

# Verantwoording en politie: een verkenning

Jan Terpstra, Alain Duchatelet, Jelle Janssens, Dominique Van Ryckeghem  
& Peter Versteegh

Verantwoording over het geleverde werk is voor de hedendaagse politie een essentiële opgave. Met het minder vanzelfsprekend worden van het gezag van de politie, de groeiende mondigheid van burgers, het streven naar kostenefficiëntie door de gevolgen van de financieel-economische crisis en de toegenomen complexiteit van het werk stijgen de behoefte en eisen die aan verantwoording door de politie worden gesteld. Als de politie om wat voor reden dan ook niet aan de verwachtingen lijkt te voldoen, wordt van haar verantwoording geëist, niet alleen door gezagsdragers, maar ook door politici, massamedia en burgers. De redenen waarom verantwoording wordt gevraagd, lopen uiteen en lijken bovendien in variëteit toe te nemen. De ene keer gaat het bijvoorbeeld om de vraag of de politie gebruik maakt van wat inmiddels heet etnisch profileren, een volgende keer gaat het om een achterblijvend oplossingspercentage, te lange aanrijtijden, trage ICT-systemen of uit de hand gelopen kosten. Verantwoording door de politie is niet alleen complex vanwege de toegenomen eisen en verwachtingen die er op dit punt gelden, maar ook omdat een grote diversiteit is ontstaan in de vormen waarin van de politie verantwoording wordt verwacht. In een dramademocratie (Elchardus, 2002) vindt verantwoording door de politie plaats in een sterk gepolitiseerde en gemediatiseerde context (Terpstra, 2013). Dat maakt de politie kwetsbaar en betekent dat de grens tussen verantwoording en reputatiemanagement om imagoschade te beperken, erg dun kan zijn. Ook dat maakt de politie kwetsbaar, want veel aandacht voor PR en voor pogingen zich van haar beste zijde voor te doen, kunnen bij burgers juist argwaan oproepen en de vraag of er wellicht iets te verbergen valt.

In deze aflevering van de Cahiers Politiestudies staat de thematiek van verantwoording door de politie centraal. Het gaat daarbij niet alleen om externe, maar ook om interne verantwoording over het geleverde werk en de daarbij bereikte resultaten.

Als inleiding op de verschillende bijdragen in dit nummer wordt eerst een algemene beschouwing gegeven over verantwoording over politiewerk en politieorganisatie. Daarbij wordt onder meer de vraag behandeld waarom verantwoording voor de politie zo'n centrale plaats inneemt en welke doelen en functies daaraan worden toegekend. Vervolgens wordt de diversiteit aan vormen en strategieën van verantwoording besproken. Ingegaan wordt op de grote dominantie van het bedrijfsmatig denken rond verantwoording, ook ten aanzien van de politie. Daarna worden enkele meer specifieke onderwerpen aan de orde gesteld, waaronder de uitvoering van verantwoording en de weerstanden die zich daartegen kunnen voordoen. Tot slot komt de vraag aan de orde hoe verantwoording zich verhoudt tot de noodzaak van professionaliteit en professionalisering binnen de politieorganisatie. Deze inleiding wordt afgesloten met een korte presentatie van de verschillende bijdragen in dit Cahier.

## Verantwoording: functies en doelen

Door Trevor Jones (2003) is verantwoording omschreven als een kameleonbegrip waaraan vele betekenissen kunnen worden toegekend. Voorlopig wordt hier onder verantwoording verstaan het verstrekken van informatie over het werk van de politie waardoor een beoordeling daarvan mogelijk wordt. Verantwoording bij de politie wordt vaak geplaatst in twee verschillende contexten. Ten eerste wordt verantwoording vaak gekoppeld aan de positie van de politie in een democratische rechtstaat. Zo menen Walker en Archbold (2014: 8-11) dat publieke verantwoording een basisprincipe is voor elke politie in democratische samenlevingen. Die verantwoording heeft betrekking op de vraag in hoeverre het politieoptreden voldoet aan de (deels wettelijk geformuleerde, deels beleidsmatig bepaalde) eisen, regels en voorwaarden.

Ten tweede wordt verantwoording vooral geplaatst in het kader van de sturing van de politie. In dat verband wordt vaak in een adem gesproken van sturing en verantwoording of van *governance* en *accountability*. Verantwoording moet dan de informatie of terugkoppeling bieden waarop (verdere) sturing of bijstelling van politie en politiewerk mogelijk is (Terpstra, 2002; Jones, 2003). Deels heeft verantwoording daarmee niet alleen een externe, maar ook interne functie. De beide genoemde vormen van verantwoording gaan overigens in de regel uit van een organisatorische context met een hiërarchisch karakter.

Hoe belangrijk deze twee betekenissen van verantwoording als basiseis voor democratische politie en als onderdeel van de sturing van politiewerk ook zijn, de afgelopen decennia heeft het begrip verantwoording bij de politie daarnaast nog andere doelen en functies gekregen. Zo wordt verantwoording steeds meer gezien als voorwaarde tot het leren van eerdere ervaringen met politiewerk en daarmee als middel tot verhoging van de professionaliteit van het politiewerk. Daarnaast heeft verantwoording over het geleverde werk in toenemende mate een functie gekregen in (samenwerkings)relaties met partners in de veiligheidszorg, waaronder (groepen) burgers. Sinds ongeveer de jaren zeventig van de vorige eeuw wordt bovendien democratische verantwoording niet slechts begrepen in de relatie tot gezag, bestuur, wetgever of parlement, maar ook in directe relaties met burgers, zoals bewoners of winkeliers in een bepaalde wijk. Sinds die tijd heeft verantwoording ook een belangrijke functie gekregen naar aanleiding van klachten van burgers, bijvoorbeeld over bejegening door politiemensen. Verantwoording krijgt hier overigens niet alleen een reactieve betekenis, bijvoorbeeld naar aanleiding van gebeurtenissen waar burgers zich onheus of onterecht behandeld voelen. Er kan ook sprake zijn van een meer preventieve verantwoording. Verantwoording in de vorm van een open en responsieve organisatie en een transparant optreden kan mogelijk voorkomen dat bij burgers ergernissen ontstaan of cumuleren. In al deze gevallen gaat het niet alleen om verantwoording in hiërarchische of verticale verhoudingen, maar ook om verantwoording in horizontaal georganiseerde verbanden, zoals lokale veiligheidsnetwerken of vormen van burgerparticipatie.

Naast de genoemde functies van verantwoording door de politie zijn er enkele belangrijke achterliggende doelen. Ook hierin lijkt een ontwikkeling zichtbaar. In het verleden ging het bij externe verantwoording vooral om het vaststellen van de legaliteit, rechtmatigheid en eventueel gezagsgetrouwheid van de politie. Intern ging het dan daarnaast, in de lijn van het traditioneel bureaucratische karakter van veel politieorganisaties, om het vaststellen van de gehoorzaamheid, volgzzaamheid en stiptheid van politiemensen in hun

werk. Bij de externe verantwoording gaat het inmiddels naast legaliteit steeds meer ook om het versterken van de sociale legitimiteit in een bredere zin en om het bevorderen van het vertrouwen van burgers in de politie, soms ten onrechte begrepen als een vorm van klanttevredenheid (Walker & Archbold, 2014; Van Hoorn, 2010).

### Verantwoording in meervoud

Met het groeiend aantal functies en doelstellingen van verantwoording over de politie is ook het aantal onderwerpen toegenomen waarover verantwoording wordt afgelegd: niet alleen de rechtmatigheid en kwaliteit van het politiewerk, maar bijvoorbeeld ook de bereikte *output* (hoeveel boetes zijn er uitgeschreven, hoeveel boeven gevangen), de veronderstelde *outcome* van het politieoptreden (het veiligheidsniveau, de tevredenheid van burgers), de financiële aspecten en de efficiëntie van de organisatie. Tegelijk zijn de vormen waarin verantwoording wordt afgelegd diverser geworden. In navolging van het werk van Douglas (1982) en Hood (2000) kan onderscheid worden gemaakt tussen drie hoofdvormen van verantwoording, namelijk hiërarchische, egalitaire en individualistische verantwoording. Hiërarchische verantwoording past bij de traditionele bureaucratische organisatie. Egalitaire verantwoording gaat uit van het belang van participatie door leden van de organisatie en van gelijkheid tussen professionals. Individualistische verantwoording benadrukt het belang van (deels financiële) ‘prikkel’ en komt het duidelijkst tot uiting in het zogenaamde afrekenen op individuele prestaties. Elk van deze vormen van verantwoording gaat daarmee uit van een bepaald beeld van de politieorganisatie en benadrukt specifieke waarden. Iedere vorm van verantwoording kent ook specifieke beperkingen en roept bepaalde (soms ongewenste) neveneffecten op (Terpstra, 2011). Dat is ook de reden waarom vaak meerdere vormen van verantwoording naast elkaar bestaan en zich soms kunnen stapelen (Chan, 1999). Het gevolg daarvan is echter dat tussen de verschillende vormen van verantwoording over de politie spanningen en inconsistenties kunnen ontstaan. Bovendien kan vanwege deze stapeling van verantwoording en verantwoordingsvormen de beoogde transparantie onbedoeld weer deels teniet wordt gedaan.

Gezien deze diversiteit wordt verantwoording vaak een multidimensionaal concept genoemd. Zo wordt onderscheid gemaakt tussen onder meer interne en externe verantwoording, lokale en centrale verantwoording, verticale en horizontale verantwoording en verantwoording *top-down* en *bottom-up* (McLaughlin, 2005; Ranson, 2003; Van Kersbergen & Van Waarden, 2004; Walker, 2002; Terpstra, 2011). Complexer wordt het nog als men zich realiseert dat verantwoording over politiewerk niet alleen verloopt via formele kanalen, maar ook op informele manier, bijvoorbeeld bij de legendarische koffiemachine of aan de tafel in de kantine. Ook hier bestaan tussenvarianten, als bijvoorbeeld het zogenaamde motorkapoverleg na een gezamenlijk optreden, voordat men weer overgaat tot de orde van de dag.

### Verantwoording en bedrijfsmatige politie

Elke verhandeling over verantwoording in de publieke sector staat sinds begin jaren negentig onvermijdelijk in de schaduw van het bedrijfsmatig denken dat sinds die tijd wereldwijd aan dominantie en invloed won (Pollit & Bouckaert, 2000; Clarke & Newman, 1997). Dit geldt ook voor de politie, hoewel er tussen landen (waaronder tussen Nederland en België) verschillen bestaan in de mate waarin het *New Public Management*

invloed heeft op het overheidsbeleid (Pollit & Bouckaert, 2000) en het discours over sturing en verantwoording bij de politie bepaalt. In deze denkwijze bestaat het ideaal van een bedrijfsmatig ingerichte en opererende politie. Deze gedachtegang heeft vooral gevolgen voor de opvattingen over verantwoording (Terpstra & Trommel, 2006). Het gaat daarin om het 'afrekenen op resultaten', dat wil zeggen dat organisaties, organisatie-eenheden en zo mogelijk individuele politiemensen zouden moeten worden beoordeeld op de mate waarin zij voldoen aan vooraf geformuleerde *performance targets*, vaak in de vorm van *output*- en *outcome*-indicatoren. Bovendien kan daarbij gebruik worden gemaakt van *bench marking*. Indien organisaties of medewerkers op dit punt falen, moet daarop sanctie volgen. Het wel bereiken van het target moet volgens deze gedachtegang worden beloond, bijvoorbeeld met een bonus. Deze bedrijfsmatige verantwoording was duidelijk te vinden in de prestatieafspraken die vanaf 2003 in Nederland werden gehanteerd tussen de (toenmalige) regionale politiekorpsen en de Minister (Jochoms et al., 2006). In veel gevallen werden deze landelijke afspraken bovendien vertaald naar lagere niveaus in de politieorganisatie.

Hoewel het bedrijfsmatig denken ook bij de politie in onder meer Engeland en Nederland sinds de jaren negentig veel invloed kreeg, bestond hierop vanaf het begin ruime kritiek. Deze heeft vooral betrekking op de afrekencultuur die de bedrijfsmatige verantwoording met zich meebrengt. Eén van de kritiekpunten luidt dat deze afrekencultuur gebaseerd is op wantrouwen en daarmee negatief uitwerkt op de verhoudingen binnen de politie (Van Hoorn, 2010). Bovendien zouden de gehanteerde kwantitatieve indicatoren en targets onvoldoende recht doen aan de aard en complexiteit van het politiewerk. Niet zozeer het aantal uitgeschreven boetes is van belang, als wel de wijze waarop de politie in bepaalde contexten gezag uitstraalt, de vrede bewaart, de sociale orde in standhoudt en burgers geruststelt. Bovendien gaat de eenzijdige nadruk op *output*, maar vooral *outcome* er ten onrechte van uit dat deze sterk afhangen van de inzet van de politie zelf. Het belangrijkste kritiekpunt is dat de invoering van deze bedrijfsmatige verantwoording ongewenste ('perverse') effecten heeft op het handelen en de beslissingen van politiemensen op de werkvloer. Werk dat niet op eenvoudige wijze gemeten kan worden en/of dat niet beloond wordt, laat men liggen, terwijl andere werkzaamheden die wel passen in de cijfermatige targets overdreven veel aandacht krijgen. Een voorbeeld hiervan is het zogenaamde 'bonnen of boetes jagen': '*what can't be measured, doesn't count and what does not count, is not done*' (FitzGerald et al., 2002: 138). Juist deze kritiek op de vanaf het begin omstreden Nederlandse 'bonnenquota' bracht in 2011 de toenmalige Minister van Veiligheid & Justitie ertoe deze met vrijwel onmiddellijke ingang in te trekken.

De dominantie van het bedrijfsmatig denken, ook op het terrein van de politie, lijkt inmiddels minder vanzelfsprekend. Steeds sterker lijkt het besef dat het werk in publieke organisaties als de politie niet is te reduceren tot een simpel productieproces (Terpstra & Trommel, 2006). Toch blijft ook in wat wel is genoemd het post-NPM-tijdperk (Christensen & Lægheid, 2011) de invloed van bedrijfsmatig denken op verantwoording merkbaar, zoals bijvoorbeeld in het door Zouridis et al. (2014) ontwikkelde systeem voor 'productiviteitsmeting' bij de Nederlandse Nationale Politie. Geprobeerd wordt echter, ook in het genoemde rapport, te komen tot een bredere invulling van verantwoording en prestatie meting bij de politie. Voorlopig zal de invloed van het eenzijdige bedrijfsmatige, economistische en *managerial* denken (of hoe het ook genoemd wordt) vermoedelijk veel invloed blijven uitoefenen op de verantwoording over de politie. De

term post-NPM-tijdperk lijkt daarom niet alleen optimistisch, maar voorlopig ook nogal voorbarig (vgl. Lodge & Gill, 2011).

### **Verantwoording: uitvoering en weerstanden**

Een belangrijke vraag ten aanzien van verantwoording bij de politie, is hoe deze in de praktijk plaatsvindt. Verschillende bijdragen in dit Cahier laten zien dat verantwoording feitelijk anders en minder goed kan verlopen dan op basis van alleen beleidsuitgangspunten en beleidsnota's zou mogen worden verwacht. Bovendien is de vraag van belang welke effecten verantwoording in de praktijk heeft. Bij beantwoording hiervan is de meeste aandacht uitgegaan naar de perverse gevolgen van eenzijdig kwantitatief performance management voor het werk en de betrokkenheid van politiemensen (hoewel bijvoorbeeld bij de Nederlandse prestatiecontracten opvallend genoeg nooit systematisch is nagegaan welke effecten die hadden op de uitvoering van het werk). Minstens even belangrijk is de vraag welke gevolgen verantwoording over politiewerk heeft voor de legitimiteit en het vertrouwen van burgers in de politie. Eén van de argumenten voor bedrijfsmatige verantwoording bij de politie was juist dat op die wijze het vertrouwen van het publiek kon worden teruggewonnen (Terpstra & Trommel, 2009).

Verantwoording bij de politie is lang niet altijd vanzelfsprekend. Integendeel, in sommige gevallen roept verantwoording veel weerstand op. Verschillende factoren worden in dit verband wel genoemd, maar hun rol is toch niet geheel duidelijk. Ten eerste wordt vaak verondersteld dat externe verantwoording zich moeilijk laat verenigen met de traditionele politiecultuur. Deze zou zich onder meer kenmerken door een isolement ten opzichte van de buitenwereld, die vaak in negatieve, soms vijandige termen zou worden ervaren. Bovendien zou veel nadruk liggen op interne solidariteit (zie voor een overzicht Reiner, 2010). Op deze wijze zou de traditionele politiecultuur zich verzetten tegen externe verantwoording. Het is echter de vraag of dit niet een te simpele voorstelling van zaken is. In Nederland en België is de ervaring van veel onderzoekers juist dat de politie voor hen tamelijk toegankelijk is. Bovendien wordt zo voorbij gegaan aan de grote diversiteit in de politiecultuur. Veel van de noties over politiecultuur zijn ontleend aan Amerikaanse studies uit de jaren zeventig. Deze zijn niet zonder meer van toepassing op de cultuur van de Nederlandse en Belgische politie. Zo is in Nederland onder politiemensen het wantrouwen tegenover buitenstanders veel minder sterk dan uit Amerikaanse en Engelse studies naar voren komt (Terpstra & Schaap, 2013). Aangenomen mag worden dat dit ook geldt voor de Belgische politiecultuur. Ook blijkt de vaak genoemde geslotenheid bij de Nederlandse politie minder sterk aanwezig dan in andere vergelijkbare sectoren als de private veiligheidszorg (Terpstra, 2014). Als geslotenheid bij de politie bijdraagt aan terughoudendheid tot externe verantwoording komt deze mogelijk niet zozeer voort uit een veronderstelde traditionele politiecultuur, maar is deze eerder een antwoord op de geconstateerde politisering en mediatisering van veiligheidszorg en politie. Verantwoording wordt dan vooral geplaatst in het kader van beperking van de schade voor de reputatie en het imago van de eigen organisatie. Intern wordt verantwoording dan vooral een zaak voor de PR-specialisten en hun gedachte van een 'concerncommunicatie' (Beunders et al., 2011). Na de populariteit van de bedrijfsmatige verantwoording draagt dit vermoedelijk bij aan nieuwe beperkingen en vertekeningen in de verantwoording door de politie.

Daarnaast heeft de politie te maken met de verspreiding en institutionalisering van sociale media. Dit draagt bij de politie bij aan een gevoel van kwetsbaarheid: het optreden van politiemensen wordt steeds meer gevolgd en vastgelegd. In hoog tempo worden boodschappen, beelden en beoordelingen over politietoedredingen verspreid via sociale media en internet, die vervolgens moeilijk zijn te corrigeren en nauwelijks zijn terug te draaien. Verantwoording door de politie wordt in dit ‘glazen huis’ steeds urgenter, maar in deze vluchtige context ook steeds moeilijker (Terpstra, 2013). Dit kan op den duur leiden tot een lastige combinatie van openheid en terughoudendheid. In deze situatie blijft het voor de politie, net als voor vele andere publieke organisaties, daarom zoeken naar adequate strategieën van verantwoording en openheid.

### **Verantwoording en professionaliteit**

Ook ten aanzien van interne verantwoording kunnen zich binnen de politie weerstanden voordoen. Het wantrouwen op de werkvloer tegenover leidinggevenden kan binnen de politieorganisatie groot zijn (Reiner, 2010) en hierbij een belangrijke rol spelen. Bovendien wordt verantwoording op de werkvloer vaak beschouwd als ‘overbodige bureaucratie’. In veel gevallen worden door politiemensen onder dat label ongenoegens geschaard over uiteenlopende werkzaamheden die niet passen in hun beeld van ‘echt politiewerk’ (Vlek, 2014). Administratieve werkzaamheden ter verantwoording van hun werk maken daar een belangrijk onderdeel van uit en zijn dan ook een voortdurende bron van ‘bureaucratische ergernis.’

De behoefte bij het management of bestuur tot controle over het uitvoerend werk van politiemensen door middel van zogenaamde surrogaatmetingen (Lipsky, 1980) kan ertoe bijdragen dat de aandacht op de werkvloer verschuift naar het voldoen aan de performance indicatoren terwijl de inhoud van het werk verwaarloosd wordt. In plaats daarvan is er behoefte aan vormen van verantwoording die rekening houden met de noodzaak van autonomie op de werkvloer en de complexiteit en contextgebondenheid van veel politiewerk. Het gaat daarbij om verantwoording die niet primair plaatsvindt vanuit een perspectief van wantrouwen en controle. Verantwoording vindt dan niet alleen plaats top-down, maar probeert ook uit te gaan van en bij te dragen aan de professionalisering van de politie en het daarbij noodzakelijke leren op de werkvloer. Dat betekent ook dat verantwoordingssystemen moeten aansluiten bij de logica van het geleverde werk (Brodin, 2008; FitzGerald, 2002: 141-142).

### **Bijdragen aan dit Cahier**

Dit Cahier opent met een bijdrage van *Lex Cachet*. Centraal uitgangspunt is voor hem dat in een democratische rechtsstaat verantwoording een centrale opgave vormt voor de politie. Dat is niet alleen omdat de politie een belangrijke maatschappelijke functies vervult, maar ook omdat haar functioneren soms gevoeligheden kan oproepen. De komst van de Nationale Politie in Nederland en het toenemende belang van sociale media maken hernieuwde aandacht voor verantwoording van de politie noodzakelijk. In deze bijdrage wordt nagegaan welke ontwikkelingen zich hebben voorgedaan in de verantwoording over de politie in Nederland en welke stadia daarin zijn te onderscheiden. Alleen al de hoeveelheid verantwoording is sterk toegenomen. Bovendien is deze minder ad hoc en meer beleidsmatig geworden. Verantwoording vindt steeds meer op meerdere niveaus plaats, niet alleen in verticale (hiërarchische) relaties, maar ook in

horizontale. De sociale media maken dat verantwoording directer en sneller verloopt. Daarbij doen zich nieuwe dilemma's voor. Geconstateerd wordt dat de invoering van de Nationale Politie op dit punt niet geheel zonder risico's is.

Eerder is reeds aangegeven dat met de groeiende dominantie van het *New Public Management* de verantwoording over politiewerk sterk in het teken is komen staan van afrekenen op kwantitatieve resultaten. In het verlengde van hun spraakmakende boek *The Crime Numbers Game: Management by Manipulation* (2012) beschrijven *Eterno en Silverman* de perverse effecten van het New Yorkse performance managementsysteem *Compstat*. Volgens hen heeft dit verantwoordingsstelsel bijgedragen aan een angstcultuur en spanningen tussen leiding en werkvloer. Binnen de politie wordt geprobeerd dit op te lossen door cijfers over geleverde prestaties aan te passen. Factoren die dit negatieve patroon bevorderden, zijn onder meer het top downkarakter van de sturing in dit politiekorps, de vernederingen waarmee het werken met *Compstat* gepaard ging, de grote nadruk op controle en straf bij onvoldoende prestaties, en de focus op korte termijneffecten. Ook al is *Compstat* wereldwijd gezien als een na te volgen systeem, de twee auteurs maken met hun beschouwing duidelijk dat *Compstat* niet alleen positieve resultaten heeft opgeleverd. In vele opzichten overheersen de negatieve effecten.

In zijn artikel laat *Ivo van Duijneveldt* zien dat verantwoording niet alleen in het teken van controle hoeft te staan, maar een veel bredere betekenis kan hebben. Hij concentreert zich op verantwoording door wijkagenten over hun werk. Juist wijkagenten beschikken over een grote mate van autonomie. Ook bij hen is de spanning zichtbaar tussen verantwoording als controlemiddel en verantwoording als middel tot professionalisering. Hij laat zien dat verantwoording meerdere dimensies en vormen kent die in de praktijk door elkaar heen kunnen lopen. In tegenstelling tot wat op het NPM geïnspireerde denkbeelden suggereren, kunnen verantwoording en professionele dialoog in het werk van wijkagenten van groot belang zijn. Verantwoording kan bijdragen aan het leren door professionals, het reflecteren op hun werk, het ontwikkelen van praktische normen, hun ontwikkeling als professional en het onderling bespreekbaar maken van het werk. Verschillende condities zijn van belang om deze vorm van verantwoording te realiseren, onder meer dat de verantwoording geen afstandelijk proces is. Het vereist bovendien actieve betrokkenheid van de wijkagenten.

De daarop volgende bijdrage is van de hand van *Rita Passemiers*. Zij behandelt de verantwoording over het werk van de politie door in te gaan op de afhandeling van klachten van burgers over de politie. In de stad Gent (waar haar bijdrage zich op concentreert) vormt de politie één van de meest klachtengevoelige onderwerpen. Burgers die met klachten over de politie naar de Lokale Ombudsman komen, hebben vooral behoefte aan onafhankelijkheid van een klachtenbehandelaar. De gegronde klachten van burgers over de politie hebben onder meer betrekking op: gebrekkige communicatie, een weinig klantvriendelijke behandeling, onzorgvuldigheid, onduidelijke en logge procedures, te lange wachttijden, het niet voldoen aan verwachtingen van burgers, etnisch profileren en situaties waarin de politie geweld gebruikte. De auteur constateert dat in het verleden de politie wel eens terughoudend was tegenover de ombudsman of -vrouw en formalistisch reageerde. Zij spreekt in dit verband van een zebra-effect: het op de strepen gaan staan. De traditionele politiecultuur kan deze neiging tot afsluiting voor externe klachten en interne loyaliteit versterken.



In hun artikel behandelen *Thoonen en Duijst* de wijze waarop in Nederland wordt voldaan aan de verplichting onderzoek in te stellen in gevallen waarin een burger overlijdt die op dat moment onder de zorg staat van de politie. Op grond van het EVRM heeft de overheid een zorgplicht voor gedetineerden. Indien een gedetineerde overlijdt, moeten de autoriteiten verantwoording afleggen over de wijze waarop de gedetineerde is behandeld. Omdat de situaties die tot het overlijden kunnen leiden sterk uiteen lopen, is niet in detail vastgelegd waaruit dat onderzoek moet bestaan. Wel dient het onafhankelijk te zijn, voortvarend te worden uitgevoerd en moeten de resultaten openbaar zijn. Uit dossieronderzoek concluderen de auteurs dat verschillende verbeteringen mogelijk zijn in de wijze waarop aan de verantwoordingsplicht wordt voldaan, onder meer met betrekking tot de effectiviteit en onafhankelijkheid van het onderzoek en de informatie aan nabestaanden. Omdat de onderzoeken vaak mede betrekking hebben op de medische zorg aan arrestanten komt de vraag op of een medische inspectie niet betrokken zou moeten worden bij deze onderzoeken.

*Jelle Janssens* gaat na op welke wijze in België door de politie verantwoording wordt afgelegd over onderwerpen die vallen onder de brede noemer van integriteit. Hij maakt daarbij gebruik van het Nationaal Integriteitssysteem (NIS) dat door Transparency International wordt gehanteerd om zicht te krijgen op risico's van corruptie en de maatregelen om deze tegen te gaan. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen drie hoofdthema's, namelijk capaciteit, bestuur en rol (de praktische bijdrage aan de opsporing van corruptie). Deze bijdrage laat een van de zwakke punten van veel verantwoordingsstrategieën zien, namelijk dat uitgebreide regels en wetgeving met betrekking tot verantwoording, onafhankelijkheid en transparantie in de praktijk toch niet zo goed functioneren als op papier mogelijk lijkt. Volgens de auteur zou dat onder meer een gevolg zijn van een de facto strafrechtelijke immuniteit van politieambtenaren. Hij pleit dan ook voor meer aandacht bij de politie voor de praktische implementatie van verantwoordingsplannen en -strategieën.

Door *Tom Van Dijk, Paul Van Musscher en Peter Versteegh* wordt verantwoording vooral geplaatst in het kader van de overgang van hiërarchische sturing naar de dynamiek van de netwerksamenleving. Zij betogen dat daarin een andere manier van verantwoording afleggen past. Niet slechts op basis van cijfers achteraf, maar kwalitatiever, interpretatiever en doorlopend. Daarmee, zo stellen zij, wordt aangesloten bij wat de samenleving vandaag de dag van de politie verlangt: een politie die optreedt, doet wat nodig is in een wederkerig contact. De auteurs gaan aansluitend in op een door de politie-eenheid Den Haag geïntroduceerde kwalitatieve methode van veiligheidssturing en -verantwoording. Een combinatie van drie *evidence based* veiligheidsstrategieën – probleemgericht werken, informatiesturing en een radicale keuze voor burgerparticipatie (*The Best of Three Worlds*) – speelt daarbij een leidende rol.

In de laatste bijdrage aan dit Cahier verbreedt *Jan Terpstra* het perspectief. Hij constateert dat de literatuur over verantwoording van *policing* zich nog grotendeels beperkt tot de reguliere politieorganisatie. Het belang van de groei van *plural policing*, waarbij naast de reguliere politie, vele andere publieke en private partijen politieachtige taken krijgen, lijkt in de literatuur over verantwoording nog nauwelijks onderkend. Onderzoek hiernaar ontbreekt nagenoeg. Om na te gaan hoe de verantwoording in een pluriform politiebesteding gestalte krijgt, wordt in deze bijdrage ingegaan op drie vormen van pluriforme politie, namelijk: niet-politiële publieke gemeentelijke handhavers



(BOA's), private veiligheidszorg, en buurtwachten. De verschillen in verantwoording in dit gefragmenteerde veld blijken groot te zijn. Weliswaar zijn naast de overheid andere instanties bij deze verantwoording betrokken, toch blijft de overheid hier een centrale rol spelen. Vaak lijkt de geleverde verantwoording tamelijk zwak en het besef van het belang daarvan beperkt. Gepleit wordt voor versterking van integraal toezicht en verantwoording op het pluriform politiebestedel

### Boekbesprekingen

Dit Cahier sluit af met twee boekbesprekingen. Ten eerste wordt het proefschrift *Opsporing, tegenspraak en veranderende frames* besproken van Renze Salet. Deze recensie werd geschreven door Marc Bockstaele. Daarop leest u hetgeen Etienne Verhoeyen vindt van het boek *Wie heeft Lahaut vermoord? De geheime Koude Oorlog in België* van de hand van Gerard Emmanuel, Widukind De Ridder en Françoise Muller.

### Bibliografie

BRODKIN, E.Z. (2008). Accountability in street-level organizations. *International Journal of Public Administration*, 31(3), 317-336.

BEUNDERS, H. ET AL., (2011). *Politie en Publiek. Een onderzoek naar de communicatievormen tussen burgers en blauw*. Amsterdam (Politie & Wetenschap nr. 54).

CHAN, J.B.L. (1999). Governing police practice: limits to the new police accountability. *British Journal of Criminology*, 50(2), 251-270.

CHRISTENSEN, T. & LÆGREID, P. (2011). Post-NPM reforms: whole of government approaches as a new trend. In S. GROENEVELD & S. VAN DE WALLE (Eds.), *New Steering in Public Management*. Bingley: Emerald, 11-24.

CLARKE, J. & NEWMAN, J. (1997). *The Managerial State: Power, politics and ideology in the making of New Welfare*. London: Sage.

DOUGLAS, M. (1982). *In the active voice..* London / Boston: Routledge and Kegan Paul.

ELCHARDUS, M. (2002). *De dramademocratie*. Tiel: Lannoo.

ETERNO, J.A. & SILVERMAN, E.B. (2012). *The Crime Numbers Game; management by manipulation*. Boca Raton: CRC Press.

FITZGERALD, M. ET AL. (2002). *Policing for London*. Cullompton: Willan.

HOOD, C. (2000). *The Art of the State. Culture, Rhetoric and Public Management*. Oxford: Clarendon Press.

HOORN, VAN J. (2010). *Sturen op Vertrouwen. Goed leidinggeven aan goed politiewerk*. Amsterdam: Boom.

JOCHOMS, M.P.C.M. ET AL. (2006). *Op prestaties gericht. Over de gevolgen van prestatiebesturing en prestatieconvenanten voor sturing en uitvoering van het politiewerk*. Den Haag: Elsevier.

JONES, T. (2003). The governance and accountability of policing. In T. NEWBURN (Ed.), *Handbook of Policing*. Cullompton, Willan, 603-827.

- VAN KERSBERGEN, K. & WAARDEN, F. VAN (2004). 'Governance' as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy. *European Journal of Political Research*, 43(2), 143-171.
- LIPSKY, M. (1980). *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage.
- LODGE, M. & GILL, D. (2011). Toward a new era of administrative reform? The myth of post-NPM in New Zealand. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 24(1), 141-166.
- MCLAUGHLIN, E. (2005). Forcing the Issue: New Labour, New Localism and the democratic renewal of police accountability. *The Howard Journal of Criminal Justice*, 44(5), 473-489.
- POLLIT, C. & BOUCKAERT, G. (2000). *Public management reform. A comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- RANSON, S. (2003). Public accountability in the age of neo-liberal governance. *Journal of Education Policy*, 18(5), 459-480.
- REINER, R. (2010). *The Politics of the Police*. Oxford: Oxford University Press (4d edition).
- TERPSTRA, J. (2002). *Sturing van politie en politiewerk. Een verkennend onderzoek tegen de achtergrond van een veranderende sturingscontext en sturingsstijl*. Zeist: Kerckebosch.
- TERPSTRA, J. (2011). Governance and accountability in community policing. *Crime, Law and Social Change*, 55(2-3), 87-104.
- TERPSTRA, J. (2013). Mediatisering van opsporing en vervolging. Nieuwe kwetsbaarheden van politie en justitie. *Strafblad. Tijdschrift voor wetenschap en praktijk*, 11(5), 360-370.
- TERPSTRA, J. (2014). Not just one node among many. Plural policing in a state-dominated context. *Policing and Society*, Published First online, DOI: 10.1080/10439463.2015.1012169.
- TERPSTRA, J. & SCHAAP, D. (2013). Police culture, stress conditions and working styles. *European Journal of Criminology*, 10(1), 59-73.
- TERPSTRA, J. & TROMMEL, W. (2006). *Het Nieuwe Bedrijfsmatig Denken bij de Politie. Een analyse van een culturele formatie in ontwikkeling*. Den Haag: Elsevier Overheid.
- TERPSTRA, J. & TROMMEL, W. (2009). Police, managerialization and presentational strategies. *Policing. An International Journal of Police Strategies & Management*, 32(1), 128-143.
- WALKER, P. (2002). Understanding Accountability: Theoretical models and their implications for social service organizations. *Social Policy & Administration*, 36(1), 62-75.
- VLEK, F. (2014). *Administratieve (bal)last en de politie: op zoek naar het goede spoor. Kritische beschouwing in opdracht van het Programma Administratieve Lastenverlichting (ALV)*. Zeist: PALV.
- WALKER, S. & ARCHBOLD, C.A. (2014). *The New World of Police Accountability*. Los Angeles: Sage.
- ZOURIDIS, S. ET AL. (2014). *Politieproductiviteit. Triangulatie voor valide en betrouwbare productiviteitsmeting bij de politie*. Tilburg/Leuven: Tilburg University/KU Leuven.