

# De top van de Nederlandse politie verdient beter

**Hoe staat het met de selectie en opleiding van de toekomstige top van de Nederlandse politie? De auteur geeft een beeld van de in 1997 gestarte Leergang Politie Leiderschap en geeft er commentaar op. Hij vergelijkt de leergang met de situatie in de ons omringende landen. Zowel inhoudelijk als organisatorisch is er te leren van het buitenland.**



Cyrille Fijnaut

Prof. dr. C. Fijnaut is gewoon hoogleraar Criminologie en Strafrecht, KU Leuven.

## Een rare voorgeschiedenis

Precies vijf jaar geleden – in oktober 1994 – publiceerde ik in dit tijdschrift een artikel onder de titel 'De NPA verdient beter'. Het was een welbewuste en regelrechte aanval op de dwaze – maar in bepaalde ministeriële kringen desalniettemin op handen gedragen – voorstellen van een particulier adviesbureau om de Nederlandse Politie Academie (NPA) op te heffen. Het is niet mijn bedoeling om de argumenten die in dit stuk werden ontwikkeld, hier te herhalen. Wel moet eraan worden herinnerd dat dit plan niet op zichzelf stond. Het was onderdeel van een beleid om de korpschefs in Nederland, althans die van het type Nordholt en Wiarda, op de langere termijn een kopje kleiner te maken: met de opheffing van de NPA zou als vanzelf de kweekvijver van zulke figuren worden drooggelegd, was kennelijk de redenering. Een ander belangrijk onderdeel van dat beleid was het doelbewuste streven om de korpschefs *coûte que coûte* uit de Politiewet 1993 te houden. De vrees was groot dat een omschrijving van hun positie en taak in deze wet de (verdere) verzelfstandiging van de politie(chefs) in de hand zou werken. Het opzetje met de Politiewet is gelukt, ook al getulgte het van een primitieve en wereldvreemde opvatting van de functie van een korpschef van politie in deze tijd. De opheffing van de NPA is daarentegen niet doorgegaan. Gelukkig niet! De verliezers van de strijd om de NPA – om het wat krijgshaftig uit te drukken – konden echter slecht tegen hun verlies. Gesterkt door de IRT-affaire dachten zij alsnog hun gelijk te moeten halen op een hoger niveau: dat van de selectie en opleiding van de (toekomstige) top van de Nederlandse politie. Dit kan worden opgemaakt uit twee ontwikkelingen. Ten eerste uit het streven om onder het mom van vermaatschappelijking en vernieuwing rechtstreeks korpschefs van buiten aan te trekken. En ten tweede om de opleiding van de aanstaande korpschefs niet – natuurlijk niet! – in handen te geven van de NPA, maar uit te besteden aan twee (inter)universitaire instituten: de Utrechtse School en de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, met op de achterhand de Universiteit Nijenrode. Dat de eerste ontwikkeling op een gigantische flop is uitgelopen, behoeft na de kort-

stondige benoeming van een duikbootcommandant tot hoofd van de BVD en de al even kortstondige benoeming van een parate-troepen-generaal tot korpschef in Rotterdam geen betoog meer. Hoe het precies met de tweede ontwikkeling staat, is niet publiekelijk bekend. De oordelen erover zijn evenwel niet onverdeeld gunstig.

Deze bijdrage haakt in op het laatstgenoemde punt. In de nabije toekomst zal er onvermijdelijk opnieuw worden gepraat over de (her)inrichting van de betrokken Leergang Politie Leiderschap. En dan is het belangrijk dat er – anders dan toen deze leergang werd uitbesteed – wel al publiekelijk argumenten zijn gewisseld over de richting van zijn herstructurering. Dit kan de besluitvorming hieromtrent alleen maar ten goede komen. Ter vermindering van misverstanden voeg ik hier graag aan toe dat ik in de eerste aflevering (1997-1998) van deze leergang – samen met dr. E. Muller – verantwoordelijk was voor de module 'Rechtsstaat en politie', en dat ik ben uitgenodigd om deze module ook in de lopende aflevering te verzorgen.

## De opzet van de huidige leergang

Omdat niet te veel mensen het programma van deze leergang – waarvan sinds maart jongstleden de tweede aflevering loopt – kennen, is het met een oog op een goed begrip van mijn commentaar nodig er kort de hoofdlijnen van te schetsen.

Volgens de brochure zijn de uitgangspunten van de opleiding de volgende: een bijdrage leveren aan de verandering en de vernieuwing van de Nederlandse politie; een bijdrage leveren aan de verdere ontwikkeling en professionalisering van de politieorganisatie; en omdat de deelnemers al goed thuis zijn 'op de specifieke kennisgebieden van het politievak, vooral op tactisch en operationeel niveau' richt de opleiding zich vooral op de aspecten 'externe omgeving' en strategievorming.

Dan zijn er natuurlijk de opleidingsdoelen, onder meer: het versterken van persoonlijke competenties en leervermogen van politieleidinggevenden in relatie tot de omgeving, de politieorganisatie en zichzelf; het vergroten van het vermogen resultaatgericht te sturen en veranderingen en vernieuwingen binnen de politieorganisatie effectief te realiseren; en het bevorderen van het vermogen een bijdrage te leveren aan de verdere ontwikkeling en professionalisering van de politieorganisatie en het politiewerk.

Het curriculum is opgedeeld in vier zogenoemde kerncompetenties – waarnemen, diagnosticeren, vormgeven en effectueren – en drie aandachtsgebieden: omgeving (voor het functioneren van de politie rele-

vante maatschappelijke veranderingen), organisatie (voor de politie relevante organisatiekundige en financieel-economische vraagstukken) en persoonlijk (leidinggevende competenties en persoonlijke ambities). De inroostering van deze twee invalshoeken heeft geleid tot de uitwerking van twaalf inhoudelijke modules: samenleving in beweging, technologie in beweging, openbaar bestuur, internationale samenwerking, economie en bedrijfsleven, rechtsstaat en politie, bedrijfsvoering en financieel management, strategie van organisatieverandering, visie op politie, crisismanagement, leiderschap en innoveren, persoonlijke agenda. Daarenboven zijn er twee zogenaamde integratiemodules: 'opleiding in perspectief' en 'korpsleiding in perspectief'.

De opleiding loopt in haar geheel over twee jaren. Voor elke module wordt telkens een volle week uitgetrokken (samen 560 uur). Zowel halverwege het eerste jaar als halverwege het tweede jaar is er een stageperiode van 6 weken (480 uur samen) voorzien: eentje in een buitenlandse politieorganisatie en eentje in een binnenlandse niet-politieorganisatie. Voor zelfstudie is 336 uur uitgetrokken (14 keer 3 dagen). En voor verslaglegging over de stages 160 uur (2 keer 2 weken). De totale omvang van de opleiding bedraagt dus ruim 1500 uren.

Het aantal deelnemers is beperkt tot minimaal 16 en maximaal 24 personen. Dit moeten zittende en komende 'high potentials' zijn, geselecteerd op grond van de volgende criteria: ongeveer vijf jaar in een leidinggevende politiefunctie op niveau commissaris of vergelijkbaar niveau, voldoende kwalificaties ten aanzien van kennis en ervaring op politie- en managementgebied (vastgesteld via een assessment-procedure), en academische geschiktheid, onder andere blijkend uit vooropleidingen. Wie de opleiding met goed gevolg afrondt mag zich tooien met de titel 'Executive Master of Police Management'.

## Een eerste poging tot 'interne' evaluatie

Wat moet men van deze leergang denken? En dan zowel van zijn algemene organisatie als van zijn algemene inhoud. Dit is niet eenvoudig te zeggen. Enerzijds bestaat er bij de politie zelf – onder meer als gevolg van de teloorgang van het Studiecentrum voor Hogere Politieambtenaren in de voorbije decennia – geen maatstaf voor vergelijking meer, en anderzijds gaat een vergelijking met 'top'-opleidingen in andere sectoren van de overheid (bijvoorbeeld bij de krijgsmacht of financiën) of in de privésector (in (multi)nationale ondernemingen bijvoorbeeld) het bestek van deze bijdrage volkomen te buiten. Noodgedwongen is alleen een 'interne' evaluatie mogelijk. Hierna wordt deze leergang echter wel afgezet tegen buitenlandse ontwikkelingen in het hoger politieonderwijs, met name die in Duitsland en in het Verenigd Koninkrijk. De opmaak van de 'interne' evaluatie is natuurlijk mede gebaseerd op de inhoud van deze 'externe' evaluatie.

### *Problemen met de algemene organisatie*

Wat de algemene organisatie van de leergang zelf betreft spreekt het na het vorenstaande welhaast vanzelf dat de politie(top) daar op geen enkele manier structureel bij is betrokken, noch in de figuur van de Raad van Hoofddoelcommissarissen noch in de figuur van de NPA. Maar het feit dat de afwe-

zigheid van de politieleiding in het licht van de voor-geschiedenis moet worden beschouwd als een evidente, maakt haar niet minder een aberratie van de reinste soort. Is er één behoorlijk bestuurd publieke of private onderneming in Nederland waarvan de leiding niet volop is betrokken bij de vorming van haar opvolgers omdat de Raad van Bestuur die buiten haar om volledig heeft toevertrouwd aan 'vreemden'? Ik kan me dit niet voorstellen. Ja, eentje: het 'concern' dat Nederlandse politie heet, op last van haar grootaandeelhouders. Die moeten dan wel een grote afkeer hebben van het eigen bedrijf. In het onderhavige geval is, geloof ik, het laatste inderdaad aan de hand. Want anders valt niet te verklaren waarom er geen enkele, maar dan ook geen enkele, korpschef is betrokken bij welk onderdeel van het curriculum dan ook. Of zijn het allemaal zulke stoethaspels dat je er een paar dagen per jaar geen klasje politieofficieren aan kunt toevertrouwen? Mensen die dag in dag uit korpsen van 500, 1000, 1500, 2000, 2500, 3000, 3500, 4000, 4500 of 5000 man leiden... Mensen die zonder al te veel problemen de meest ingrijpende herstructurering van de Nederlandse politie in vredetijd hebben uitgevoerd... Mensen die zich lang voordat er van welke leergang dan ook sprake was, zelf academisch hebben bijgeschoold... Mensen die... Het is tezelfdertijd natuurlijk ook een zeer potsierlijke situatie, als men bedenkt dat hele delen van het programma wel worden toevertrouwd aan mensen die hun hele leven slechts af en toe, met meer en met minder succes natuurlijk, een vakgroep(je) hebben geleid in de beschutte werkplaats die de universiteit in vergelijking met een beetje politiekorps nog altijd is, en die van de politieprofessie niet meer weten dan de gemiddelde geïnteresseerde krantenlezer of tv-kijker. En de uitvinders van deze tragikomische constructie hebben zich in hun verblinding kennelijk ook niet gerealiseerd dat zij hiermee zelf van meet af aan het belang en het prestige van de leergang zwaar hebben beschadigd. Deze constructie vormt in elk geval een van de redenen waarom lang niet alle 'high potentials' staan te trappelen om aan de leergang deel te nemen. De meesten zijn slim genoeg om door te hebben dat het volgen van deze leergang echt niet een absolute must is om ooit de top te bereiken of om het op dit niveau voor de rest van het ambtelijke leven vol te kunnen houden. Een andere reden heeft te maken met het feit dat – waar de leergang niet op een normale manier is geïntegreerd in het reguliere politieonderwijs en in de carrièregang van leidinggevende officieren – zij ook niet is ingebed in het reguliere academisch onderwijs. Ik bedoel: ingebed in het onderwijs- en (liefst ook onderzoeks)programma van een universitaire faculteit met voldoende kritische massa om zo'n leergang te kunnen dragen. Nu weet ik wel dat op dit moment zo'n faculteit niet bestaat. Er zijn wel diverse universiteiten en universitaire instellingen die deeltijdse leergangen in veiligheidsstudies aanbieden, maar die beantwoorden – qua programma, qua bestaffing, qua infrastructuur – toch niet aan de eisen die ik eraan zou stellen. En in die zin is de interfacultaire constructie die nu is gekozen, nog wel te begrijpen ook. Maar het is en blijft toch een verlegenheidsoplossing: een coördinator die om de zoveel weken met een logistiek manager van hotel naar hotel door Nederland trekt om twintig al dan niet vermeende 'high potentials' onderwijs te laten

geven door academici die van elkaar niet weten wat ze concreet doen. Het spreekt toch voor zichzelf dat de politieke subtoppers daar niet allemaal zin in hebben – niet in dat getrek en ook niet in zo'n klasje – en veel liever aan een goede of toch niet al te slechte universiteit tussen 'normale mensen' een graad halen die ook nog uit te leggen valt in de familie- en de vriendenkring. Waarom de bedenkers van de leergang dit niet op voorhand hebben ingezien, is mij een raadsel. En dit temeer omdat deze constructie helemaal haaks staat op de grondslag van hun afkeer van de NPA. Want als er ooit sprake is geweest van een – en ik gebruik hier met opzet woorden die de mijne niet zijn – maatschappelijk geïsoleerde opleiding, dan wel nu, met deze leergang: twintig politieofficieren op achterkamers en bovenzolders van alle mogelijke panden kriskras door heel Nederland. Zo erg is het op het Rijksinstituut tot Opleiding van Hogere Politieambtenaren (RIOHPA) en de NPA nooit geweest. Daar speelde tenminste altijd nog de kritische factor van het – naar verhouding – grote getal. Dit alles neemt niet weg dat in de gegeven omstandigheden het curriculum zelf – met zijn modules, stages, huiswerk – op een heel aanvaardbare manier is georganiseerd. Hoe zou het trouwens anders kunnen met studenten die in hun korpsen van herkomst ook nog zware of minder zware verantwoordelijkheden dragen? De enige andere mogelijke oplossing is om er een volledig academisch jaar van te maken. Een van de grote voordelen hiervan zou zijn dat de uitverkorenen zich helemaal kunnen toeleggen op hun studie en niet voortdurend aan het thuisfront inhaalslagen moeten maken. En als dit jaar dan ook nog zou kunnen worden doorgebracht in een universitair klimaat, met dito bestaffing en infrastructuur, dan zou het helemaal fantastisch zijn. Maar of dit tot de mogelijkheden behoort? We zullen het zien in het besluit van deze bijdrage.

#### *Problemen met de algemene inhoud*

De concrete opbouw van het curriculum strookt in grote lijnen natuurlijk met de geformuleerde uitgangspunten. In die zin kan men er dan ook weinig kritiek op hebben. Die moet zich dan ook richten op de beide punten in hun onderlinge samenhang. Maar laat ons om te beginnen de vraag stellen: waartoe moet deze op te leiding dienen? Om korpschefs en aanverwante chefs op te leiden. Als dit zo is, ligt de volgende vraag voor de hand: wat moeten dit voor mensen zijn? Om deze vraag te beantwoorden, kan worden teruggegrepen op de profieltekening van de korpschef die in januari 1996 is vastgesteld. Hierin staan veel behartigenswaardige dingen. Die kunnen in deze bijdrage onmogelijk allemaal worden opgesomd. Maar de kern van het profiel is toch wel dat een politiechef moet kunnen opereren in het spanningsveld tussen samenleving en korps. Aan de ene kant moet hij gevoelig zijn voor de implicaties van maatschappelijke vraagstukken voor de politie en overtuigend kunnen omgaan met personen en instanties die betrokken zijn bij die vraagstukken. Aan de andere kant moet hij tussen zijn mensen kunnen staan, hun taal spreken, hen duidelijkheid verschaffen over wat er van hen wordt verwacht. Om dit met gezag te kunnen doen moet hij in overleg met de driehoek keuzen kunnen maken, prioriteiten stellen, kunnen toetsen of die ook metterdaad worden uitge-

voerd. De geloofwaardigheid van een korps hangt echter niet alleen af van wat wordt bereikt (resultaatgerichtheid) maar ook van de manier waarop dit gebeurt: met gevoel voor verantwoordelijkheid en met morele kracht. In 'persoonlijkheidskenmerken' vertaald hebben we het over een toegankelijke en gedreven persoonlijkheid, die zich identificeert met zijn opdracht en dus affiniteit heeft met politiewerk en met wat er in de samenleving gebeurt, die alert is en dingen die niet kunnen 'niet met rust' laat, die praktisch en concreet is.

Als dit het hooggestemde doel is waarnaar moet worden gestreefd, dan schiet de onderhavige leergang ver aan dit en dus zijn doel voorbij. Heel eenvoudig omdat de leergang grotendeels voorbijgaat aan waar het bij de politieprofessie, ook op het niveau van korpschefs, in wezen om gaat: de democratisch geëigende en rechtstatelijk gereguleerde toepassing van controle op het gedrag van burgers, zo nodig met de hulp van dwang en geweld, in de sfeer van sociale bijstand, misdadbestrijding en ordehandhaving. En dat de uitvoering van deze taak de voorbije decennia in allerhande opzichten steeds moeilijker is geworden, hoeft hier niet te worden uiteengezet. Welnu, dan zal men mij niet horen zeggen dat toekomstige korpschefs niets moeten afweten van technologische ontwikkelingen, algemene economie, bedrijfsvoering, organisatieverandering, openbaar bestuur, bewegende samenleving, persoonlijke agendavoering, maar... Punt één: zijn het in verhouding niet veel te veel algemeenheden in verhouding tot de concrete vraagstukken die er in de politiepraktijk werkelijk toe doen (inclusief de belangrijke vakliteratuur, wetenschappelijk van origine of niet): actuele vormen van misdaad en strategieën om die te beheersen; de laatste ontwikkelingen in de techniek en de tactiek van de opsporing; de herstructurering van de bijzondere politiediensten; de rol van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM) in de normering van het politieke optreden – nu en in de toekomst; nieuwe vormen van individueel en collectief geweld en methoden om daartegen op te treden; de evolutie van het Openbaar Ministerie, van de hulpverlening, van de reclassering en van het gevangeniswezen; de politieke rol van het leger in vredesoperaties; de toekomst van de particuliere beveiliging en opsporing; de culturele aspecten van de politieorganisatie – intern en extern; de rechtshandhaving op het niveau van de Europese Unie. En zo kan ik nog een hele tijd doorgaan. Het antwoord op de vraag is dus ja, en ik meen ook te weten hoe het komt: door het rare samenstel van uitgangspunten dat – ik vat even samen – de boodschap uitstraalt dat een leergang voor politiechefs over van alles en nog wat moet gaan, maar zeker niet over politie... En, punt twee, hier komt bij: de meeste kerndocenten zijn bij voelagen gebrek aan kennis van en ervaring met (met welk onderzoek dan ook naar) politievraagstukken niet in staat – en dit is geen persoonlijk verwijt – om de algemene thema's die zij moeten behandelen, op een voor aankomende politiechefs relevante manier te bespreken. Zoals al eerder werd geschreven: in politieel opzicht zijn het leken zoals andere. Dit schrijvende schiet mij de volgende vergelijking te binnen: met deze leergang is het alsof je de top van het AMC (Academisch Medisch Centrum van de Universiteit van Amsterdam) laat opleiden door een handvol medicijnmannen: interessant, maar als je echt een probleem

hebt, ga je wel naar een ander ziekenhuis. Moeten korpschefs van politie wel een verhaaltje kunnen vertellen over 'personal communication in a non-profit-organization' maar mogen zij niet in staat zijn om 'zinloos geweld' te begrijpen, om een opsporingsonderzoek bij kapitale delicten aan te sturen en te beoordelen...om...om...? Is dat wat 'de' samenleving van hen verwacht?

Dat deze leergang een bijdrage zal leveren aan de vermaatschappelijking, de professionalisering, de vernieuwing, et cetera van de Nederlandse politie is dus niet erg waarschijnlijk. Maar er is meer: hij is er in mijn ogen juist een bedreiging voor. Om de eenvoudige reden dat deze leergang in wezen is gebaseerd op de gedachte dat het management van een politiekorps niets te maken heeft met het alledaagse bedrijven van politie in de wijken van de steden en op de financiële en andere snelwegen in Europa. Hij belichaamt met andere woorden wat Amerikaanse onderzoekers in de jaren zeventig zo mooi hebben omschreven als de kloof tussen 'management cops' en 'street cops'. Deze leergang leidt op tot 'manage-

een boek over heeft gelezen, weet wat ik bedoel. Het is eigenlijk hierom dat deze bijdrage de titel draagt: 'De top van de Nederlandse politie verdient beter'. Ik zou er direct aan willen toevoegen: en de Nederlandse samenleving ook. De politie is en blijft een frontlijnorganisatie. Deze karakteristiek heeft zij – naast belangrijke verschillen – gemeen met het leger, maar ook met andere professionele organisaties als ziekenhuizen en grote advocatenkantoren. Geen weldenkend mens – zou je denken – geeft zulk een organisatie in handen van mensen wier enige wapen het Samsonite-koffertje is...Wat voor generaties worden door landen met een beetje militaire traditie naar het front gestuurd? Wie leiden de grote maatschappen in Nederland? En – om nog maar een ander voorbeeld te geven – kan iemand mij een belangrijk wetenschappelijk onderzoeksinstituut noemen dat niet wordt geleid door een vooraanstaand onderzoeker die zelf als meewerkend voorman meedoet in cruciale projecten? Wie alleen nog maar geregeld de columns van Piet Borst in NRC Handelsblad leest, kent het antwoord.

'Ik ben geen voorstander van een soort cafeteria-systeem waar je allerlei losse onderwijsmodulen als hapklare brokken krijgt voorgeschoteld. Ik geloof daar niet in, het past niet bij het vak politie.'

Uitspraak van de minister van Binnenlandse Zaken, dr. B. Peper bij de opening van het academisch jaar LSOP op maandag 6 september 1999 te Apeldoorn.

ment cop', en dat is een hele bedenkelijke zaak. Niet alleen omdat dit toonbeeld volkomen haaks staat op de zo-even geciteerde profielschets van korpschefs – die kun je als zodanig nog naast je neerleggen. Maar omdat wat in die profielschets staat hout snijdt: als korpschefs 'management cops' worden, kunnen zij niet adequaat leidinggeven aan hun eigen mensen, zijn zij vroeg of laat ook 'naar buiten toe' niet geloofwaardig, enzovoort. Hebben de bedenkers van deze leergang zich wel eens afgevraagd – maar misschien kennen ze die ontwikkeling niet – waarom de COMSTAT-methode van de New York City Police wereldwijd zo aanspreekt? Omdat dit een geslaagde poging is om de kloof tussen de 'management cops' en de 'street cops' te dichten! En ook de korpsleiding weer direct verantwoordelijk te maken voor wat er gebeurt en niet gebeurt in (de wijken van) de stad. Welnu, hoe wil een korpschef daar nu op een resultaatgerichte, dus praktische, en dus geloofwaardige manier verantwoordelijkheid voor kunnen dragen, als hij de problemen die er spelen niet kent, geen weet heeft van alternatieven om ze aan te pakken, de zwaktes en sterktes van zijn eigen kader niet doorheeft, niet op de hoogte is van onderzoeksmethoden en bronnenkritiek, geen oog heeft voor de contraproductieve gevolgen van bepaalde politiepraktijken, niets kent van de mogelijkheden waarover andere instellingen beschikken om bepaalde problemen te tackelen, niet zelf ter plaatse gaat om met zijn eigen mensen de problemen van dichtbij te bekijken, et cetera. Iedereen die ooit een COM-STAT-bijeenkomst heeft meegemaakt of er tenminste

## De aanpak in het omringende buitenland

Het zal na het vorenstaande duidelijk zijn: zo kan het niet langer. Maar wat dan wel? Om tal van redenen ligt het voor de hand om te kijken naar wat er in het buitenland gebeurt, niet in het minst omdat ook daar natuurlijk het probleem van het politieleiderschap speelt – om dan toch ook maar eens een woord uit het turbo-vocabulaire van deze tijd te gebruiken.

### België

Ik meen dat er bij de zuiderburen op dit moment niet veel te leren valt, gewoon omdat het hele politiestelsel daar momenteel wordt getransformeerd en de zorg om de opleiding van het hoger kader – ten onrechte – geen al te hoge prioriteit geniet. De werkgroep die zich in het kader van deze reorganisatie heeft gebogen over de problematiek van werving, selectie en opleiding, heeft niettemin een voorstel voor de werving, selectie en opleiding van 'hoofdofficieren' ontwikkeld dat, als het adequaat wordt ingevuld, best iets kan worden. Het idee is dat de door een jury geselecteerde kandidaten een tweejarige opleiding volgen die bestaat uit een aantal modules (in totaal 630 uur opleiding en 400 uur eigen maar door een mentor begeleide vorming) en wordt afgerond met een thesis die wordt verdedigd voor de jury die hen selecteerde.

Belangrijker voor Nederland op dit moment is evenwel de les die in dit verband kan worden getrokken uit de vele affaires waardoor het land wordt geplaagd: het grote gebrek aan hogere politie- (en trouwens ook justitie-) officieren die in een turbulente omgeving langdurig belangrijke onderzoeken kunnen sturen en beoordelen. Deze ervaring verklaart ook voor een stuk mijn kritiek op de Leergang Politie Leiderschap. Sommigen zullen deze kritiek natuurlijk meteen willen pareren met het argument dat Nederland toch niet te maken heeft met een 'bende van Nijvel', met een 'Dutroux', met een 'Van Noppen', enzovoort. En dit is gelukkig waar. Maar deze (tijdelijke?) luxe mag niet de ogen doen sluiten voor de ernstige problemen waar ook de Nederlandse politie tegenwoordig mee wordt geconfronteerd: reeksen onopgeloste liquidaties, rellen en relletjes die totaal uit de hand lopen... De verschillen tussen

Nederland en België zijn met andere woorden niet principieel maar gradueel van aard. Voor arrogantie en gemakzucht is geen reden.

#### *Duitsland*

En Duitsland dan? Het moge duidelijk zijn dat de rol van politiechefs in dit land verre van eenvoudig is: een drukkend oorlogsverleden, scherpe (partij)politieke tegenstellingen, enorme immigrantenstromen, pleisterplaats van Italiaanse en Russische bendes, et cetera. Evenals in Nederland is die rol nooit aan een zorgvuldige analyse onderworpen, zodat autobiografieën een van de weinige middelen zijn om zich hier een beeld van te vormen. De meest interessante die in de laatste jaren werd gepubliceerd, is ongetwijfeld die van K. Hübner: 'Einsatz; Erinnerungen des Berliner Polizeipräsidenten 1969-1987'. Dit kan naar het onderwerp van deze bijdrage mooi worden gedemonstreerd met het volgende citaat (pag. 87): 'Eine typische Besonderheit meiner Managementfunktion lag darin, dass die Mehrzahl der bedeutenden Ereignisse aus dem unerschöpflichen Reservoir des nicht Vorhersehbaren hereinbrach. Die goldenen Regeln der sorgfältigen Planung aller Abläufe relativierten sich auf den Nenner, auf das Ungewöhnliche optimal vorbereitet zu sein. Weder Katastrophen noch Attentate, weder Geiselnahme noch Terrorakte aus dem feigen Dunkel der Anonymität, weder Kindesentführung noch Feuerbrunst pflegten sich anzukündigen. Krisenmanagement ist der Normalfall.' Natuurlijk zullen er nu opposanten zijn die zeggen: Berlijn is toch niet Amsterdam, toch niet Venlo, toch niet Utrecht... En dat is natuurlijk ook zo, maar dat maakt het voorbeeld van Hübner niet minder relevant: op prototypische of, zo men wil, exemplarische manier demonstreert dit voorbeeld waar het aan de top van elk politiekorps om gaat: aan het maatschappelijke front dan in dag uit een passende (praktische, doeltreffende, geloofwaardige) inzet van mensen en middelen verzekeren. En om dat goed te kunnen doen moet je natuurlijk goed zijn opgeleid, niet zozeer in algemene technologie en monetaire economie, maar vooral in analyse van sociale problemen, in politieke strategieën en tactieken om plotse manifestaties ervan in de hand te houden, in inschatting van vaktechnische competenties van mensen, en ga zo maar door.

Gelukkig wordt dit in Duitsland ook beseft (je durft je trouwens het tegendeel haast niet voor te stellen: dat het in de belangrijkste lidstaat van de Europese Unie – economisch en politiek de locomotief voor het gehele continent – niet zo was en dat ook hier de top van de politie op de meest disparate plekken in het land door de meest vreemde mensen zou worden opgeleid). De opleiding van de hoogste rangen ('Anwärter des höheren Polizeivollzugsdienstes') is in dit land toevertrouwd aan de Polizei-Führungsakademie (PFA) te Münster. Zij is verdeeld over twee academiejaren en de officiële duur ervan bedraagt 1650 uur; het eerste jaar wordt onder regie van de PFA door de deelstaten en de bond verzorgd, het tweede jaar speelt zich in Münster zelf af. In dit curriculum wordt de algemene (wetenschappelijke, intellectuele) vorming niet verwaarloosd: 360 uur rechtswetenschappelijke vakken, 200 uur sociaal-wetenschappelijke ontwikkelingen. Maar dan toch ook ruim 300 uur alle mogelijke vormen van politie-inzet in alle mogelijke omstandigheden, 300 uur criminologie en

criminalistiek, 130 uur verkeerskunde, 30 uur beroepsethiek... Dit is dus andere koek dan in de Nederlandse leergang. Waarbij moet worden bedacht dat de PFA op jaarbasis ook nog zo'n 50 meerdaagse cursussen organiseert over alle mogelijke facetten van het politiebeprijf.

Het is mij bekend dat niet 'iedereen' in Duitsland even gelukkig is met wat er aan de PFA gebeurt (ook Hübner maakt er een stekelige, en voor Nederland heel relevante opmerking over: de 'Einsatzlehre' wordt er gegeven door mensen die de druk en de hitte van het front niet kennen). In het bijzonder spitst de discussie zich al jaren toe op de vraag of de politieopleidingen, dus ook die voor de lagere rangen, 'internalisiert' moeten blijven, dus in aparte politie-instituten, of 'externalisiert' moeten worden, dus worden geïntegreerd in het reguliere hogere beroepsonderwijs en/of academisch onderwijs. Een voor Nederland dus heel bekende discussie! Het zou te ver voeren om hier nader in te gaan op de ontwikkelingen in de onderscheiden deelstaten. Wat de opleiding van de politieke subtop betreft heeft ook de huidige regering er evenwel voor gekozen om die bij de PFA te laten. Sterker nog, zij heeft er onlangs voor gekozen om de PFA de status van universiteit te geven zodat er meer mogelijkheden en middelen komen om het niveau van de opleiding nog te verbeteren! Ook met deze beslissing is niet iedereen het eens – zo is mij tijdens een recent colloquium aan de PFA over deze kwestie gebleken. Maar zij is zeker verdedigbaar voor zo'n groot en belangrijk land, met een aanzienlijke behoefte aan veel hoogopgeleide politiechefs, met zo talrijke en moeilijke vraagstukken in de steeds meer door elkaar lopende sferen van binnenlandse en de buitenlandse veiligheid, met universiteiten waarin de belangstelling voor zulke vraagstukken (om allerlei redenen) minimaal is, met daarentegen een lange voorgeschiedenis in termen van 'Polizeiwissenschaft' et cetera. En bovendien mag men ook voor Duitsland, evenals voor Nederland, niet de fout maken om te denken dat de concentratie van de (hogere) opleiding in een enkel apart instituut, automatisch haar anti-maatschappelijkheid (om even in te haken op de terminologie van de bestrijders van de NPA) teweegbrengt. Afgezien nog van de vraag wat dit precies is – want daar wordt in elk geval in de rapporten van de adviseurs die in het voorbije verleden voor veel geld zijn ingeschakeld om de opheffing van de NPA te legitimeren, weinig of geen duidelijkheid over verschaft – is het ook onzin: dit hangt er maar helemaal van af hoe vakken concreet worden ingevuld, welke onderwijsvormen worden gebruikt, en niet in het laatste: wie er al dan niet op vaste of tijdelijke basis mogen lesgeven. Trouwens, wie is er zo naïef om te denken dat universiteiten vrij zijn van hokjesgeest, misplaatste arrogantie, vooringenomenheid, amateurisme ook...?? Ik niet in elk geval. En ik zou bijna zeggen: de opzet van de Leergang Politie Leiderschap is er het bewijs van.

#### *Verenigd Koninkrijk*

Het lag – gezien de traditioneel ijzersterke positie van de politiechefs – voor de hand dat toen de Engelse politie niet langer alleen in Noord-Ierland in de problemen kwam, maar ook op het 'main land' een teken van tegenspraak werd – en dit sinds de 'Brixton disorders' (1980) vrijwel onafgebroken – hun werving

en opleiding uitgroeide tot een van de favoriete topics in de maatschappelijke discussie. Blijkens mijn gelegenheidsonderzoekje leverde deze discussie niet alleen een aantal interessante artikelen en twee belangrijke studies over de figuur en de rol van de 'chief constables' op, maar ook een ingrijpende herstructurering van hun loopbaan. Daarenboven wordt het thema in elk belangrijk gouvernementeel onderzoeksrapport – al dan niet van de hand van een 'Royal Commission' – op het terrein van politie, veiligheid en strafrechtsbedeling bespeeld. Om maar te zeggen: het is onmogelijk om dit allemaal hier in het kort te behandelen.

Een cruciaal gegeven is dat, ondanks veel discussie over alternatieven, tot op de dag de 'chiefs constables' zogenaamd intern, dit wil zeggen uit de eigen rangen, worden gerekruteerd. Niet dat er ondertussen geen 'burgers' tot in de hoogste rangen zijn doorgedrongen, maar – evenals in Nederland – gaat het dan om specialisten op budgettair, administratief of technisch vlak. Waarom de interne rekrutering van de 'chief constables' tot op vandaag staand beleid is, heeft onder meer de volgende achtergronden:

- 'externe' politiechefs zullen, omdat zij niet vertrouwd zijn met politiewerk, problemen hebben met besluitvorming rond operationele kwesties, dus erg afhankelijk zijn van informatie van derden en hierom van allerlei kanten makkelijk onder druk te zetten;
- 'externe' rekrutering schept problemen in de informele relaties die er bestaan tussen politiechefs onderling, politie autoriteiten en bevolking, speciaal waar het aankomt op het afleggen van verantwoording voor de aanpak van problemen;
- 'externe' rekrutering zal ernstige negatieve gevolgen hebben voor de moraal in politiekorpsen: 'externen' zullen grote moeite hebben om het vertrouwen te krijgen en te houden van operationele politiemensen ('the operational experience of chief officers tends to be closely scrutinised by police officers at all levels');
- 'extern' gerecruteerde chefs zullen bij gebrek aan praktische politie-ervaring niet in staat zijn om de complexe organisaties te leiden die politiekorpsen nu eenmaal zijn;
- en het gedrag van 'externen', en zeker als zij uit de zakenwereld komen ook hun vroegere gedrag, zal minutieus worden bekeken in de korpsen en kan, als het niet helemaal strookt met politiestandaarden, makkelijk een bron van conflicten worden.

Gelet op deze en nog andere argumenten – waarvan de relevantie voor de Nederlandse situatie voor zichzelf spreekt – is het onwaarschijnlijk dat op korte termijn het rekruteringsbeleid ten aanzien van korpschefs wordt gewijzigd. Wat niet wil zeggen, zoals al werd aangegeven, dat er ondertussen niets is veranderd in de rekrutering en opleiding van de Britse politietop. Integendeel, de voortgaande samensmelting van de korpsen vanaf de jaren zestig, de onophoudelijke schandalen in de sfeer van de ordehandhaving en de opsporing, de toenemende druk op de besteedbare middelen en op de resultaten van het politiewerk ('value for money') hebben gemaakt dat het – zoals in Nederland alweer – alsmear meer hoogst cruciale en ook controversiële kwesties werden. Zo adviseerde in 1989 een commissie van het

Home Office om een klasje van 'high potentials' te vormen dat onder de hoede van het eigen departement zou worden opgefokt tot de toekomstige politietop van het Verenigd Koninkrijk. Dit voorstel werd echter niet alleen in politiekringen maar ook door vooraanstaande academische onderzoekers als R. Reiner en P. Waddington totaal verworpen: 'the model which underlies the committee's report is excessively managerialist, and attributes far too much significance to the quality of management selection and training'. Dit voorstel ging dan ook van tafel. Maar ook het voorstel van de genoemde onderzoekers om het Police Staff College (PSC) te Bramshill, dat al vele decennia instaat voor de hogere politie opleidingen, universitaire status te geven, was dit lot beschoren. Uiteindelijk is er, zoals te verwachten viel, een compromis uit de bus gekomen: een 'Strategic Command Course' (SCC) die wordt gedoceerd aan het PSC maar op onderdelen ook wordt verzorgd door de University of Cambridge.

Volgens de brochure betreffende de SCC 1999 zijn de doeleinden van de SCC de volgende (en ik som die hier op omdat zij voortreffelijk aantonen hoe verschillend de opzet van de SCC op een aantal punten is van die van de Leergang Politie Leiderschap):

- 'enhance and develop course members' awareness of the strategic issues facing the police service;
- critically examine the strategic issues in the core business area;
- critically examine the operating and managerial context of the Police Service;
- enhance and develop course members' knowledge and understanding of command responsibilities including crime management issues and operational issues;
- enhance and develop course members' knowledge and understanding of managerial responsibilities including human resource management, information technology, finance and performance management;
- assist course members to develop their own core competencies.

Deze cursus is er dus duidelijk op gericht om toekomstige politiechefs te vormen die ook in moeilijke tijden met kritische zin, naar binnen en naar buiten, maar ook effectief, grote korpsen kunnen leiden; niet half-intellectuelen die daar – liefst achteraf – alleen maar over kunnen meepraten. Dit blijkt ook uit de vijf grote modules waaruit de SCC is opgebouwd:

- 'Effecting strategic direction' ('reading and influencing of the external and internal environments affecting the organisation'; 'awareness and sensitivity to external and internal stakeholders that directly and indirectly influence the organisation');
- 'Strategic approaches to crime management' ('support the chief officer's team in developing strategies on crime related matters, take the lead in all strategic issues relating to crime, personally investigate or supervise major crime investigations'); deze module wordt samen met Cambridge University verzorgd: 'The academic study of policing strategies, crime analysis, crime prevention and crime investigation is complemented by inputs

- by practitioners experienced in introducing innovative policing strategies’);
- ‘Strategic approaches to police operations’ (‘take the lead in all strategic issues relating to core policing functions and operations, including response and patrol, public order’);
- ‘Strategic approaches to support services’ (‘managing finance, information technology and human resources’);
- ‘Performance management’ (‘performance management, quality assurance, inspection and review and standard setting’).

Zoals al werd aangegeven wordt de tweede module samen met het (ook internationaal vooraanstaande) Institute of Criminology van de University of Cambridge verzorgd. Hierbij moet worden aangetekend dat de onderdelen die dit instituut voor zijn rekening neemt, tezelfdertijd een onderdeel vormen van zijn eigen ‘Diploma in Applied Criminology’, dat op zijn beurt – voor de liefhebbers natuurlijk – weer de opstap vormt voor een Master’s Degree in Applied Criminology (Police Studies). Met andere woorden: de SCC en de opleidingen van Cambridge zijn tot op zekere hoogte geïntegreerd. En Bramshill heeft niet alleen een alliantie met Cambridge University. In aansluiting op het ‘International Commanders’ Programme’ van het PSC kan aan het bekende Scarman Centre van de University of Leicester een Postgraduate Certificate in Criminal Justice and Police Management worden behaald.

## Besluit

Wie het voorgaande in zijn geheel heeft gelezen, zal begrijpen dat de topopleidingen in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk naar mijn mening inhoudelijk en organisatorisch veel beter zijn dan de Leergang Politie Leiderschap. Hiermee is ook gezegd in welke richting deze leergang grondig zou moeten worden geherstructureerd. Het is trouwens spijtig dat dit na twee afleveringen al weer nodig is. Had men bij de opzet ervan niet beter kunnen kijken naar wat er in het buitenland gebeurt? En dan heb ik de organisatie en werking van het Institut des Hautes Études de la Sécurité Intérieure te Parijs nog buiten beschouwing gelaten. Wat ambtelijk-ideologische preoccupaties al niet kunnen aanrichten? Het zij zo. Met de buitenlandse voorbeelden in het achterhoofd zou de inhoud van de leergang moeten worden geherstructureerd door een deskundige programma-commissie, samengesteld uit korpschefs, gezaghebbers, vakspecialisten en gerenommeerde onderzoekers. Deze commissie zou ook een beslissende stem moeten hebben bij de aanwijzing van docenten. Dit is punt één.

Punt twee: de leergang moet worden ingebed in de structuur van het LSOP, concreet in het programma van de NPA. Toen het LSOP nog vooral een instelling was waar externe adviseurs en interim managers onder de hoede van Binnenlandse Zaken veel geld verdienden, zou ik dit niet zo vlug hebben voorgesteld, maar sinds dit instituut zich weer voortvarend bezighoudt met zijn eigenlijke taak en hierom ‘in het veld’ ook weer het nodige krediet krijgt, is er geen reden om dit niet te doen. Integendeel, het zou een heel positieve uitstraling hebben op de leergang zelf en ook op de kwaliteit en het prestige van de ande-

re opleidingen. Daarenboven: er is in Nederland geen betere politiebibliotheek dan die van de NPA. Over de nodige infrastructuur gesproken. De NPA heeft voor mij geen universiteit te worden: een universitaire status is niet zaligmakend en, daarenboven, anders dan in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, de politietop is hier te smal. Een goede NPA is voor mij goed genoeg. Wel zou moeten worden onderzocht of het niet mogelijk is om naar Engels voorbeeld bepaalde onderdelen van de leergang te laten erkennen als bouwstenen van een volwaardig curriculum dat wordt gedoceerd aan een universiteit die – alleen of in samenwerking met andere universiteiten – voldoende gekwalificeerde staf, aangepaste infrastructuur, enzovoort kan en wil mobiliseren om die onderdelen op een geïntegreerde manier voor haar rekening te nemen.

## Beknopte literatuuropgave

- Bramshill/The Police Staff College and Scarman Centre/University of Leicester, The international commanders’ programme and postgraduate certificate in criminal justice and police management, Bramshill, s.d.
- Bramshill/ National Police Training, Strategic command course, Bramshill, 1999.
- Fijnaut, C., ‘De (fungerend) directeur van politie als toonbeeld van de machtsstrijd tussen openbaar ministerie en stedelijke politie’, in: H. de Doelder et al. (red.), Taak en functioneren van het OM, Rotterdam, Erasmus Universiteit Rotterdam/Sanders Instituut, 1994, pag. 151-180.
- Hübner, K., Einsatz; Erinnerungen des Berliner Polizeipräsidenten 1969-1987, Berlin, Jaron, 1997.
- Inspectie Politie, ‘Leermomenten’; een evaluatief onderzoek naar de problemen die in 1996-1997 zijn ontstaan rond de korpschef van het politiekorps Rotterdam-Rijnmond, Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 1998.
- Institute of Criminology, Diploma/Master of studies in applied criminology (Police studies), University of Cambridge, s.d.
- National Police Training, From potential to performance; the portfolio 1997-1998.
- Polizei-Führungsakademie, Studienplan fuer die einheitliche Ausbildung der Anwärter des Höheren Polizeivollzugsdienstes, Münster, 1998.
- Polizei-Führungsakademie, Fortbildungsprogramm 1999, Münster, 1998.
- Reiner, R., Chief constables; bobbies, bosses, or bureaucrats?, Oxford, Oxford University Press, 1991.
- Reiner, R., ‘Top cop class’, Howard Journal of Criminal Justice, 1990, pag. 215-219.
- Wall, D., The chief constables of England and Wales; the socio-legal history of a criminal justice elite, Aldershot, Ashgate, 1998.
- Weidmann, Th., ‘Polizeifachhochschulen – zurück zur Abschottung?’, Bürgerrechte und Polizei/CILIP, 1999, pag. 52-62.