werkterreinen, verantwoordelijkheden en regie mogelijk inherent zijn aan de brede rol van de politie en de complexiteit van relaties in het veld. Omdat de politie vooralsnog onbekwaam lijkt te zijn in het omgaan met die onbegrensde rol, leidt dit mogelijk tot allerlei ongewenste uitkomsten ten aanzien van effectief veiligheidsoptreden in Nederland (zie §4.5).

Om zich te verzetten tegen deze ontwikkelingen is het tijd voor een nieuwe discussie. In plaats van oplossingen te zoeken voor een meer afgebakende rol, moet men gaan nadenken over omgangsvormen die de politie helpen om zich staande te houden in de complexe sociale positie die zij heeft. Met andere woorden zal de politie op zoek moeten naar manieren om zich te verzoenen met haar veelomvattende en onbegrensde rol. Hoewel vastigheid daar niet mee gewonnen wordt, zal dit zorgen voor een sterkere positie in het veld en meer grip op de complexiteit van hedendaags politiewerk.

## **5.2 Hoger basisniveau opleiding politiemensen**

In deze paragraaf wordt een suggestie gedaan voor een toekomstige beweegrichting van de politie dat aansluit bij het centrale uitgangspunt van verzoening met de huidige rol.

We hebben gezien dat de politie opereert in een divers veld, met meer actoren dan ooit, die op verschillende manieren druk uitoefenen op de politieorganisatie. Ook is de maatschappij aan het verharderen, hebben we te maken met verregaande digitalisering, is er sprake van spanningsveld tussen lokale en landelijke aansturing van de politie en is er meer maatschappelijke onrust door polarisatie van de samenleving (Boutellier, 2020). In combinatie met politierol die van nature geen harde grenzen kent, zien we in algehele zin toenemende complexiteit van het politiewerk. Om hiermee te kunnen omgaan zal de politie een professionaliseringstraject moeten inslaan.

Aan de basis hiervan ligt de opleiding van politiemensen. Op dit moment houdt de basis politieopleiding (niveau 4) een tweejarig traject in waarvan negen maanden wordt besteed aan ‘oriëntatie op het politievak’ (Politieacademie, 2023). De overige 15 maanden leert men in de praktijk. Gezien hetgeen wat van hedendaagse politiemensen wordt gevraagd, sluit deze opleiding hier onvoldoende op aan. Immers, politiewerk is meer dan standaard aangiften

opnemen en meldingen rijden. Veel aspecten van het politievak vragen om meer kennis en expertise, een vermogen tot analytisch denken, omgaan met complexiteit sociale interactie met partnerorganisaties en het kunnen overzien van belangen (Brown, 2020).

Verschillende bronnen tonen aan dat een hogere opleiding het professionele niveau van politiemensen stimuleert, dat nodig is in een toenemend complexe maatschappij (Roberg, 1978; Smith & Aamodt, 1997; Brown, 2020). Ook blijkt dat hoger opgeleide politiemensen betere besluitvormingsvaardigheden hebben, meer oog hebben voor preventie en opener zijn in de samenwerking met partnerorganisaties (Smith & Aamodt, 1997; Brown, 2020). Om meer begrip te krijgen van de politierol in het hedendaagse veiligheidsveld en de vaardigheden die daarbij komen, zal het basisniveau van de politieopleiding dus omhoog moeten. Zonder te zeggen dat het minimale opleidingsniveau hbo moet zijn, zal de duur van opleiding omhoog moeten waarin meer aandacht wordt besteed aan de complexiteit van het politievak. Concreet is de verwachting dat de volgende mechanismen als resultaat van de opleiding zullen bijdragen aan een adequatere invulling van de politierol:

- a. Efficiëntere en effectievere invulling van werktijd door meer flexibiliteit en betere besluitvormingsvaardigheden
- b. Meer focus op het voorkomen van problemen door vanuit een eigen kennisbasis na te denken over preventie
- c. Aan de hand van een groter reflectief vermogen kritisch kunnen evalueren op politieoptreden en daarvan leren
- d. Meer oog voor samenwerking met partnerorganisaties en verbetering van afstemming en communicatie

Aan de hand hiervan is de verwachting dat politiemensen meer grip krijgen op hun werkzaamheden en in algemene zin beter in staat zijn om invulling te geven aan het veeleisende en diverse takenpakket.

### **5.3 Discussie**

In deze afsluitende paragraaf wordt teruggeblikt op het onderzoek en de bevindingen die daaruit voort zijn gekomen. Er zal onder andere worden gekeken wat centrale uitgangspunten bijdragen aan de wetenschappelijke kennis binnen en buiten het onderzoeksthema. Ook wordt er kritisch gekeken naar onderzoeksresultaten en beperkingen van het onderzoek kent. Als laatste worden er aanbevelingen gedaan voor vervolgonderzoek.

### 5.3.1 Theoretische reflectie

Dit onderzoek is geïnspireerd door verschillende auteurs die beschrijven hoe de politiefunctie de afgelopen decennia aan verandering onderhevig is geweest, met discussie over de reikwijdte en betekenis van het politiewerk tot gevolg (Bayley & Shearing, 1996; Jones en Newburn, 2002; Terpstra, 2010a & 2023; Boutellier, 2020). In hoofdstuk 1 werd aangegeven dat er zelfs sprake is van een onderhuidse identiteitscrisis (Bayley & Shearing, 1996).

De bevindingen uit dit onderzoek bieden daarentegen ruimte voor een andere denkrichting. Er lijkt namelijk niet zozeer sprake te zijn van een identiteitscrisis in de zin dat politiemensen twijfelen over wie ze zijn en waar ze voor staan. Immers komen waarden als ‘er zijn als het nodig’ en ‘een stap naar voren zetten’ steeds terug. Ook de externe omgeving kent deze eigenschappen toe aan de politie en lijkt daarmee een helder beeld te hebben van de politie. Tegelijkertijd is de rol die hieruit voortkomt uiterst breed en laat deze redelijk onbegrensd ruimte voor interne en externe rolverwachtingen. Onduidelijkheid zit dus niet zozeer in de identiteit of de politierol, maar eerder in onbekwaamheid bij het invullen van die rol. Het ontbreekt bij de politie aan methoden/strategieën om zich staande te houden in een toenemend complex veiligheidsveld in combinatie met die brede rol. Dit duidt op *rolambigüiteit*. Zoals gezegd zal de focus dus verlegd moeten worden. De identiteit en rol van de politie staat is redelijk duidelijk en is tevens onveranderlijk, zoals hoofdstuk 4 liet zien. In plaats van discussie te voeren over de reikwijdte en betekenis van politiewerk, zouden onderzoeken en gesprekken moeten gaan over strategieën die de politie helpen om zich te verzoenen met haar rol.

Daarnaast zegt deze bevinding ook iets over de verhoudingen en afstemming in het veiligheidsveld. Zoals Boutellier (2020) stelde is duidelijkheid van rollen noodzakelijk om tot effectieve afstemming te komen met de betrokken omgeving. Dit onderzoek brengt hierin een nuance aan. De bevindingen laten zien dat de politierol duidelijk is, maar toch veel onduidelikheden met zich meebrengt in de samenwerking met andere partijen. Het veelomvattende karakter van die politierol maakt immers dat overlap van werkerreinen en onduidelijkheid ten aanzien van coherentie in het veld soms onvermijdelijk is. Dit onderzoek beargumenteert dus dat samenwerking in een veld niet alleen duidelijkheid van rollen nodig heeft, maar ook bepaalde professionele vaardigheden van uitvoerders zoals adequate communicatie en improviserend vermogen (zie §5.2), om bijvoorbeeld ad hoc te kunnen bepalen waar verantwoordelijkheden of regie liggen.

Ook levert dit onderzoek een bijdrage aan kennis buiten dit specifieke onderzoeksthema. De combinatie van roltheorie en veldtheorie blijkt een effectieve benadering om tot een diepere

analyse te komen van spanningsvelden omtrent rollen. Veldtheorie stelt de onderzoeker in staat om in kaart te brengen hoe de omgeving van een organisatie in elkaar steekt. Ook laat het zien tussen welke rolverwachtingen een organisatie moet balanceren en welke spanningen dit mogelijk oplevert. Denk bijvoorbeeld het spanningsveld tussen lokale en nationale aansturing dat in dit onderzoek is blootgelegd. Roltheorie kan vervolgens gebruikt worden om diepere lagen in het probleem te duiden aan de hand van de vormen van rolstress:

- Is het een kwestie van onvoldoende capaciteit of middelen (role overload)?
- Is het een kwestie van onverenigbare tegenstrijdige verwachtingen (rolconflict)?
- Is het kwestie van onduidelijkheden/onbekwaamheden ten aanzien van de invulling van een rol (rolambigüiteit)?
- Of mogelijk een causaal verband tussen deze concepten?

Kennis over deze concepten heeft dit onderzoek in staat gesteld om door oppervlakkige bevindingen heen te kijken en op zoek te gaan naar achterliggende mechanismen. De verwachting is dat deze benadering ook effectief kan zijn bij andere beroepsgroepen die tevens worstelen met vragen over hun rol, zoals huisartsen en hun plaats in het zorgdomein.

Een ander punt waarop gereflecteerd moet worden is de rol van NPG (New Public Governance) en (*nodal*) *governance* in het Nederlandse veiligheidsveld. In hoofdstuk 1 en 2 werd namelijk gesproken over de toenemende aandacht voor deze sturingsfilosofieën, die aansturen op de gezamenlijke aanpak van vraagstukken in netwerken vanuit gelijkwaardige relaties tussen actoren (Van Steden, 2011). In hoofdstuk 1 werd de vraag gesteld hoe deze benaderingen zich verhouden tot de Nederlandse context waarin nog steeds vrij staatscentrisch wordt gedacht over veiligheid.

Wat dit onderzoek laat zien is dat er wel degelijk sprake is van een sterkere NPG-benadering. Respondenten geven aan dat ‘de politie er niet alleen van is’ en een dat multidisciplinaire aanpak noodzakelijk is voor de aanpak van complexe hedendaagse vraagstukken. Toch blijkt dat de politie niet zomaar een partij is. Anders dan bij andere actoren in het veld wordt verwacht dat de politie over de hele breedte van het spectrum actief is (zie §4.2). Ook wordt er stevig vastgehouden aan het geweldsmonopolie dat de politie onderscheid van de rest. Bovendien lijkt er meer dan ooit spanning te bestaan over de macht om de politie bepaalde taken op te leggen, gezien het spanningsveld tussen lokale en landelijke/politieke aansturing. Hoewel de politie dus zonder meer afhankelijk is van gezamenlijk optreden, lijkt de politie een speciale positie te dragen in de aanpak van veiligheidsvraagstukken. De notie *one node among many* sluit op basis van deze bevindingen niet goed aan bij de rol van de politie in

Nederland. Er moet dus met een meer genuanceerde blik worden gekeken naar deze benaderingen wanneer ze op de Nederlandse context worden geprojecteerd.

Als laatste lijkt dit onderzoek de ‘ontkoppeling van functies en instituties’ zoals Dijkstra en Holtslag (2010) deze beschreven te bevestigen. De onduidelijkheid die wordt geconstateerd ten aanzien van taakafstemming en onderlinge verhoudingen zijn namelijk niet volledig te wijten aan de onbegrensde politierol. Het is de diversiteit van actoren en de complexiteit van relaties in het veld die de soms onbepaalde verstandhouding versterken. De combinatie van de politierol en de complexe omgeving waarin zij opereert zorgen dus voor een meer onvoorspelbare realiteit waarin grenzen soms lijken te vervagen. Daarmee lijkt deze ongeordende structuur deels onderdeel te zijn van de moderniteit.

### **5.3.2 Reflectie op onderzoeksresultaten**

Op basis van de conclusies kan gesteld worden dat de hoofdvraag van het onderzoek is beantwoord en de doelstelling is behaald. Toch zijn er een aantal kanttekeningen en beperkingen te plaatsen bij de bevindingen. In deze subparagraaf worden deze besproken.

Een mogelijke kanttekening is dat sommige bevindingen zijn gebaseerd op een dunne empirische basis gezien het aantal uitspraken die daarop wijzen. Dit is een begrijpelijk argument, maar tegelijkertijd minder relevant voor de doelstelling van dit onderzoek. De resultaten van dit onderzoek moeten *niet* gewaardeerd worden om hun kwantitatieve bijdrage. Wat dit onderzoek bijdraagt is inzicht bieden in de spanningen en mechanismen die achter veelgenoemde problemen schuilgaan. Aan de hand hiervan is vastgesteld waar de discussie over de politierol in essentie over moet gaan. Om tot een scherpe analyse te komen van wat er speelt, is er dus gezocht naar diepere abstractieniveaus. Logischerwijs zijn deze minder makkelijk te duiden dan problemen die zich aan het oppervlak bevinden zoals het gevoel van overvraging. Om die reden zijn bevindingen die aan een diepere laag raken schaarser benoemd. Desalniettemin is dit waardevolle informatie dat ons inzicht heeft geboden in de complexiteit van de politierol en waar de discussie over toekomstige beweegrichting van de politie over zou moeten gaan. Daarmee is de doelstelling van het onderzoek behaald.

Daarnaast kent het onderzoek een aantal methodische beperkingen. In hoofdstuk 3 werd al aangegeven dat een risico van focusgroepen is dat respondenten sociaal wenselijke antwoorden geven of zich conformeren aan de groepsnorm. Toch kan met redelijk vertrouwen worden

gezegd dat deze beperking een kleine rol heeft gespeeld in dit onderzoek. Tijdens de gesprekken durfden respondenten het nadrukkelijk met elkaar oneens te zijn, wat ook is terug te lezen in de transcripten. Ook konden respondenten kritisch kijken naar hun eigen organisatie. Bovendien oogden de respondenten over het algemeen ontspannen, leken respondenten zich vrij te voelen om hun opvattingen te delen en hing er een vriendelijke sfeer, wat doet vermoeden dat er minder sociaal wenselijke antwoorden werden gegeven.

Ook kan er een punt gemaakt worden van het type respondenten dat is gebruikt voor het onderzoek. Overwegend gaat het om mensen die ervaring hebben, vaak leidinggevende functies bekleden of hebben bekleed en zich in het dagelijks werk bezighouden met strategie en beleid. Ook de focusgroep basisteam bestond hoofdzakelijk uit operationeel experts en operationeel specialisten. Het is daarom dat het perspectief van de ‘gewone’ politieman of externe partner mogelijk is onderbelicht. Bij het benaderen van de onderzoeksresultaten moet dit in beschouwing worden genomen.

Als laatste is er een scheve verhouding ontstaan tussen de hoeveelheid data van het interne perspectief ten opzichte van het externe perspectief. Uit het totaal van 15 gesprekken, zijn er slechts 5 gevoerd met respondenten binnen de politieorganisatie. Zoals in hoofdstuk 3 staat beschreven leek het er in eerste instantie op dat juist het externe perspectief ondervertegenwoordigd zou zijn in de data. Vanwege organisatorische problemen was het zeer lastig om in te schatten welke focusgroepen/interviews zouden doorgaan. Daarom is ingezet op aanvullende interviews met externe betrokkenen. Eindstand blijkt dit voor een scheve verhouding te hebben gezorgd waarmee rekening gehouden moet worden bij het interpreteren van de onderzoeksresultaten.

### ***5.3.3 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek***

Als laatste sluit deze thesis af met een aantal aanknopingspunten die dit onderzoek verder kunnen brengen.

Allereerst, om het onderzoek meer draagvlak te bieden dient deze thematiek kwantitatief gemeten te worden. Hoewel de bevindingen nieuwe denkrichtingen aanbieden voor toekomstige discussies over de politie, is de statistische basis onvoldoende om beleid op te voeren. Om die reden dienen centrale opvattingen uit dit onderzoek bevraagd te worden aan een representatieve steekproef van politiemensen en externe betrokkenen. Daarbij ligt een kans om het verschil in perspectieven tussen bijvoorbeeld beleidsmedewerkers en het operationele niveau verder uit te diepen. Het onderzoek moet vervolgens aantonen of bijvoorbeeld dezelfde kernwaarden en verwachtingen worden geassocieerd met politiewerk. Aan de hand hiervan kan

met meer zekerheid worden gesproken over de centrale uitgangspunten van dit onderzoek, die gebruikt kunnen worden om nieuwe discussies te voeren ten aanzien van de toekomst van de politie.

Ten tweede kan in vervolgonderzoek worden onderzocht of bevindingen overeenkomen met Continentaal Europese landen die vergelijkbaar denken over de politie en de staat. Interessante vragen hierbij zijn: in hoeverre komen beelden over de rol van de politie overeen? Loopt de politie als gevolg daarvan tegen vergelijkbare problemen aan? En hoe gaat die politie met die problemen om? Door deze vergelijking te maken krijgen we in Nederland meer zicht op de mogelijkheden die er zijn om de politie in te richten. Ook kunnen we een betere inschatting maken van bepaalde scenario's doordat vergelijkbare landen als voorbeeld dienen voor succes of falen.

Als laatste kan toekomstig onderzoek zich richten op het verkennen van mogelijke strategieën die de politie kan inzetten om haar rol adequater in te vullen. Enerzijds dient onderzocht te worden waar de winst te behalen valt. Op welke werkterreinen, structuren of werkwijzen zitten de knelpunten en wat kan daarin beter? Vervolgens moet onderzocht worden hoe we die verbetering kunnen realiseren. Welke aanpassingen aan de huidige inrichting van het politiewerk kunnen we doen om bepaalde knelpunten op te lossen (zie suggestie §5.2)? De kennis uit een vergelijkend internationaal onderzoek, zoals hierboven benoemd, zou daaraan kunnen bijdragen.

Aan de hand van deze drie vervolgonderzoeken kan een gegronde discussie plaatsvinden over de toekomst van de organisatie. Dit onderzoek biedt in ieder geval een opening voor een nieuwe fase in het debat over de rol en functie van de politie. Hopelijk is dit het begin van een organisatie die grip heeft op de complexiteit en veeleisendheid van de politierol in het hedendaagse veiligheidsveld.

## Referenties

- Acocella, I. (2011). The focus groups in social research: Advantages and disadvantages. *Quality & Quantity*, 46, 1125-1136. DOI 10.1007/s11135-011-9600-4
- Allen, V.L., & Van de Vliert, E. (1984). A role theoretical perspective on transitional processes. In V.L. Allen & E. van de Vliert (eds), *Role transitions: Explorations and explanations* (pp. 3-18). New York: Plenum Press.
- Bauman, Z. (2000). *Liquid modernity*. Malden: Polity Press.
- Bayley, D.H., & Shearing, C.D. (1996). The future of policing. *Law & Society review*, 30(3), 585-606. <https://doi.org/10.2307/3054129>
- Bayley, D.H., & Shearing, C.D. (2001). *The new structure of policing: Description, conceptualization, and research agenda*. Washington: National Institute of Justice.
- Biddle, B.J. (1979). *Role theory: Expectations, identities and behaviors*. New York: Academic Press.
- Biddle, B.J. (1986). Recent developments in role theory. *Annual reviews sociology*, 12, 67-92.
- Bijleveld, C., Salet, R., Damstra, A., & Stéfanovic, D. (2021). *Politiefunctie in een veranderende omgeving* [Working Paper]. WRR.
- Bittner, E. (1970). *The functions of the police in modern society: A review of background factors, current practices, and possible role models*. Chevy Chase, WI: National Institute of Mental Health.
- Blumer, H. (1954). What is wrong with social theory? *American Sociological Review*, 19(1), 3-10. <https://doi.org/10.2307/2088165>
- Boeije, H. (2009). *Analysis in qualitative research*. Sage Publishing Ltd.
- Boutellier, H. (2002). *De veiligheidsutopie: Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*. Amsterdam: Boom Juridische Uitgevers.
- Boutellier, H. (2011). *De improvisatiemaatschappij; over de sociale ordening van een onbegrensde wereld*. Amsterdam: Boom Lemma Uitgevers.
- Boutellier, H. (2020). *Politie! Over de kernfunctie van de politieorganisatie in de 21e eeuw*. School voor Politieleiderschap.

- Boutellier, H., Van Steden, R., Bakker, A., & Roeleveld, W. (2011). *De positie van de politie: Een verkennende studie voor de strategische onderzoeksagenda politie*. Politieacademie.
- Bowen, G.A. (2006). Grounded theory and sensitizing concepts. *International journal of qualitative methods*, 5(3), 12-23. <https://doi.org/10.1177/160940690600500304>
- Bowling, B., Reiner, R., & Sheptycki, J. (2019). *The politics of the police* (5th ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Boyatzis, R. E. (1998). *Transforming qualitative information: Thematic analysis and code development*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77-101. DOI:10.1191/1478088706qp063oa
- Brown, J. (2020). Do graduate police officers make a difference to policing? Results of an integrative literature review. *Policing: A Journal of Policy and Practice* 14(1), 9–30.
- Cachet, L., Prins, R., Ponsaers, P., & Hughes, G. (2012). Fragmentatie en samenhang in de aanpak van veiligheid: Een vergelijking tussen Nederland, België en Engeland. *Kluwer*, 57, 12-31.
- Cain, M. (1973). *Society and the policeman's role*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Crawford, A. (2003). The pattern of policing in the UK: Policing beyond the police  
In: T. Newburn (eds.), *Handbook of policing* (pp. 136-168). Portland: Willan Publishing.
- Cyr, J. (2016). The pitfalls and promise of focus groups as a data collection method. *Sociological Methods & Research*, 45(2), 231-259.  
<https://doi.org/10.1177/0049124115570065>
- Dijstelbloem, H., & Holtslag, J. W. (2010). De veranderende architectuur van het bestuur. In H. Dijstelbloem, P. den Hoed, J. W. Holtslag, & S. Schouten (red.), *Het gezicht van de publieke zaak: openbaar bestuur onder ogen* (pp. 15-54, WRR-verkenningen Nr. 23). Amsterdam University Press. <https://doi.org/10.5117/9789089642622>
- DiMaggio, P.J., & Powell, W.W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147–160. <https://doi.org/10.2307/2095101>

- Doorewaard, H., Kil, A., & Van de Ven, A. (2015). *Praktijkgericht kwalitatief onderzoek: Een praktische handleiding*. Amsterdam: Boom Lemma Uitgevers.
- Drenth, P.J.D., & Sijtsma, K. (2006). *Testtheorie: Inleiding in de theorie van de psychologische test en zijn toepassingen* (4th ed.). Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Dunleavy, P., & Hood, C. (1994). From old public administration to new public management. *Public Money & Management*, 14 (3), 9-16. Doi:10.1080/09540969409387823
- Durkheim, E. (1992) [1957]. *Professional Ethics and Civic Morals*. London: Routledge.
- Eikenaar, T. (2017). *Municipal disorder policing: Dealing with annoyances in public places*. Den Haag: Eleven International Publishing.
- Eikenaar, T., & Van Stokkom, B. (2014). *Van stadswacht naar nieuwe gemeentepolitie? Gemeentelijk toezicht en handhaving in de openbare ruimte*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- Ritchie, J., Lewis, J., McNaughton Nicholls, C., & Ormston, R. (2014). *Qualitative research practice: A Guide for social science students and researchers* (2nd ed.). London: Sage.
- Fijnaut, C. J. C. F. (2005). De Commissie-Leemhuis is niet ver genoeg gegaan. *Nederlands Juristenblad*, 80(29), 1506-1509.
- Fischer, T., & Julsing, M. (2014). *Onderzoek doen! Kwantitatief en kwalitatief onderzoek*. Groningen/Houten: Noordhoff.
- Fligstein, N., & McAdam, D. (2012). *A Theory of Fields*. Oxford: Oxford University Press.
- Frevel, B. (2015). Security of local policing in Germany: Security between the state's monopoly of force and market. In J. Terpstra, E. Devroe (eds.), *Special issue: Plural policing* (pp. 267-284). *European Journal of Policing Studies*.
- Garland, D. (1996). The limits of the sovereign state: Strategies of crime control in contemporary society. *British Journal of Criminology*, 36(4), 445-71. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.bjc.a014105>
- Gibbs, A. (1997). Social research update. *University of Surrey: Department of Sociology*, 19, 1-7.
- Greenwood, R., & Meyer, R.E. (2008). Influencing ideas: A celebration of Dimaggio and Powell (1983). *Journal of Management Inquiry*, 17(4), 258-264. <https://doi.org/10.1177/1056492608326693>

- Hall, D. T. (1972). A model of coping with conflict: The role of college educated women. *Administrative Science Quarterly*, 17(4), 471-486. <https://doi.org/10.2307/2393827>
- Huberts, L. (1998). *Blinde vlekken in de politiepraktijk en politiewetenschap*. Arnhem: Gouda Quint.
- Jochems, M., & Joosten, R. (z.j.). *De gevalsstudie*. Radboud Universiteit.
- Johnston, L., & C. Shearing. (2003). *Governing Security: explorations in policing and justice*. New York: Routledge
- Jones, T., & Newburn, T. (2002). The transformation of policing? Understanding current trends in policing systems. *British Journal of Criminology*, 42(1), 129-146. <https://doi.org/10.1093/bjc/42.1.129>
- Jones, T., & Newburn, T. (2006). *Plural policing: A comparative perspective*. Londen: Routledge.
- Kahn, R. (1980). Conflict, ambiguity and overload: Three elements in job stress. In D. Katz, R. Kahn, & J. Adams (eds.), *The study of organizations*. San Francisco: Jossey Bass. DOI:10.1007/978-3-319-31816-5\_3059-1
- Kahn, R.L., Wolfe, D.M., Quinn, R.P., Snoek, J. D., & Rosenthal, R.A. (1964). *Occupational Stress: Studies in role conflict and ambiguity*. New York: John Wiley.
- Karsten, N., Schaap, L., Hendriks, F., Van Zuydam, S., & Leenknecht, G. (2014). *Majesteitelijk en magistratelijk: De Nederlandse burgemeester en de staat van het ambt*. Tilburg: Tilburg University.
- Kitzinger J. (1994). The methodology of focus groups: the importance of interaction between research participants. *Sociology of Health* 16(1), 21-103. <https://doi.org/10.1111/1467-9566.ep11347023>
- Kitzinger, J. (1995). Introducing focus groups. *British Medical Journal*, 311, 299-302. <https://doi.org/10.1136/bmj.311.7000.299>
- Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. Londen: Sage
- Krueger R.A. (1988). *Focus groups: a practical guide for applied research*. London: Sage.
- Krueger, R. A., & Casey, M. A. (2015). *Focus groups: A practical guide for applied research*. London: Sage.

- Linn, R. L. (1980). Issues of validity for criterion-referenced measures. *Applied Psychological Measurement*, 4(4), 547-561. <https://doi.org/10.1177/014662168000400407>
- Loader, I., & Mulcahy, A. (2003). *Policing and the condition of England: Memory, politics and culture*. New York: Oxford University Press.
- McCarthy, J.D., & Zald, M.N. (1977). Resource mobilization and social movements: A partial theory. *American Journal of Sociology*, 82(6), 1212–1240. <https://www.jstor.org/stable/2777934>
- Merton, R.K. (1957). The role-set: Problems in sociological theory. *British journal of sociology*, 8(2), 106-120. <https://doi.org/10.2307/587363>
- Muller, E. (2004). De politie in het veiligheidsbestel. In F. Vlek, C. Bangma, C. Loef, & E. Muller (red.), *Uit balans: politie en bestel in de knel. State-of-the-art van kennis en inzichten* (pp. 15-34). Apeldoorn: Politie en Wetenschap.
- Osborne, D. (1993). Reinventing Government. *Public Productivity & Management Review*, 16(4), 349–356. <https://doi.org/10.2307/3381012>
- Paanakker, H. L. (2020). *Value divergence: How professionals, managers, and policy makers perceive public values and street-level craftsmanship in the prison sector* [Proefschrift Vrije Universiteit Amsterdam]. Alblasterdam: Ridderprint.
- Plochg, T., & Van Zwieten, M.C.B. (2007). Kwalitatief onderzoek. In T. Plochg, R.E. Juttman, N.S. Klazinga, & J.P. Mackenbach (2007). *Handboek gezondheidszorgonderzoek* (pp. 77-93). Houten: Bon Stafleu van Loghum.
- Politieacademie. (z.d.). *Politieopleiding op mbo 4-niveau*. Geraadpleegd op 20 oktober 2023, van <https://kombijde.politie.nl/agent-worden/overzicht-opleidingen/mbo-4/inhoud-studie>
- Powell, R.A., & Single, H.M. (1996). Focus groups. *International Journal of Quality in Care*, 8(5), 499-504. <https://doi.org/10.1093/intqhc/8.5.499>
- Projectgroep visie op de politiefunctie. (2005). *Politie in ontwikkeling: Visie op de politiefunctie*. Den Haag: NPI.
- Reiner, R. (1992). Policing a postmodern society. *The Modern Law Review*, 55(6), 761-781. <https://www.jstor.org/stable/1096856>
- Reiner, R. (2010). *The politics of the Police* (4d ed.) New York: Oxford University Press.

- Roberg, R.R. (1978). An analysis of the relationships among higher education, belief systems, and job performance of patrol officers. *Journal of Police Science and Administration*, 6(3), 336-344.
- Salet, R. (2019). Verborgen strijd in het veiligheidsdomein: Over samenwerking tussen politie en gemeente bij de bestuurlijke aanpak van overlast en criminaliteit. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 18(1), 3-18. Doi: 10.5553/TvV/187279482019018001001
- Schaap, D., Terpstra, J., & Van Stokkom, B. (2017). *Politiebestel in ontwikkeling: Institutionele verandering en onderzoek*. Radboud Universiteit Nijmegen.
- Schaubroeck, J., Ganster, D. C., Sime, W., & Editman, D. (1993). A field experiment testing supervisory role clarification. *Personnel Psychology*, 46, 1-25.  
<https://doi.org/10.1111/j.1744-6570.1993.tb00865.x>
- Scott, W.R. (1995). *Institutions and organizations: Ideas, interests and identities*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Shearing, C., & Marks, M. (2011). Being a new police in the liquid 21st century. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 5(3), 210-218.  
<https://doi.org/10.1093/police/par035>
- Shearing, C., & Wood, J. (2003). Nodal Governance, Democracy, and the new 'denizens'. *Journal of law and society*, 30(3), 400-419. <https://doi.org/10.1111/1467-6478.00263>
- Smaling, A. (2009). Generaliseerbaarheid in kwalitatief onderzoek. *Kwalon*, 14(3), 5-12.  
<https://doi.org/10.5117/2009.014.003.002>
- Smith, S.M., & Aamodt, M.G. (1997). The relationship between education, experience, and police performance. *Journal of Police and Criminal Psychology*, 12(2), 7-14.  
<https://doi.org/10.1007/BF02806696>
- Smithson, J. (2007). *Using focus groups in social research*. Londen: Sage.
- Terpstra, J. (2008). *Wijkagenten en hun dagelijks werk: Een onderzoek naar de uitvoering van gebiedsgebonden politiewerk*. Den Haag/Apeldoorn: Reed Business/Politie & Wetenschap.
- Terpstra, J. (2010a). *De maatschappelijke opdracht van de politie. Over identiteit en kernelementen van politiewerk*. Den Haag: Boom.
- Terpstra, J. (2010b). *Het veiligheidscomplex: Ontwikkelingen, strategieën en verantwoordelijkheden in de veiligheidszorg*. Den Haag: Boom.

- Terpstra, J. (2011). Two theories on the police: The relevance of Max Weber and Emile Durkheim to the study of the police. *International Journal of Law, Crime and Justice*, 39(1), 1–11. <https://doi.org/10.1016/j.ijlcj.2011.01.009>
- Terpstra, J. (2023). *De maatschappelijke opdracht van de politie als terugkerend vraagstuk*. (Manuscript geaccepteerd voor publicatie).
- Terpstra, J., Foekens, P., & Van Stokkom, B. (2015). *Burgemeesters over hun nationale Politie: Een onderzoek naar de opvattingen van burgemeesters over hoe zij hun rol als gezagsdrager onder het regime van de nationale politie kunnen waarmaken*. Den Haag: Stichting Maatschappij en Veiligheid.
- Terpstra, J., & Kouwenhoven, R. (2004). *Samenwerking en netwerken in lokale veiligheidszorg*. Zeist: Kerckebosch.
- Terpstra, J., & Van Stokkom, B. (2015). Plural policing in comparative perspective: Four models of regulation. In J. Terpstra, E. Devroe (eds.), *Special issue: plural policing* (pp. 325-343). *European Journal of Policing Studies*.
- Terpstra, J., Van Stokkom, B., & Moor, L.G. (2010). Inleiding: de opdracht van de politie. In B. Van Stokkom, J. Terpstra, & L.G. Moor (red.), *De politie en haar opdracht: de kerntakendiscussie voorbij* (pp. 7-20). Apeldoorn/Antwerpen: Maklu.
- Tops, P., & Van Hoorn, J. (2021). In naam der wat? En de drugsriminaliteit in Nederland. In: G. Meershoek, J. Nap, & L. Van Spijk (Eds.), *In naam der wat? Reflecties op politie en politiewerk* (pp. 39-46). Den Haag: Boom.
- Tummers, L., Vermeeren, B., Steijn, B., & Bekkers, V. (2012). Public professionals and policy implementation: Conceptualizing and measuring three types of role conflicts. *Public Management Review*, 14(8), 1041-1059. doi:10.1080/14719037.2012.662443
- Turner, R.H. (2001). Role Theory. In J.H. Turner (eds.), *Handbook of Sociological Theory. Handbooks of Sociology and Social Research* (pp. 233-254). Boston: Springer. [https://doi.org/10.1007/0-387-36274-6\\_12](https://doi.org/10.1007/0-387-36274-6_12)
- Van Sell, M., Brief, A. P., & Schuler, R.S. (1981). Role conflict and role ambiguity: Integration of the literature and directions for future research. *Human Relations*, 34(1), pp. 43-71. <https://doi.org/10.1177/001872678103400104>
- Van Steden, R. (2011). *Strategieën van lokale veiligheid*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

- Van Stokkom, B., & Terpstra, J. (2018). Plural policing, the public good and the constitutional state: An international comparison of Austria and Canada – Ontario. *Policing and Society*, 28(4), 415-430. <https://doi.org/10.1080/10439463.2016.1205065>
- Van Stokkom, B., & Terpstra, J. (2021). *Meer armslag voor Boa's: Volwaardig handhaven in de openbare ruimte. Ontwikkelingen, knelpunten en toekomstperspectief*. VNG.
- Van Thiel, S. (2014). *Research methods in public administration and public management: An introduction*. New York: Routledge.
- Van der Torre, E.J., & Van der Torre, T.B.W.M. (2013). *Driehoeken overleg en verhoudingen: Van lokaal tot nationaal*. Politie & Wetenschap.
- Van de Vliert, E. (1981). A three-step theory of role conflict resolution. *Journal of Social Psychology*, 113(1), 77-83. <https://doi.org/10.1080/00224545.1981.9924351>
- Vennix, J. (2016). *Onderzoeks- en interventiemethodologie*. Nijmegen: Radboud Universiteit.
- Weber, M. (1972 [1922]). *Gezag en bureaucratie* (onder redactie van A. van Braam). Rotterdam: Universitaire Pers.
- Wood, J., & C. Shearing. (2007). *Imagining security*. Cullompton: Willan Publishing.
- Wood, J., & Shearing, C.D. (2009). De nodale politiefunctie. In Justitiële verkenningen. (eds.), *Nodal governance en veiligheidszorg* (pp.11-28, jaargang 35, nr.1). Boom.
- Wooten, M., & Hoffman, A.J. (2016). Organizational field past, present and future. *The SAGE handbook of organizational institutionalism, 1311*, 130-148. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2767550>
- Zucker, L.G. (1977). The Role of Institutionalization in Cultural Persistence. *American Sociological Review*, 42(5), 726–743. <https://doi.org/10.2307/2094862>

## Bijlage 1: Thema's en dimensies van de politierol

In deze bijlage wordt het overzicht van dimensies en thema's (hieronder 'domeinen') getoond dat als basis is gebruikt voor het empirisch onderzoek met focusgroepen.

---

Bron: Traject Visie op Politietaken, 2023

### 1. Toelichting op de dimensies

We onderscheiden drie domeinen van dimensies, voorlopig als volgt gelabeld. Ten eerste het overkoepelende domein, dat we samenvatten als het 'politie-idee'; ten tweede het inrichtingsdomein, gevat in de term 'politie-vorm'; en ten derde het domein van adaptatie, wat gaat over 'politiestrategieën'. Hierbij dient vermeld dat het een grove indeling betreft, en dat niet elke oorspronkelijke dimensie even goed 'past'. Toch brengt deze indeling een grotere mate van helderheid in het complexe veld waar de politietaken zich toe moet verhouden.

#### Het overkoepelende domein: Het politie-idee

1. Werking in de samenleving
2. Oriëntatie en legitimering
3. De prijs van veiligheid

Dit domein bestrijkt de plaats van de politie in de samenleving in brede zin. Wat is de positie van de politie in de bredere context van de staat; waar bevindt zij zich in het spanningsveld tussen burger en bestuur en welke functie vervult zij? Oftewel: welke uitwerking kent het politie-idee?

#### Het inrichtingsdomein: De politie-vorm

4. Technologie
5. Geografie
6. Plaats
7. (On)deelbare politie
8. Policing

Binnen deze deels overlappende thema's staan de randvoorwaarden en directe context van politiewerk centraal. Hoe worden de essentie en identiteit van de politie gevormd door eisen en vragen vanuit de interne en externe omgeving? Deels gaat het om bewuste en autonome politieke keuzes, deels ook om meer impliciete, sluipende ontwikkelingen en opgelegde keuzes.

#### Het domein van adaptatie: Politiestrategieën

9. Houding – bejegening
10. Politie-model
11. Strategie – tactiek
12. Bewegelijkheid

In dit domein draait het om factoren die de politie grotendeels zelf kan beïnvloeden. Welke strategieën, posities en benaderingen zij kiest, welke keuzes ze maakt in haar verhouding tot haar omgeving, en welke gevolgen dit heeft voor het politiewerk op straat.

In het verdere werken we deze dimensies, ook in hun uiterste vormen, verder uit.

## 2. Het overkoepelende domein: Het politie-idee

### 2.1 Werking in de samenleving

Dit fundamentele thema vraagt naar de betekenis van de politie in het collectief bewustzijn van de samenleving. Bij het beantwoorden van de vraag waar de politie haar maatschappelijke betekenis aan ontleent komen verschillende denkwerelden naar voren. Dat betekent ook dat het nog niet zo eenvoudig is om hier een eendimensionaal spanningsveld te schetsen. Toch is een zekere tegenstelling te zien tussen het beschouwen van de politie aan de ene kant in termen van haar concrete, tastbare bijdrage in resultaten in de bestrijding van criminaliteit of optreden bij openbare orde vraagstukken en aan de andere kant in termen van haar symbolische werking in de handhaving van de morele rechtsorde en de nabije overheid.

#### *Positionering tussen:*

De politie bewijst haar meerwaarde door tastbare resultaten te behalen.

De politie heeft betekenis door de symbolische werking die uitgaat van haar 'zijn'.

### 2.2 Oriëntatie en legitimering

Dit thema vraagt niet zozeer naar de rol en betekenis, maar naar de legitimeringsgrondslag van de politie. Waaraan ontleent zij haar positie en legitimiteit en 'van' wie is de politie? En aan wie legt zij verantwoording af? In andere landen wordt vaak een duidelijke keuze gemaakt tussen een politie van de 'staat' (bv. Frankrijk) en van de 'samenleving' (Engeland), maar in Nederland gaan we er meestal vanuit dat deze twee samen kunnen gaan. Toch is hier sprake van een belangrijk spanningsveld. Tegelijkertijd kan de vraag gesteld worden of er niet ook een derde, moeilijker te definiëren mogelijkheid is: een politie die haar legitimiteit ontleent aan haar autonomie, aan haar professionaliteit, of aan de wet en die in die zin 'van zichzelf' is, of van een hogere orde dan de staat of de samenleving.

#### *Positionering tussen:*

De politie ontleent haar legitimiteit en legt verantwoording af aan de staat

De politie ontleent haar legitimiteit en legt verantwoording af aan de samenleving

### 2.3 De prijs van veiligheid

De prijs van veiligheid is niet (alleen) een financiële. Bij het vaststellen van de maatschappelijke rol van de politie komen in een democratische samenleving al snel conflicten om de hoek tussen aan de ene kant het waarborgen van maatschappelijke veiligheid, en aan de andere kant het garanderen van maximale individuele vrijheid. Het maximaliseren van beide (een 'veiligheidsutopie', aldus Boutellier) is onmogelijk, dus moet voortdurend gezocht worden naar een waardegedreven optimum.

#### *Positionering tussen:*

De politie maximaliseert collectieve veiligheid

De politie maakt de individuele vrijheid mogelijk

## 3. Het inrichtingsdomein: politievorm

### 3.1 Technologie

Al sinds de oprichting van de moderne politie als concept gebruikt zij geavanceerde technologie. Recent is dit te zien in groeiende toepassing van *artificial intelligence* en datagedreven werken, bijvoorbeeld in de vorm van *chatbots* en *predictive policing*, maar ook in de inzet van drones en geavanceerde sensoren. Tegelijkertijd beïnvloedt het gebruik van die technologie de politie en politiewerk ook op vaak onvoorspelbare manieren. De vraag is hoe de politie zich moet verhouden tot de steeds snellere technologische vernieuwing en hoe moet worden omgegaan met keerzijdes hiervan. Moet de mens binnen en buiten de organisatie centraal gesteld worden, of moet het primaat in probleemoplossing bij technologie liggen?

#### ***Positionering tussen:***

Politiewerk is primair mensenwerk

Politiewerk is technologie waar mogelijk

### 3.2 Geografie

Gerelateerd aan het thema technologie roept ook het thema plaatsgebondenheid terugkerende vragen op voor de politie. Dit heeft natuurlijk te maken met de steeds meer grensoverschrijdende aard van criminaliteit, wat in het bijzonder geldt voor digitaal verkeer, maar ook met een scala aan politieke en maatschappelijke eisen en verwachtingen over waar de politie zich zou moeten bevinden. Tegelijkertijd blijven veel problemen en vraagstukken lokaal van aard. Welk type plaats heeft haar voornaamste focus?

#### ***Positionering tussen:***

Lokaal

Nationaal

### 3.3 Plaats

Positionering moet niet alleen gekozen worden op het continuüm van lokaal naar mondiaal, maar ook tussen het concrete of fysieke en het abstracte of digitale domein. De politie is daar waar mensen zijn en interacteren en dat is in toenemende mate (ook) online. De vraag is hoe de taakuitvoering van de politie in het digitale domein eruit ziet. Is dit overeenkomstig met het fysieke domein – bijvoorbeeld surveilleren op het Internet – of gaat het hier om een heel andere invulling van de politietaak?

#### ***Positionering tussen:***

Oriëntatie op Wijk

Oriëntatie op Web

### 3.4 (On-)deelbare politie

De vraag naar de (on)deelbaarheid van de politie is fundamenteel bezien niet zozeer een bestelmatige, maar wordt hier gesteld met betrekking tot de politietaak. De fundamentele vraag is of de politietaak deelbaar is, uit min of meer losse componenten bestaat, of dat zij onmogelijk op deze manier te verdelen en te beschouwen is. Dit is relevant in het politiewerk maar ook in de samenstelling van de organisatie(s). Het vraagstuk heeft consequenties voor de inrichting van het bestel maar ook binnen de organisatie zelf.

### ***Positionering tussen:***

De politie kent scherp te onderscheiden taakgebieden en is daarom eventueel op te delen in verschillende organisaties

De politietaak is ondeelbaar

## **3.5 Policing**

Het Engels kent het nuttige onderscheid tussen 'police', de organisatie, en 'policing', de activiteit. Met de opkomst van andere actoren in het veiligheidsdomein is de relevantie van dit onderscheid gegroeid. Dit thema gaat in op de verhouding tussen de politie en deze andere actoren in het veiligheidsdomein: private partijen, publieke partijen en burgers. De vraag is bij wie welke taken liggen en hoe de verschillende betrokken actoren zich tot elkaar verhouden in zowel hun taken en bevoegdheden als hun onderlinge samenwerking en afstemming. Bijzondere relevantie in dit vraagstuk heeft het geweldsmonopolie van de politie. Is de politie uniek in de zin dat ze als enige beschikt over een generieke geweldscompetentie, of kan deze competentie gedeeld worden, of zelfs opgeknipt en verdeeld over andere organisaties en actoren? De positie en rol van de politie in dit veld kan langs verscheidene lijnen variëren (en doet dat in verschillende landen in de praktijk ook sterk).

### ***Positionering tussen:***

Politie is een van de (vele) partijen

De politie is vanwege haar generieke geweldscompetentie de centrale organisatie met coördinerende rol

## **4. Het domein van adaptatie: Politiestrategieën**

### **4.1 Houding – bejegening**

Hier draait het om de keuzes die de politie maakt in haar houding tot en verhouding met de samenleving. Hoe worden burgers behandeld en hoe presenteert de politie zich? Een ander belangrijk spanningsveld in dit thema heeft te maken met de mogelijkheden voor maatwerk. Welke ruimte is er voor discretionaire autonomie van individuele politiemensen en in hoeverre kunnen specifieke (groepen) burgers rekenen op meer of minder politiezorg? Hierbij wordt ook de vraag gesteld naar de betekenis van neutraliteit van de politie: betekent dat iedereen op dezelfde wijze behandelen (gelijke procedure), of eenieder geven wat haar toekomt (gelijke uitkomst)?

### ***Positionering tussen:***

De politie treedt vanuit het instituut eenduidig op ter uitvoering van beleid, volgens afgesproken werkwijzen

De politie bestaat uit individuen die vanuit eigen morele overtuiging contextgericht en situationeel handelen in het belang van betrokkenen

### **4.2 Politiemodel**

Het gekozen politiemodel betreft vooral de mate waarin sprake is van een incidentgedreven organisatie, of een meer programmatisch en structureel gedreven organisatie. Dit is een versimpeling en onderstaande dimensies laten ook zien dat hier veel varianten en complicaties bij komen kijken. Tegelijkertijd ligt onder de vraag naar het passende politiemodel een belangrijke set aannames omtrent de mate waarin de politie eigenlijk systematisch verschil kan, of moet willen, maken. Of is zij een laatste

vangnet *when all else fails*, en is de essentie van politiewerk daarmee het voortdurend improviserend omgaan met kwetsbaarheid in de samenleving en met menselijke tragedie?

***Positionering tussen:***

De politie draagt vanuit maakbaarheid bij aan een betere samenleving

De politie functioneert als vangnet improviserend voor kwetsbaarheid in de samenleving

### **4.3 Strategie – tactiek**

Hoewel dit thema sterk gerelateerd is aan die van het politiemodel, gaat het om een wat andere orde van denken. Naast de deels politiek-filosofische, fundamentele overwegingen die bij het politiemodel een rol spelen, kan gekozen worden voor verschillende soorten strategieën en tactieken in het bedrijven van politiewerk. Het gaat hier om de manier van politiewerk doen en prioritering tussen activiteiten en groepen, vaak bestaande uit diepgewortelde patronen in denken en werken die echter wel bij te sturen of aan te passen zijn. In het oog springt hier het verschil tussen reactieve en preventieve strategieën.

***Positionering tussen:***

De politie treedt op tegen (orde-)verstoring en overtredingen

De politie zet maximaal in op het voorkomen van problemen

### **4.4 Bewegelijkheid**

Afsluitend, en misschien wel zeer fundamenteel, speelt de vraag in hoeverre de politie, haar identiteit, haar rol, haar taken, haar werk, aan verandering onderhevig is en moet zijn. Weinig mensen zijn tegen het meegaan met de veranderende eisen van de tijd. Maar is juist de stabiliteit en onveranderlijkheid van de essentie van het politiewerk en van de organisatie niet ook waardevol *an sich*? Maar waar gaan herkenbaarheid en berekenbaarheid dan over in star en ouderwets zijn?

***Positionering tussen:***

Tijdloze taak

Permanent veranderende politie

## Bijlage 2: Operationalisatieschema en Interviewvragen

Concept	Definitie/indicatoren	Vraag en toelichting
<i>Rolverwachtingen</i>	Verwachte houdingen en gedragingen van een actor in een bepaalde rol.	<p><u>‘Zou je een situatie kunnen bedenken waarin de politie haar werk in jouw ogen goed deed? Wat maakt dat het handelen in jouw ogen goed was?’</u></p> <p>Er is voor deze vraag gekozen omdat het inzicht geeft in wat de respondent belangrijk vindt in politiewerk. Het geeft een eerste indruk van het beeld en de verwachtingen die respondenten hebben over de politie. Het is daarmee een goed startpunt om andere vragen aan op te hangen.</p> <p><u>‘Wat is volgens jou de functie van de politie in de samenleving?’</u></p> <p>Deze vraag laat de respondent nadenken over de essentie van het politiewerk wanneer je het terugbrengt tot de kern. Doel is rolverwachtingen scherp krijgen.</p> <p><u>‘Wat zijn volgens jou de verantwoordelijkheden van de politie en wat misschien juist niet? Heb je daar een beeld bij?’</u></p> <p>Deze vraag gaat concreter in op de taakgebieden en daarmee de verwachte gedragingen die de respondent toewijst aan de politie. Daarmee probeert deze vraag te kaderen waar de rol van de politie begint en eindigt.</p> <p><u>‘Stel, het is onduidelijk wie de verantwoordelijkheid draagt over een veiligheidsvraagstuk. Wat is volgens jou dan de rol van de politie ten opzichte van andere partijen?’</u></p> <p>Deze vraag laat de respondent nadenken over een situatie buiten de gebruikelijke kaders. Het doel is rolverwachtingen verder scherpstellen en de verhouding tot de omgeving duiden.</p>
<i>Sociaal systeem</i>	Een sociaal systeem bestaat volgens de literatuur uit: 1) een samenspel van rollen die 2) een gedeelde activiteit tot uitvoering brengen.	<p><u>‘Politiewerk kent verschillende taakgebieden: beveiliging, handhaving, opsporing etc. Is er in jouw ogen dan wel één ding wat je politiewerk kan noemen? En wat is dat dan?’</u></p>

		Deze vraag gaat na in hoeverre politiewerk een gedeelde activiteit is. Het doel is enerzijds achterhalen of de politie een eenheid is. Anderzijds probeert deze vraag scherp te krijgen wat de gemene deler is in het geheel van politietaken.
<b>Rolconflict</b>	Een actor wordt geconfronteerd met tegenstrijdige verwachtingen die niet met elkaar te verenigen zijn in rolgedrag.	<p><u>‘In hoeverre komen de verwachtingen die jij hebt over de politie overeen met de verwachtingen die betrokken actoren hebben? M.a.w.: bestaat er in jouw ervaring consensus over wat betrokkenen van de politie verwachten?’</u></p> <p>Het doel van deze vraag is of de respondent in de praktijk ervaart dat de politie zich in een rolconflict begeeft als gevolg van tegenstrijdige verwachtingen. Dit is samen met de andere vormen van rolstress een belangrijke indicator voor eventuele implicaties ten aanzien van de politierol in het veld.</p>
<b>Rolambigüiteit</b>	Een actor mist informatie rondom het vervullen van een rol. Denk aan: onduidelijke prioriteiten, het gebrek aan methoden om rol in te vullen of onvoldoende zicht op de consequenties.	<p><u>‘In jouw ervaring: heb jij het idee dat de politie voldoende weet wat van haar verwacht wordt en hoe zij die verwachtingen waar moet maken?’</u></p> <p>Deze vraag gaat na in hoeverre de respondent in de praktijk ervaart dat de politie haar rol en de invulling daarvan begrijpt.</p>
<b>Role overload</b>	Een actor wordt geconfronteerd met een te complexe rollenset waardoor niet aan de rolverwachtingen kan worden voldaan.	<p><u>‘In jouw ervaring: heb jij het idee dat de politie haar rol met de huidige capaciteiten/middelen waar kan maken? Kun je dat toelichten? En zo niet, wat is ervoor nodig om dit wel te realiseren?’</u></p> <p>Deze vraag gaat na in hoeverre de politie in de ogen van de respondent te maken heeft met een <i>role overload</i>. Ook laat het de respondent nadenken over de vorm/inrichting van de politie en de keuzes die daarin gemaakt worden. Het doel is scherper krijgen wat er speelt rondom die <i>role overload</i>.</p>
<b>Sociale feiten</b>	Structuren van normatieve, culturele of regulerende aard die algemeen worden beschouwd als handvatten voor legitiem gedrag.	<p><u>‘Wanneer is de politieorganisatie in jouw ogen legitiem?’</u></p> <p>Legitimititeit is een belangrijke aanjager voor rolgedrag. Deze vraag gaat na wat de waarden (structuren) zijn waar de politie haar legitimiteit aan ontleent in de ogen van de respondent. Wat</p>

		denken mensen dat vertrouwen in de politieorganisatie creëert? Dat beeld van de politie wordt hierin verder uitgediept.
<b>New Public Management</b>	Het overnemen van de bedrijfsmatige manier van denken als reactie op de toenemende druk van de maatschappij. Indicatoren: Leveren van cijfermatige prestaties, efficiëntie en effectiviteit.	[ <u>Vervolg op vraag 1 over rolverwachtingen</u> ]: <u>‘In hoeverre kijk je daarin naar het leveren van ‘prestaties’ in de vorm van efficiëntie en effectiviteit?’</u> Deze vraag is gesteld om te achterhalen in hoeverre ‘goed politiewerk’ wordt beoordeeld op basis van cijfermatige prestaties. Daarmee wordt het bedrijfsmatige denken uit NPM bevestigd, wat een belangrijke sturende factor kan zijn in rolgedrag.
<b>Staatscentrische denkwijze</b>	De politie, als exponent van de staat, heeft unieke competenties en is daardoor de centrale actor in het veiligheidsveld. Indicatoren: ondeelbaarheid van politietaken, geweldsmonopolie.	<u>‘Ik hoor wel eens dat sommige politietaken uitbesteed kunnen worden aan andere partijen? Hoe kijk jij hier tegenaan?’</u> Er wordt in deze vraag nagegaan in hoeverre de respondent openstaat voor het delen van de politietaken. Deze vraag belicht daarmee het spanningsveld tussen de politie-centrische denkwijze en ( <i>nodal</i> ) <i>governance</i> .
<b>Nodal governance</b>	De politie is slechts één actor in een veld met vele actoren. Er is geen centrale organisatie of regievoering bij het benaderen van een veiligheidsprobleem. Indicatoren: afzwakking van centrale regievoering, gedeelde verantwoordelijkheden, ‘one node among many’.	1. <u>Stelling: ‘de politie is de centrale actor in het veiligheidsveld. Hoe kijk je hier tegenaan?’</u> Deze vraag duidt opnieuw op het spanningsveld tussen de centrale positie voor de politie en een meer gelijkwaardige/gezamenlijke rol in het veiligheidsveld. Het doel is de verhouding tot de betrokken omgeving verder in beeld brengen.  2. <u>‘In hoeverre zou de verantwoordelijkheid over de veiligheidszorg in NL bij de politie moeten liggen in jouw ogen?’</u> Het doel van deze vraag is vanuit een andere invalshoek scherpstellen welke rolverwachtingen de respondent heeft over de politie.

## Bijlage 3: Powerpointslides focusgroepen

3 slides aan de hand waarvan de gesprekken in de focusgroepen werden gevoerd:

### Beeld van de politie

*Wat is uw beeld van de politie? Waar is de politie voor en wanneer doet de politie haar werk goed?*

Aan de slag:

- Schrijf in 3 punten op wat bij jou opkomt bij deze vragen
- Bespreek dat kort met de collega naast je
- Koppel terug aan en bediscussieer met de groep

### Van politierol naar de vorm

*Wat is er nodig om dat beeld waar te maken?*



- Eén politie, of (ver)deelbare taken met externe organisaties?
- Hoe belangrijk is technologie voor de politiepraktijk?
- Primair mensenwerk met focus op fysiek, of juist focus op online?
- Voornaamste focus op lokaal of anders (nationaal, grensoverschrijdend)?

### Uitdagingen van de toekomst

*Wanneer bent u tevreden met wat de politie doet en hoe krijgt ze dat voor elkaar?*

*Waar denkt u dat de politie in kan verbeteren, en hoe?*

- Stelling 1. A: politiemedewerkers werken vooral als individu  
B: politiemedewerkers werken vooral vanuit “de” politie als instituut
- Stelling 2. A: de politie is er om de samenleving beter te maken  
B: de politie is er voor als het misgaat
- Stelling 3. A: de politie moet vooral reageren op problemen  
B: de politie moet zich vooral richten op het voorkomen van problemen

## Bijlage 4: Interviewschema

Naam interviewer: Bram Pfeiffer

Naam respondent:

Datum:

Plaats en tijdstip:

### Vooraf

Ga je ermee akkoord dat dit interview wordt opgenomen? Het interview wordt geanonimiseerd en ik zorg ervoor dat uitspraken niet herleidbaar zijn tot jou als persoon. Ook zal er vertrouwelijk met informatie worden omgegaan.

### *Start opname*

### Introductie

- Wat probeer ik te onderzoeken? Centrale thema uitleggen
- Waarom dit onderzoek? Wat is het doel?
- Duur van het interview (tussen 45 en 60 minuten)
- Zijn er vooraf vragen?

Zou je jezelf willen voorstellen: Wie ben je? Waar werk je? Wat is je functie? En hoe heb je in je dagelijks werk te maken met de politie?

---

[Ik zou allereerst graag wat vragen willen stellen die ingaan op het algemene beeld dat jij hebt van de politie]

1. Wanneer doet de politie het volgens jou goed?
  - a. In hoeverre kijk je daarin naar het leveren van 'prestaties' in de vorm van efficiëntie en effectiviteit?
2. Wanneer is de politieorganisatie volgens jou legitiem? Waaraan ontleent de politie het recht op gezag?
3. De politie kent verschillende taakgebieden: beveiliging, handhaving, opsporing etc. Is er in jouw ogen dan wel één ding dat je politiewerk kan noemen? Wat is dat dan?
4. Wat is volgens jou de functie van de politie in de samenleving?

[Ik zou nu graag ingaan op wat concretere opvattingen/verwachtingen die jij hebt ten aanzien van de politie]

5. Wat zijn volgens jou de verantwoordelijkheden van de politie? En waar beoordeel je ze op?
6. In hoeverre zou de verantwoordelijkheid over de veiligheidszorg in NL bij de politie moeten liggen in jouw ogen?
7. Stel, het is onduidelijk wie de verantwoordelijkheid draagt over een veiligheidsvraagstuk. Wat is volgens jou dan de rol van de politie en van andere partijen?
  - a. Zou je kunnen toelichten waarom je dit zo ziet? Heb je hier misschien zelf een voorbeeld bij?

[Ik zou nu graag kijken naar de rol van de politie in relatie tot haar omgeving (het veiligheidsveld)]

8. Stelling: De politie is de centrale actor in het veiligheidsveld. Hoe kijk jij tegen deze stelling aan?
  - a. En in hoeverre voert zij de regie in het veiligheidsveld?
9. De politie bevindt zich in een veld met verschillende actoren die gezamenlijk de veiligheidszorg in Nederland verzorgen. In jouw geval spreken we vooral over de ... Laten we als bijvoorbeeld deze situatie nemen... Hoe verhoudt de politie zich in deze situatie tot de ketenpartners?
10. Ik hoor wel eens dat sommige politietaken uitbesteed kunnen worden aan andere partijen? Hoe kijk jij hier tegenaan?
  - b. In hoeverre vind je dat het geweldsmonopolie van de politie gedeeld kan worden met andere actoren? Kun je toelichten waarom je dat vindt?
  - c. Er wordt ook wel eens gezegd dat de politie een symbolische functie heeft als bewaker van de maatschappelijke orde. Hoe kijk je daar tegenaan?
    - i. Zou een andere organisatie die functie ook kunnen invullen?

[Ik zou nu graag wat vragen willen stellen over jouw persoonlijke ervaringen met de politierol en de verwachtingen die op de politieorganisatie worden geplaatst]

11. Je hebt te maken met andere partijen die ook van doen hebben met het politiewerk. In hoeverre komen de verwachtingen die jij hebt over de politie overeen met de verwachtingen die andere actoren hebben? M.a.w.: bestaat er in jouw ervaring consensus over wat actoren van de politie verwachten?
  - d. Kun je dat toelichten? Kun je voorbeeld noemen van consensus of juist dissensus?
12. In jouw ervaring: heb jij het idee dat de politie voldoende weet wat van haar wordt verwacht en hoe zij die verwachtingen waar moet maken?
  - e. Kun je dat toelichten? Kun je daarbij een voorbeeld noemen?
13. In jouw ervaring: heb jij het idee dat de politie haar rol met de huidige middelen/capaciteiten waar kan maken?
  - f. Kun je dat toelichten?
  - g. En zo niet, wat is ervoor nodig om dit wel te realiseren?

[Als laatste zou ik graag een afsluitende vraag stellen over uw visie op de politierol]

14. In een ideale wereld voor jou: hoe ziet politiewerk er dan uit? Wat is haar rol in de maatschappij? Hoe verhoudt jouw functie zich dan tot de politie?

---

#### Afsluiting

- Zijn er nog onduidelijkheden of nabranders?
- Uitleggen wat er met de data gaat gebeuren
- Dank en waardering uitspreken

## **Bijlage 5: Codeerlijst**

In deze bijlage zijn de thema's en codes opgenomen die in de uiteindelijke versie van de data-analyse zijn gebruikt.

### Thema 1 – Wat is goed politiewerk?

- Wanneer (doe je het) goed?
- Legitimiteit
- Trots
- Kernwaarden

### Thema 2 – Waar is de politie in de samenleving voor?

- Kerntaken
  - Noodhulp
- Politie lost het op
- Eerste aanspreekpunt
- 24/7 beschikbaarheid
- Geweldsmonopolie
- Rollen
  - Adviesrol
  - Regierol
- Subjectieve vs objectieve veiligheid

### Thema 3 – De vorm en focus van de politie

- Instituut vs individu
- Misgaat vs beter maken
- Preventief vs reactief
- Schaarste juist verdelen
- Discretionaire ruimte
- Aanpassen aan huidige tijd
- Visie op de toekomst
- Lokale verankering
- Informatiepositie

- Effectiviteit en efficiëntie

#### Thema 4 – Van wie is de politie?

- Politie als overheidsinstantie
- Ondergeschikt aan bevoegd gezag
- Dienend aan de samenleving
- Eigenstandige organisatie

#### Thema 5 – Probleemsignalering

- Overvraging
- Tegenstrijdige verwachtingen
- Spanning met wetgeving
- Rolonduidelijkheid
- Politisering
- Politie trekt werk naar zich toe
- Politie lost het op
- Lokale vs nationale belangen
- Onduidelijkheid aansturing/gezag

#### Thema 6 – Deelbaarheid van de politiefunctie

- Deelbaarheid politiefunctie
- One node among many
- Politie en boa
- Samenwerking in veiligheidsveld
- Verantwoordelijkheden