

DE AARD VAN DE ORGANISATIE

het vogelvlucht-perspectief

De ware aard van de politieorganisatie laat zich maar moeilijk kennen. Een geweldsmonopolist en handhavende organisatie met een nationale leiding in Den Haag en uitvoerende dienders van Limburg tot Friesland. De werkelijke aard wordt op de werkvloer beleefd en uitgedragen. Buitenstanders of nieuwe medewerkers doen er een tijd over voordat zij de mores hebben geleerd. Voor een deel is dit ongetwijfeld terug te voeren op de bijzondere status in de samenleving en de reacties die dit bij het publiek teweegbrengt. Het levert een mengeling op van ontzag, nieuwsgierigheid, vrees en afkeer die door agenten vrijwel dagelijks, zowel op werk als privé, ervaren. Hierdoor is een fikse scheiding ontstaan tussen dienders binnen, en burgers buiten. Inclusief ondersteunende set van ongeschreven regels en gebruiken. Echter, ook binnen de politie bestaan culturele verschillen die door nieuwe leden moeten worden eigen gemaakt.

Eenmaal aan de blauwe kant, moet een nieuwe collega een tijd rondlopen in het uniform, rondrijden in de pit-auto of, op zijn minst, lunchen in de kantine om deze mores aan den lijve te ondervinden. Vaak wordt gezegd dat ambitieuze collega's die hogerop komen (voorbij schaal 9), dit gevoel voor de werkvloer kwijtraken en de conventies van het praktisch politiewerk uit het oog verliezen. Deze maakt vervolgens plaats voor heel andere mores: de werking van het bureaucratisch systeem of de subtiële machtsverhoudingen en de politieke gevoeligheden.

Er is dus niet alleen sprake van een onderscheidende politiecultuur, ook binnen de politie bestaan verschillende de subculturen. Zo heeft de recherche een heel andere mores dan de handhaving en is er een duidelijke scheiding tussen executief ('blauw') en administratief-technisch personeel ('niet-blauw'). In dit onderzoek beperken we ons tot de mores van het robuuste basisteam; de thuisbasis van het proces handhaving. Hier heerst een subcultuur die leidt tot het vogelvlucht-perspectief op problemen dat botst met het frontlijn-perspectief van de wijkagent.

We beginnen dit hoofdstuk over de organisatie zoals het 'hoort', met een korte schets van de inzichten van Henry Mintzberg. Na dit organisatiekundig perspectief verschuiven we onze aandacht naar de sociale kant van de werkvloer. Vervolgens behandelen we de praktijk, gekoppeld aan deze theorie. We beschouwen Informatie Gestuurde Politie als instrument van de professionele bureaucratie en de reacties op de implementatie van de prominentenmethodiek als illustratie van het vogelvlucht-perspectief. Tot slot behandelen we aan de hand van het werk van Lipsky de plek van de wijkagent binnen dit dominante perspectief.

Theorie: organisatiekunde

Henry Mintzberg is een levende legende op het gebied van organisatiekunde. Zijn '[vliegenkop](#)' van organisatieonderdelen is standaardmateriaal voor managers; zijn [vijfdeling](#) van organisatietypes is basiskennis voor academici. Beide staan met elkaar in verbinding, doordat de *types* het gevolg zijn van specifieke nadrukken op de *onderdelen*. Volgens Mintzberg worden de onderdelen gevormd door de directie (top), het middenmanagement en de uitvoering die worden bijgestaan door de technische - en ondersteunende staf. Deze zijn in de politie-eenheden te herkennen als respectievelijk eenheidsleiding, district- en teamchefs, executief personeel, staf en ondersteuning. Kijkende naar de vijf types zijn er drie van toepassing op de politieorganisatie. De *professionele bureaucratie* met zijn nadruk op de uitvoering en een groot aantal inhoudelijke experts. De *machinebureaucratie* met zijn nadruk op standaardisatie en processen en de *adhocratie* met zijn nadruk op uitvoerende teams en flexibiliteit.

Tijdens de huidige vorming van de nationale politie zijn de kenmerken van de machinebureaucratie leidend. De wildgroei aan functies wordt middels het Landelijk Functiehuis Nationale Politie (LFNP) gereduceerd tot enkele honderden, het organogram van elke eenheid wordt in een mal gegoten en er wordt gewerkt aan verregaande standaardisatie van ict-applicaties. Hierin ligt de nadruk op stabiliteit en controle van de uit de hand gelopen situatie in de korpsen. Aan de andere kant klinken juist de flexibele principes van de adhocratie door. Men wil de professionals de vrijheid bieden zij nodig hebben om succesvol samen te werken in een dynamische omgeving. Ondertussen heeft de realiteit van het basisteam nog het meeste weg van een professionele bureaucratie, waarin midden-managers samenwerken met relatief autonome uitvoerders die actief zijn in het werkveld. Hun communicatie verloopt via informatie-instrumenten en prioritering met als doel de expertise, kennis en kunde van uitvoerders te ondersteunen en te delen.

Deze drie typen lijken naast elkaar voor te komen binnen de verschillende niveaus van de organisatie. In het invloedrijke rapport [Omdat de samenleving er aan toe is](#) houden de schrijvers een pleidooi voor een specifieke verdeling van deze vormen: een 'lokaal contextgedreven, en een regionaal en landelijk systeemgedreven Nederlandse Nationale Politie'. Met Mintzberg in het achterhoofd betekent dit dat adhocistische principes de overhand moeten hebben in het gebiedsgebonden politiewerk op de basisteams, terwijl in de eenheids- en nationale leiding de machine- of professionele bureaucratische principes leidend moeten zijn. Tegelijkertijd wijzen de auteurs op het feit dat de bureaucratische principes momenteel ook dominant zijn in het lokale.

Deze dominantie zijn volgens ons terug te zien in het vogelvlucht-perspectief op problemen binnen de robuuste basisteams. Dit is niet louter het gevolg van typologie of structuur, er is ook een belangrijke 'sociale' kant. Hieronder gaan we in op hoe een dergelijk perspectief zich kan wortelen in het gedrag van de medewerkers; vervolgens schetsen we een instrument te schetsen dat hierin een belangrijke rol speelt.

Theorie: structuratie

We hadden dit hoofdstuk over de aard van de organisatie kunnen vullen met een reeks management-theorieën, organisatievormen en sturingsconcepten. Echter, we kiezen ervoor om de organisatiekunde even te laten voor wat zij is en de dominantie van 'systeemwereld' boven 'leefwereld' als een gegeven te zien. In plaats daarvan kijken we naar onze eigen ervaringen in de praktijk van het robuuste basisteam. Op die manier krijgen we meer inzicht in de manier waarop de structuren hebben geleid tot een vogelvlucht-perspectief dat terugkomt in de houding, het kijken en het handelen van de medewerker. Dit is het gevolg van een zichzelf versterkend proces dat [structuratie](#) wordt genoemd. De term is afkomstig van socioloog Anthony Giddens, maar een vergelijkbare visie zien we terug in het werk van Pierre Bourdieu (zie: [het vakmanschap van de wijkagent](#)). Beide richten zich op de zichzelf versterkende interactie tussen individuen en hun sociale omgeving.

Volgens zowel Giddens als Bourdieu is de interactie tussen individueel gedrag en de sociale omgeving geen kwestie van eenrichtingsverkeer, maar van wederzijdse beïnvloeding. Dit betekent dat niet alleen dat het individu door te handelen de mores van een bepaalde sociale omgeving leert, maar dat zijn gedrag tevens bevestigend werkt voor de ongeschreven regels en gebruiken van het veld. Sterker nog, de heersende cultuur wordt er hechter en sterker door. Sociale deelnemers die daarentegen afwijkend gedrag vertonen, raken al snel buitengesloten, doordat het veld een andere taal spreekt. Het resultaat

is dat zij afhaken of gewenst gedrag gaan vertonen om 'erbij' te horen. Dit vindt vaker onbewust dan bewust plaats en zit als het ware verstopt in taalgebruik, houding en omgangsvormen.

Op deze manier ontstaat niet alleen een gedeelde cultuur, maar kan deze binnen een groep wijkagenten met de dag sterker worden. Iemand vertelt een grap omdat hij weet dat die het goed zal doen bij zijn collega's en het luide gelach werkt bevestigend voor het specifieke gevoel van humor in de groep. Eenzelfde proces zien we terug in de praktijk van de surveillance. Daar heerst een 'korte klap'-dynamiek die gekenmerkt wordt door de vraag om snelle actie. Door hieraan invulling te geven en de snelle antwoorden te geven, ontstaan echter direct nieuwe opgaven waar weer snel een reactie op moet komen etcetera.

De structuratietheorie van Giddens verklaart ten eerste hoe een cultuur zich kan wortelen en ten tweede hoe robuust een dergelijke cultuur kan zijn tegen verandering. Het op de basisteams dominante vogelvlucht-perspectief is hier een voorbeeld van. Het is volgens ons te beschouwen als een oplossing voor de kloof tussen 'leefwereld' en 'systeemwereld' die zich op een basisteam ten volle manifesteert. Enerzijds is er het directe contact met publiek en problemen via de balie, surveillanten en wijkagenten. Anderzijds is er sprake van de invloed van de prioriteiten, de opbouw van het team en de visie van de lokale leiding. Het vogelvlucht-perspectief functioneert als een soort compromis tussen systeem- en leefwereld.

Dit perspectief is gericht op de praktijk van problemen, maar op een vluchtige manier die niet teveel chaos en complexiteit toelaat. Het ene probleem in de buurt wordt gecategoriseerd als 'jeugd' of 'verkeer', het andere vormt de input voor een werkverzoek aan collega's van de surveillance. De logica van het vogelvlucht-perspectief zorgt ervoor dat de leefwereld in behapbare brokken functioneert in de systeemwereld. En op deze manier dient het praktisch alle medewerkers op het basisteam. De chef ervaart grip door een focus op prioriteiten, de capaciteitsmanager heeft houvast voor zijn urenverdeling en de informatiespecialist krijgt de cijfers voor zijn informatieproducten. Kortom, het vogelvlucht-perspectief heeft een gedeelde taal, een strategie inclusief specifieke middelen en een duidelijke rolverdeling binnen het wijkteam. Het resultaat is dat deze cultuur zich verspreid over de medewerkers van het team en dat zij extreem lastig te doorbreken is.

Praktijk: Informatie Gestuurde Politie (IGP)

In het genoemde rapport van Sezen en Bascole staat een opmerkelijke zin: 'Waar het begrip informatiegestuurde politie wordt gebruikt, betreft het de systeemgedreven vorm, waarbij alle waarnemingen en ervaringen van dienders in systemen worden vastgelegd.' Deze zin is interessant omdat het niet vaak voor komt dat het concept IGP wordt benoemd als probleem in plaats van als oplossing. Binnen de politieorganisatie en in de literatuur is het dominante beeld dat *intelligence led policing* een uitgelezen middel is om het uitvoeren van politietaken in verschillende processen te verbeteren. Wij hebben in de praktijk echter vooral het beeld ervaren dat Sezen en Bascole schetsen; IGP is vooral een symptoom van de systeemgedreven wijze van het grip krijgen op lokale problemen. Hiermee is het een belangrijke representant en verspreider van het vogelvlucht-perspectief op problemen.

Op een robuust basisteam geldt de grote afstand tot de context van problemen niet alleen voor de leidinggevenden en administratieve krachten, maar ook voor een deel van de vaste medewerkers. Dit deel draait zelden diensten in de noodhulp of surveillance en heeft een taak als informatiespecialist, chef van dienst of capaciteitsmanager. Hiermee zijn zij de belangrijkste representanten van het

vogelvlucht-perspectief op problemen dat wordt belichaamd door IGP. De medewerkers van een basisteam vernemen het beeld van de buitenwereld via de briefing en communiceren in termen van werkopdrachten. Het is hun taak om grip en controle te krijgen op de op de wereld 'buiten', zodat de organisatie effectiever kan opereren. In hun werk is de buitenwereld weliswaar onderwerp van gesprek, maar in termen die passen bij een professionele bureaucratie: eenduidig optreden, informatiesturing en surveilleren op *hotspots*.

Tijdens de implementatiefase van de prominentenmethodiek woonden wij talloze overleggen bij tussen wijkagenten en hun leidinggevendenden. Hierin was het onderwerp van gesprek opvallend vaak de werkverzoeken-cyclus, een proces waarin onder meer wijkagenten surveillancecapaciteit kunnen aanvragen voor hun problemen. Op bijna alle basisteams klaagden wijkagenten over de matige opvolging van hun werkverzoeken; ze werden niet gehonoreerd door de chef van dienst, niet uitgevoerd door de surveillance of niet goed teruggekoppeld in de systemen. Aan de andere kant waren de ontvangers juist van mening dat de gevraagde aandacht vaak niet terecht of slecht verwoord was en bleek er bij het uitvoeren van het verzoek vaak niets aan de hand te zijn. Kortom, in de praktijk bleek het indienen, verdelen en afhandelen van werkverzoeken allerminst productief te werken.

Toch bleek dit geen gevolgen te hebben voor het geloof in het instrument als voornaamste communicatiemiddel tussen wijkagenten en basisteam. Teamchefs pleitten keer op keer voor meer discipline en hamerden op het belang van een goede invulling. Blijkbaar paste deze werkwijze zo goed in het vogelvlucht-perspectief op de basisteams dat zelfs herhaaldelijk disfunctioneren niet leidde tot het ter discussie stellen van het concept. Of zoals Sezen en Bascole het stellen: 'Leidinggevendenden en agenten herkennen het ('IGP') als dé werkwijze. Ook als betrokkenen er negatieve effecten van ondervinden, blijft het de dominante vorm van werken.'

Praktijk: weerstand tegen vernieuwing

Het robuuste kenmerk van de dominante cultuur blijkt niet alleen uit het koesteren van het eigen instrumentarium, maar ook uit scepsis jegens verandering. Tijdens de implementatie van de prominentenmethodiek stuitte we op verschillende hordes die illustratief zijn voor de kenmerken van het vogelvlucht-perspectief. Ten eerste bleek er weerstand tegen een nieuwe werkwijze die korpsbreed werd ingevoerd. Ten tweede werd op het onderwerp 'de wijkagent en de problemen in de buurt' met de nodige scepsis gereageerd en ten derde werd de complexiteit van de vraagstukken vooral als lastig en verwarrend ervaren. Tot slot bleek tijdens het vervolgotraject dat de complexiteit werd gereduceerd tot de IGP-instrumenten van het vogelvlucht-perspectief.

De eerste horde trad op bij de kennismaking op het basisteam. Er werd soms openlijk sceptisch gereageerd op de aankondiging van een nieuwe werkwijze, maar anderen meldden juist dat ze 'enthousiast' waren. Pas later bleek dat dit enthousiasme weinig meer om het lijf had, dan het passief aanhoren van het verhaal. Leiderschapsgoeroe Matthieu Weggeman noemt deze tactiek 'meestribellen', ofwel het ja-knikken totdat een project overwaait. Voor veel professionals is deze tactiek effectiever dan protesteren, volgens Weggeman. Omdat het hen minder gezeur oplevert.

De tweede horde trad op als het onderwerp van de vernieuwing de wijkagent bleek. Er bleken twijfels te heersen over de meerwaarde van gebiedsgebonden werken voor het politieproces. De afwezigheid van de wijkagent tijdens het wel en wee op het basisteam en de afwijkende taal van buurt en burger in plaats van prioritaire delicten leken hier debet aan. De relatief gunstige arbeidsvoorwaarden van de

wijkagent ten opzichte van het andere personeel maakten het er bovendien niet beter op.

De derde horde manifesteerde zich tijdens de plenaire bijeenkomst waarin de prominenten ter discussie werden voorgelegd aan collega's. Er ontstond regelmatig discussie over de definitie en afbakening van een prominent. De complexiteit van het werkveld; de ongrijpbaarheid van de vraagstukken; de onderbuik als kompas en de inherente onvoorspelbaarheid van de leefwereld botsten met de drang om de besproken onderwerpen in te passen binnen prioritair delicten en cijferrationaliteit. Hierdoor betekenden de sessies niet een brug tussen de gebiedsgebonden diender en collega's, maar maakten ze vooral duidelijk waar de pijn zat.

Op de laatste horde stuiten we toen er daadwerkelijk met de prominenten gewerkt moest gaan worden. Om de aansluiting met de praktijk te maken, werd het nieuwe concept ingepast binnen bestaande politieprocessen als het operationeel overleg, prioritering en informatiesturing. Hierin bleek weinig plek voor de context en achtergrond van problemen, waardoor de prominent werd behandeld als een veredeld werkverzoek. Vervolgens adopteerde de prominentenmethodiek de ontevredenheid die gepaard ging met dat instrument en gingen de discussies voornamelijk over het proces en niet over de inhoud.

De implementatiegeschiedenis van de prominentenmethodiek kent een aantal symptomen dat iedere vernieuwing van politiewerk kan treffen. Het eerste heeft te maken met de wijze waarop een vernieuwing wordt ingevoerd. Meestal is er eerst sprake van een plaatselijk succesvolle pilot of proeftuin, die vervolgens wordt 'uitgerold' op grotere schaal. Hierdoor verandert het karakter van *bottom up* in *top down*, met de hierboven geschetste weerstand tot gevolg. Ten tweede bestaat er een groot risico op doel-middel verschuiving. Dit betekent dat de aandacht zich richt op het vullen van de systemen, het opstellen van het lijstje of het categoriseren van de jeugdgroep. Na verloop van tijd verdwijnt het doel van de vernieuwing volledig uit beeld.

In het geval van de prominentenmethodiek betekende dit dat de discussies gingen over de definitie van een prominent, de ict-applicatie of de gevoelige relatie tussen wijkagent en collega's. De vakinhoudelijke discussies over de aanpak van daadwerkelijke problemen bleven echter uit en de wijkagent bleef binnen het vogelvlucht-perspectief op problemen actief aan de zijlijn van de organisatie.

Het vogelvlucht-perspectief en de wijkagent

De plek van de frontlijnwerker in een maatschappelijke organisatie wordt overtuigend beschreven in de klassieker [Street-level bureaucracy](#) van Michael Lipsky. Dit boek schetst een wat pessimistisch beeld van een oneindig aanbod aan vragen vanuit de samenleving; een gebrek aan middelen en een organisatie die verkeerde prikkels geeft. Volgens Lipsky ontwikkelt de frontlijner een aantal defensiemechanismen om overeind te blijven te midden van deze onwerkbaar situatie. Zo vindt er simplificatie en stereotypering op, wordt er routineus opgetreden en wordt persoonlijke betrokkenheid vermeden. Dit leidt ertoe dat professionals niet de kwaliteit van dienstverlening leveren die de samenleving en de organisatie van hen verwacht. Vereiste competenties als *decision making*, *communication*, *problem solving* en *relations with organization* komen dan ook niet altijd uit de verf.

Lipsky heeft het vooral over de positie van de frontlijnwerker op het grensvlak van organisatie en

samenleving die hem moeilijkheden bezorgt. Hij stelt dat de toerusting van frontlijners niet voldoende is om hen optimaal te laten functioneren. Hierdoor zullen zij in de praktijk moeten kiezen uit het tevreden stellen van de samenleving en de organisatie. De genoemde strategieën zijn het resultaat van hun keuze voor het dienen van de samenleving, zonder voldoende ondersteuning.

De auteurs [Maynard-Moody en Musheno](#) onderscheiden in navolging van deze invloedssfeer twee typologieën: de *state-agent* en de *citizen-agent*. De eerste is degene die de regels van de wet, organisatie of overheid uitdraagt en bewaakt in de praktijk van de samenleving; de tweede is een morele actor die beslissingen maakt op basis van persoonlijke kennis en interactie. Maynard-Moony en Musheno constateren dat agenten, hulpverleners en docenten worstelen met deze twee benaderingen van hun werk, die van de regel en die van de context. Soms levert dit voor de burger een verwarrend beeld op, omdat de frontlijnwerker binnen een en dezelfde context kan redeneren vanuit een andere benadering.

In de visie van Lipsky functioneert een frontlijnwerker onder zijn kunnen, doordat hij onvoldoende gefaciliteerd wordt door zijn organisatie bij het beantwoorden van de oneindige vraag uit de samenleving. In onze ogen is het vogelvlucht-perspectief dat dominant is op de basisteams hier een illustratie van. De wijkagent staat aan de zijlijn van zijn eigen organisatie, doordat hij middenin de praktijk staat. De hoeveelheid kennis die hij hier opdoet, past niet in het plaatje van informatiesturing en capaciteitsmanagement.

Kortom

In de visie van Mintzberg is de adhocratie de gewenste organisatievorm voor een complexe omgeving met complexe taken. In de praktijk van het robuuste basisteam floreert echter de professionele bureaucratie als compromis tussen de systeemwereld en leefwereld. Het taalgebruik en bijbehorend instrumentarium van de Informatie Gestuurde Politie klinkt aantrekkelijk en nastrevenswaardig, maar blijkt in de praktijk te leiden tot bureaucratie en perverse effecten. Wijkagenten blijken bovendien niet bij machte hun vakmanschap over specifieke casussen te vatten in de gewenste informatieproducten en falen daarmee in de ogen van veel teamleden als belangrijke kennisleverancier. Dit is weliswaar een vertekend beeld dat zowel [het vakmanschap van de wijkagent](#) als [de veiligheidsvraagstukken in de buurt](#) geen recht doet. Maar het past in het vogelvlucht-perspectief op lokale problemen dat op de robuuste basisteams de dominante zienswijze is.