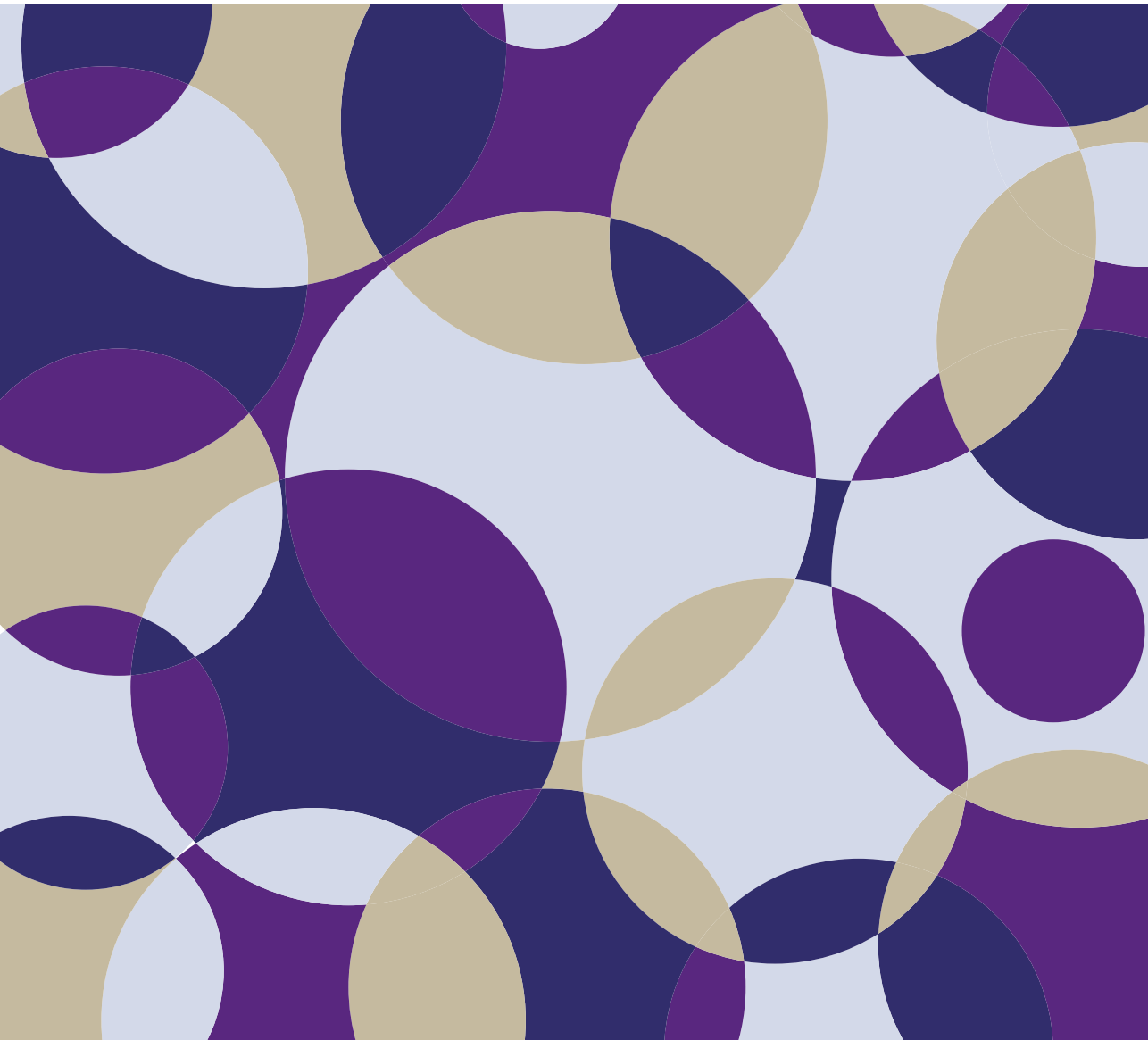


De grenzen van **professionele ruimte**



Boomcriminologie

Ivo van Duijneveldt

Het politieteam van Horst aan de Maas werd landelijk bekend door een vernieuwende manier van werken. Het team stelde de vraag van de burger consequent centraal. Beperkende regels en formaliteiten werden waar mogelijk geschrapt. De landelijke korpschef, de minister en de staatssecretaris waren vol lof over het team. In 2019 kwam hetzelfde team echter in het nieuws vanwege een disciplinair onderzoek naar ondermijnend gedrag en misbruik van bevoegdheden. Vijf agenten werden ontslagen. Zes andere medewerkers kregen lichtere straffen opgelegd.

Hoe kon dit in een voorbeeldteam gebeuren? In hoeverre is het ondermijnend gedrag een gevolg van regelvrijer werken? Hoe werd het team in hun werkzaamheden begeleid en wat was de impact van de reorganisatie toen de nationale politie werd gevormd? Hoe uniek is deze casus eigenlijk en wat kan de politie ervan leren?

OVER DE AUTEUR

Ivo van Duijneveldt is organisatieadviseur bij Andersson Elffers Felix. Hij werkt regelmatig in onderzoeks- en adviesopdrachten voor en met de politie.

ISBN 978-94-6236-255-0



9 789462 362550 >

Boomcriminologie

De grenzen van professionele ruimte

DE GRENZEN VAN PROFESSIONELE RUIMTE

Normoverschrijdend gedrag bij een Limburgs politieteam

IVO VAN DUIJNEVELDT

Boom criminologie
Den Haag
2021

Omslagontwerp en opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

© 2021 Ivo van Duijneveldt | Boom criminologie

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden veeleelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van veeleelvoudingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet of de reproprechtregeling van Stichting Reproprecht dient daarvoor een billijke vergoeding te worden voldaan aan Stichting Reproprecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reproprecht.nl). Voor het veeleelvoudigen en openbaar maken van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave als toelichting bij het onderwijs, bijvoorbeeld in een (digitale) leeromgeving of een reader (art. 16 Auteurswet), dient een regeling te worden getroffen met Stichting Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-uvo.nl).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978-94-6236-255-0

ISBN 978-90-5189-195-9 (e-book)

NUR 741

www.boomcriminologie.nl

INHOUD

1	Inleiding	7
1.1	Aanleiding	7
1.2	Opdracht en vraagstelling	9
1.3	Verantwoording	11
1.4	Leeswijzer	13
2	Het disciplinair onderzoek	15
2.1	Aanleiding en verloop	15
2.2	Bevindingen	18
2.3	Impact	18
2.4	Kritiek	20
3	Regelvrij en contextgedreven werken	23
3.1	Bureaucratie en beroepstrots	23
3.2	Het regelvrije team	25
3.3	Contextgedreven werken	28
3.4	Basisteam Toverland	31
3.5	Conclusie	33
4	De samenvoeging	35
4.1	Een geplande verandering	35
4.2	Weerstand	37
4.3	Eén team, twee bureaus	38
4.4	Nieuwe rollen en functies	40
4.5	Ander leiderschap	42
4.6	Conclusie	43
5	Leiding en begeleiding	45
5.1	Continuïteit en discontinuïteit	45
5.2	Het leiderschap van wijkagenten	49
5.3	Signalen en interventies	50
5.4	Begeleiding van de proeftuin	55
5.5	Conclusie	57

6	Marchanderen met bevoegdheden	59
6.1	Aard van de gedragingen	59
	6.1.1 Onzorgvuldige omgang met beslag	60
	6.1.2 Zelf doen van anonieme meldingen	62
	6.1.3 Binnentreden zonder machtiging	64
	6.1.4 Valselijk opmaken van schriftelijk werk	66
	6.1.5 Niet functionele bevragingen	68
	6.1.6 Buitensporig geweldgebruik	69
	6.1.7 Foto's opslaan van slachtoffers en overleden personen	70
6.2	Verklaringen voor het onzorgvuldig gebruik van bevoegdheden	71
	6.2.1 Kennis en kunde	71
	6.2.2 Dienstijver	72
	6.2.3 Prestatiedruk	73
	6.2.4 Hoger doel	74
	6.2.5 Collectieve normstelling en professionele verantwoording	74
6.3	Conclusie	75
7	Cultuuraspecten	77
7.1	Aard van de gedragingen	77
	7.1.1 Groepsvorming	77
	7.1.2 Ondernijvend gedrag	80
	7.1.3 In- en uitsluiten van collega's	81
	7.1.4 Tribunalen	82
7.2	Mogelijke verklaringen	83
	7.2.1 Groepsdruk en conformisme	83
	7.2.2 Aanspreekcultuur	84
	7.2.3 Non-interventie	86
	7.2.4 Pocket veto	87
	7.2.5 Positiemacht	87
	7.2.6 Leren van fouten	89
	7.2.7 Limburg als context	90
7.3	Conclusie	91
8	Conclusie en lessen	93
8.1	Beantwoording onderzoeksvragen	93
8.2	Conclusie	101
8.3	Leren van de casus Horst/Peel en Maas	103
	Bijlage 1 Topiclijst	107
	Bijlage 2 Literatuur	113

In 2009 wees de korpschef van de toenmalige politieregio Limburg-Noord het team Horst aan de Maas aan als proeftuin voor regelvrij werken. Bij de benoeming van de nieuwe teamchef van dit team gaf de korpschef hem een uitdaging mee. Durven jullie het aan om de vraag van de burgers echt leidend te laten zijn in het werk? Ook als interne regels en protocollen daarbij in de weg staan? Van de korpschef mocht het team deze obstakels omzeilen, als het politiewerk daarmee gediend was. Niet de interne procedures, maar de maatschappelijke vraag moest leidend zijn. De korpschef daagde het team uit het grijze gebied te verkennen.

In de jaren die volgden pakte het team deze uitdaging op. Horst aan de Maas kreeg landelijke bekendheid als regelvrij team én als pleitbezorger van het contextgedreven werken. Politie mensen uit het hele land bezoeken het team om kennis te nemen van de werkwijze. Andersom vertellen de teamleden op landelijke bijeenkomsten over hun aanpak. Ook de nationale korpschef bezocht het bureau van Horst enkele malen, waar hij zijn steun uitsprak. En in een blog op het intranet deelde hij zijn enthousiasme met de rest van de nationale politieorganisatie.

Het regelvrije werken paste naadloos in de ambitie van toenmalig minister Opstelten van Veiligheid en Justitie om ten strijde te trekken tegen onnodige bureaucratie. *Minder regels, meer op straat*, luidde de titel van het 'aanvalsplan' van de minister. Een ambitie die de politiemensen in Horst in de praktijk brachten.

In februari 2015 wijdde de VPRO een uitzending van Tegenlicht aan de ervaringen van Horst aan de Maas met het regelvrij en contextgedreven werken. In een reeks over 'het einde van de manager' komt ook dit politieteam aan bod als voorbeeld van hoe in een grote, hiërarchische organisatie de medewerkers zelf de ruimte nemen om goed werk te leveren. Als de verslaggever vraagt wat er nu zo anders is in de werkwijze, antwoordt één van de wijkagenten:

'Nou, wat er heel anders aan is, is dat wij meer naar de burgers luisteren en dat ook centraal zetten in onze handelswijze, en dat het niet van top down naar beneden komt. Horst

is niet de Schilderswijk, is niet Kanaleneiland of vul het maar in. Je zult al naar gelang je politiewerk moeten kunnen indelen.'

Hoe vrij is de politie in Horst dan binnen het systeem, wil de verslaggever nog weten? Lachend vertelt de wijkagent:

'Nou begin ik misschien een beetje ondeugend te kijken, maar ik ben net zo vrij, en met mij mijn collega's, tot iemand stop zegt. En dat stop hebben we nog niet gehoord.'

Ruim tien jaar nadat team Horst aangewezen werd als proeftuin voor regelvrij werken, staat het team opnieuw in de schijnwerpers. Maar nu om een heel andere reden. Na een omvangrijk disciplinair onderzoek krijgen vijf agenten strafontslag. Hen wordt ernstig plichtsverzuim verweten. Het gaat om pesterijen, ondermijnend gedrag, intimidatie, schending van het ambtsgeheim en misbruik van bevoegdheden. De medewerkers die ontslag krijgen, hebben zich individueel aan één of meerdere van deze gedragingen schuldig gemaakt. Tegen zes andere medewerkers, die eveneens zijn onderzocht in het kader van het disciplinair onderzoek, zijn straffen opgelegd die variëren van terugzetten in rang of functie, overplaatsing naar een ander team of het inleveren van verlofuren of salaris.

Hoe heeft het team, dat eerst als voorbeeld gold voor de rest van het land, zich zo kunnen ontwikkelen dat de Limburgse politiechef zich genoodzaakt zag zo stevig in te grijpen? Hoe kan het dat politiemensen, die eerst lof kregen voor hun betrokkenheid bij het gebied en voor hun eigenaarschap voor het werk, enkele jaren later strafontslag kregen? Het contrast is groot en roept tal van vragen op. Bijvoorbeeld de vraag in hoeverre het normoverschrijdend gedrag samenhangt met de ruimte die medewerkers juist kregen. Als je medewerkers uitdaagt het grijze gebied op te zoeken, moet je dan niet raar opkijken als sommigen daarin te ver gaan en in een zwart gebied belanden? Hoe zijn medewerkers eigenlijk begeleid in het regelvrij en contextgedreven werken?

Alhoewel maar liefst elf medewerkers disciplinair zijn gestraft, van wie vijf met strafontslag, geldt dat een meerderheid van de medewerkers van het team geen blaam treft. Maar zij waren wel onderdeel van een team waarin dit gedrag is ontstaan. Zijn zij zich bewust geweest van het normoverschrijdend gedrag van hun collega's? Hebben zij de pesterijen en het ondermijnend gedrag zelf ervaren? Hoe zijn zij daarmee omgegaan? Waren zij zich ervan bewust dat hun collega's hun bevoegdheden soms misbruikten? En hoe hebben de leidinggevenden op het team dit beleefd? Waren zij zich van de problematiek bewust en zo ja, hoe hebben zij daarop ingespeeld? En hoe gold dat voor leidinggeven op hogere niveaus in de organisatie?

Een volgende vraag is hoe uniek de gebeurtenissen zijn die in Horst/Peel en Maas zijn voorgevallen. Is de situatie uitzonderlijk, of zou dit in elk team kunnen gebeuren? Welke lessen kan de politie trekken uit de casus Horst/Peel en Maas?

1.2 OPDRACHT EN VRAAGSTELLING

Tegen deze achtergrond heeft de waarnemend politiechef van de eenheid Limburg opdracht gegeven voor een verklarend onderzoek. De doelstelling van het verklarend onderzoek is tweeledig. Ten eerste is het onderzoek gericht op het verdiepen van het inzicht in de factoren en omstandigheden die er, in samenhang, toe hebben kunnen leiden dat de situatie op het team Horst/Peel en Maas heeft kunnen ontstaan. Ten tweede is het onderzoek gericht hier lering uit te trekken voor de eenheid Limburg en voor de politieorganisatie als geheel.

Uit deze doelstelling vloeit logisch de centrale vraag voor het onderzoek voort:

- I. *Hoe heeft het normoverschrijdend gedrag bij het basisteam Horst/Peel en Maas kunnen ontstaan?*
- II. *Welke lessen kunnen hieruit geformuleerd worden met het oog op de toekomst, in het bijzonder voor het versterken van professionaliteit en leiderschap?*

Aan deze hoofdvragen zijn de volgende deelvragen toegevoegd, die sturing hebben gegeven aan het onderzoek:

Met betrekking tot regelvrij en contextgedreven werken:

1. Wat is het onderscheid tussen regelvrij werken en contextgedreven werken?
2. Hoe werden de beide concepten begrepen en toegepast?
3. In hoeverre kan het normoverschrijdend gedrag verklaard worden als gevolg van de keuze om Horst aan te wijzen als proeftuin voor regelvrij werken?
4. In hoeverre kan het normoverschrijdend gedrag verklaard worden door de ambitie om contextgedreven te werken?

Met betrekking tot de vorming van de nationale politie en de samenvoeging van de teams:

5. Hoe is de samenvoeging van de teams Helden/Panningen en Horst aan de Maas in het kader van de vorming van de nationale politie verlopen?
6. Wat is de betekenis geweest van de reorganisatie vanwege de vorming van de nationale politie voor het ontstaan van het normoverschrijdend gedrag?

Met betrekking tot de rol van leidinggevend:

7. Hoe is de ontwikkeling van het regelvrij en contextgedreven werken begeleid?
8. In hoeverre zijn leidinggevenden zich bewust geweest van het normoverschrijdend gedrag en hebben ze daarop geïntervenieerd?
9. In hoeverre biedt de invulling van het leiderschap en de rol van leidinggevenden een verklaring voor het ontstaan van het normoverschrijdend gedrag?

Met betrekking tot het onzorgvuldig gebruik van bevoegdheden:

10. In hoeverre waren (wettelijke) kaders en regels bekend, duidelijk en eenduidig?
11. Waren de medewerkers die hun bevoegdheden onzorgvuldig toepasten voldoende kundig?
12. Wat zijn mogelijke motieven voor onzorgvuldig gebruik van bevoegdheden?
13. In hoeverre en op welke wijze kreeg, ook in een regelvrije setting, gezamenlijke normstelling invulling?
14. In hoeverre en op welke wijze legden medewerkers verantwoording af over de wijze waarop zij hun werk uitvoerden en hun professionele ruimte benutten?
15. In hoeverre en op welke wijze werd actief geïnvesteerd in professionele ontwikkeling?

Met betrekking tot (disfunctionele) cultuuraspecten:

16. In hoeverre kan het normoverschrijdend gedrag verklaard worden vanuit de organisatiecultuur op het team Horst/Peel en Maas?
17. In hoeverre biedt de specifieke Limburgse context een mogelijke verklaring voor het ontstaan van het normoverschrijdend gedrag (o.a. geografie, cultuur, hiërarchie)?

Deze deelvragen zijn verwerkt in een gedetailleerde topiclijst, die als onderlegger heeft gediend voor de interviews die in het kader van dit onderzoek zijn gevoerd. De topiclijst is als bijlage opgenomen.

In dit onderzoek wordt het team Horst/Peel en Maas beschouwd als onderdeel van een groter organisatiesysteem, namelijk de eenheid Limburg. Dit impliceert dat ook de rol en het perspectief van betrokkenen van buiten het team in het onderzoek een plaats krijgen.

Opdrachtgever en stuurgroep

Opdrachtgever voor het onderzoek is de waarnemend politiechef van de eenheid Limburg, Inge Godthelp-Teunissen. Zij trad tevens op als voorzitter van de stuurgroep die ten behoeve van dit onderzoek is ingesteld. In deze stuurgroep namen verder Stefanie Lablans (lid eenheidsleiding) en Quirine Schillings (leiderschapsadviseur eenheid Limburg) deel. De onderzoeker heeft op maandelijkse basis overleg gehad met de opdrachtgever over de voortgang van het onderzoek.

Begeleidingscommissie

Ten behoeve van het onderzoek is een begeleidingscommissie ingesteld, onder voorzitterschap van Jaco van Hoorn, strategisch adviseur van de korpsleiding van de politie. In de begeleidingscommissie namen verder deel:

- Arend Ardon, zelfstandig adviseur en publicist;
- Miriam Barendse, voorzitter vakvereniging Equipe, op persoonlijke titel;
- Jan Nap, lector waardevolle praktijkontwikkeling, Politieacademie;
- Marcel Veenswijk, hoogleraar management van cultuurverandering, Vrije Universiteit.

De begeleidingscommissie is gedurende de onderzoeksperiode driemaal bijeen gekomen.

1.3 VERANTWOORDING

Voor dit onderzoek zijn interviews afgenomen met huidige en voormalig medewerkers van het basisteam Horst/Peel en Maas, alsmede met andere betrokkenen vanuit de eenheid Limburg.

In- en exclusiecriteria

Meer specifiek zijn de volgende criteria gehanteerd voor de selectie van respondenten. Uitgenodigd zijn:

- de huidige medewerkers en leidinggevendenden van het basisteam Horst/Peel en Maas;
- medewerkers en leidinggevendenden die in de periode vanaf 2010 werkzaam zijn geweest bij één van de voorlopers van het basisteam Horst/Peel en Maas (de basiseenheid Helden/Panningen en de basiseenheid Horst aan de Maas), die inmiddels elders binnen de organisatie werken, dan wel de organisatie hebben verlaten;
- leidinggevendenden op districtelijk en eenheidsniveau die een actieve betrokkenheid hebben en hadden bij het basisteam Horst/Peel en Maas en haar voorlopers (vanaf 2010);
- huidige en voormalige vertegenwoordigers van de medezeggenschap, voor zover zij een actieve betrokkenheid hadden bij het basisteam Horst/Peel en Maas en haar voorlopers;
- overige relevante gesprekspartners van wie een actieve betrokkenheid bij en kennis van het basisteam Horst/Peel en Maas mag worden verwacht, zoals vertrouwenspersonen en betrokkenen vanuit staffuncties zoals HRM.

Uitgesloten van het onderzoek zijn die medewerkers aan wie vanwege het disciplinair onderzoek strafontslag is aangezegd, omdat een interview met deze betrokkenen mogelijk zou kunnen interfereren met nog lopende (juridische) procedures. Dit geldt ook voor de medewerkers aan wie disciplinaire maatregelen zijn opgelegd, niet zijnde strafontslag en bij wie sprake is van nog lopende (juridische) procedures.

Op basis van deze criteria zijn potentiële respondenten eind februari 2021 door de eenheidsleiding aangeschreven. In totaal zijn 179 personen uitgenodigd deel te nemen aan het onderzoek. Om privacyredenen heeft de onderzoeker geen inzicht gehad in de namen van de personen die voor het onderzoek aangeschreven zijn. Respondenten konden zich rechtstreeks bij de onderzoeker melden om een afspraak te plannen voor een interview. De eenheidsleiding heeft geen inzage gehad in de samenstelling van het uiteindelijke respondentenbestand. Begin april heeft de eenheidsleiding aan het gehele bestand met potentiële respondenten een herinnering

verstuurd. Het bestand met aan te schrijven personen is in juni nog uitgebreid met enkele mensen die inmiddels niet meer in dienst zijn van de politie. Ook zij hebben een uitnodiging voor het onderzoek ontvangen. Uiteindelijk hebben 40 personen aangegeven tot een interview bereid te zijn. Met hen zijn vervolgens interviewafspraken gepland.

Samenstelling respondentenbestand

Het respondentenbestand omvat huidig en voormalig medewerkers van het team Horst/Peel en Maas in zowel executieve als ondersteunende functies. Bij respondenten met een executieve status is sprake van spreiding over verschillende functies: er is zowel gesproken met aspiranten als met (hoofd)agenten en wijkagenten. Voorts is gesproken met huidige en voormalige leidinggevenden op zowel operationeel, tactisch als strategisch niveau. Het basisteam Horst/Peel en Maas is ontstaan uit de samenvoeging van de voormalige basiseenheid Helden/Panningen en de voormalige basiseenheid Horst aan de Maas. Beide perspectieven zijn in het respondentenbestand ruimschoots vertegenwoordigd. Het respondentenbestand biedt daarmee een brede afspiegeling van de verschillende perspectieven die in het kader van dit onderzoek relevant zijn.

Verantwoording veldwerk

Het veldwerk is uitgevoerd in de periode van 22 februari 2021 tot en met 2 juli 2021. In totaal zijn 40 interviews afgenomen, in lengte variërend van een half uur tot meer dan 2,5 uur. De gemiddelde lengte van de interviews bedraagt 1 $\frac{3}{4}$ uur. Van elk interview is een geluidsopname gemaakt die vervolgens is uitgewerkt en vernietigd. De uitwerking is aan de respondent teruggesteld voor een check op eventuele onjuistheden. Verschillende respondenten hebben van deze mogelijkheid gebruik gemaakt om hun verhaal nog te verduidelijken en ontbrekende details aan te vullen. De interviews zijn geanonimiseerd. Dat geldt zowel voor de naam van de respondent als voor de namen van overige betrokkenen.

De interviews zijn afgenomen aan de hand van de uitgebreide topiclijst. In alle gesprekken is gestart met een toelichting op de opzet en doelstelling van het onderzoek en een kennismaking tussen respondent en onderzoeker. Vervolgens is aan respondenten gevraagd onder woorden te brengen hoe zij het normoverschrijdend gedrag hebben beleefd en verklaren. Deze eerste duiding is vervolgens aan de hand van de topiclijst verder verdiept. Daarbij is zoveel mogelijk aangesloten bij het natuurlijke verloop van de gesprekken om onderwerpen ter sprake te brengen.

Literatuur- en documentonderzoek

Naast de interviews is literatuur- en documentonderzoek uitgevoerd. De eenheid Limburg heeft ten behoeve van dit onderzoek beperkt inzage geboden in het omvangrijke dossier van het disciplinair onderzoek. Een samenvatting van het disciplinair onderzoek en van het zaaksjournaal zijn in geanonimiseerde vorm beschikbaar gesteld, wat concreet betekent dat namen en andere persoonsgegevens

onleesbaar zijn gemaakt. Daarnaast is gebruik gemaakt van open bronnen, waaronder publicaties in kranten en andere media. Voor de analyse van de onderzoeksresultaten is gebruik gemaakt van relevante literatuur uit de politiewetenschap en organisatiekunde. Een opgave van de geraadpleegde literatuur en documentatie is als bijlage opgenomen.

Beperkingen

Hiervoor is reeds aangegeven dat in het kader van dit onderzoek niet gesproken is met de medewerkers aan wie in het kader van het disciplinair onderzoek maatregelen zijn opgelegd. Hiervoor is in overleg met de opdrachtgever voor het onderzoek gekozen om samenloop met (juridische) procedures die ten tijde van het onderzoek nog liepen te voorkomen. De consequentie van deze keuze is dat het perspectief van deze groep niet in het onderzoek betrokken is. Deze beperking is deels onderzocht, doordat beperkt inzage is geboden in het disciplinair onderzoek. Toch blijft terughoudendheid gepast ten aanzien van individuele gedragingen. In het onderzoek is de aandacht overigens niet gericht geweest op individuele gedragingen, maar op factoren die het normoverschrijdend gedrag vanuit de specifieke context kunnen verklaren.

1.4

LEESWIJZER

De opbouw van deze rapportage is als volgt. Na deze inleiding volgt in hoofdstuk 2 een beschrijving van de opzet en bevindingen van het disciplinair onderzoek. Doel is hiermee een referentiekader en feitenbasis te bieden voor het vervolg van deze rapportage. Bij de uitvoering van het veldwerk is gebleken dat het disciplinair onderzoek een grote impact heeft gehad voor alle betrokkenen. Er wordt om die reden ook ingegaan op de beleving van het disciplinair onderzoek zoals dat in de interviews voor dit onderzoek naar voren is gekomen.

In deze inleiding is reeds beschreven hoe de basiseenheid Horst aan de Maas bekend is geworden als proeftuin voor regelvrij werken. In Horst, maar ook in andere teams, werd bovendien gekozen voor een contextgedreven invulling van het politiewerk. In hoofdstuk 3 staat de vraag centraal wat de achtergrond en inhoud van beide begrippen is en hoe die in Horst/Peel en Maas een plek hebben gekregen. Vervolgens komt de vraag aan bod in hoeverre de keuze voor regelvrij en contextgedreven werken een verklaring biedt voor het ontstaan van normoverschrijdend gedrag.

Hoofdstuk 4 is gewijd aan de samenvoeging van de teams Helden/Panningen en Horst aan de Maas in het kader van de vorming van de nationale politie. Hierbij staat de vraag centraal hoe het reorganisatieproces verlopen is en wat de impact is geweest op het team Horst/Peel en Maas. Ook komt hierbij de vraag aan de orde in hoeverre deze veranderingen van invloed zijn geweest op het ontstaan van normoverschrijdend gedrag.

De rol van leidinggevend en vormt het onderwerp van hoofdstuk 5. Beschreven wordt hoe er zowel sprake is geweest van continuïteit als van discontinuïteit in de invulling van het leiderschap op het team Horst/Peel en Maas. Daarnaast komt aan de orde in hoeverre verschillen in leiderschapsstijl een mogelijke verklaring vormen voor het kunnen ontstaan van het normoverschrijdend gedrag. Ook de wijze waarop leidinggevend team- en organisatieontwikkeling invulling hebben gegeven komt aan bod.

Hoofdstuk 6 behandelt de onzorgvuldige omgang met bevoegdheden. Centraal staat de vraag hoe verklaard kan worden dat enkele medewerkers de grenzen voor professioneel handelen overschreden hebben. Hierbij komen aspecten als de kennis en kunde van medewerkers, het stellen en onderhouden van normen en het afleggen van verantwoording aan bod. De onzorgvuldige toepassing van bevoegdheden wordt daarnaast belicht vanuit het perspectief van taakgerelateerd ongeoorloofd handelen, een begrip dat in de Angelsaksische literatuur ook wel omschreven wordt als *noble cause corruption*. Onderzocht wordt in hoeverre hiervan sprake is geweest binnen Horst/Peel en Maas én in hoeverre daarbij ook prestatiedruk een rol speelde.

In hoofdstuk 7 staan cultuuraspecten centraal. Eerst wordt beschreven waaruit het ondermijnend gedrag en het in- en uitsluiten van collega's precies bestond. Daarbij wordt ook ingegaan op de het proces van groepsvorming dat bij het team heeft plaatsgevonden. Vervolgens komen mogelijke verklaringen aan bod voor deze omgangsvormen. Daarbij komen aspecten als groepsdruk en conformisme aan bod. Ook worden aspecten van de organisatiecultuur behandeld, waaronder de aanspreekcultuur, non-interventie en het hanteren van positie-macht.

Hoofdstuk 8 ten slotte biedt, naast een samenvatting van de conclusies uit de voorgaande hoofdstukken, een overkoepelende analyse van de bevindingen uit het onderzoek. Hiermee wordt de centrale onderzoeksvraag beantwoord, namelijk hoe het normoverschrijdend gedrag bij het team Horst/Peel en Maas kan worden verklaard. Het hoofdstuk vervolgt met de vraag welke lessen de eenheid Limburg, en in het verlengde daarvan de gehele Nederlandse politie, kan leren uit de casus Horst/Peel en Maas.

De centrale vraag voor dit onderzoek luidt hoe het normoverschrijdend gedrag van medewerkers van het basisteam Horst/Peel en Maas heeft kunnen ontstaan en welke lessen daaruit getrokken kunnen worden. Voordat in de volgende hoofdstukken verschillende mogelijke verklaringen en factoren worden onderzocht, is het van belang eerst stil te staan bij het disciplinair onderzoek. Achtereenvolgens wordt hieronder ingegaan op de aanleiding en het verloop van het disciplinair onderzoek (paragraaf 2.1). Vervolgens komen de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek aan bod (paragraaf 2.2). Dit geeft inzicht in de vraag waaruit het normoverschrijdend gedrag nu precies bestond. Nadat hiermee de belangrijkste feiten over het disciplinair onderzoek zijn toegelicht, wordt ingegaan op de impact van het disciplinair onderzoek op het team (paragraaf 2.3). Daarbij komen ook enkele kritische kanttekeningen naar voren met betrekking tot de aard van disciplinair onderzoek binnen de politieorganisatie (paragraaf 2.4).

2.1 AANLEIDING EN VERLOOP¹

Op 2 april 2019 melden de teamchef en operationeel specialist-C van het team Horst/Peel en Maas zich bij het team Veiligheid, Integriteit en Klachten (VIK) van de eenheid Limburg. Zij vertellen dat er mogelijk sprake is van ondermijning van de leiding, stemmingmakerij, pesten, het buitensluiten van collega's en een onzorgvuldige omgang met bevoegdheden door drie wijkagenten. De teamleiding baseert zich hierbij op gesprekken met andere medewerkers van het team. Daarnaast was bekend dat de wijkagenten WhatsApp-groepen gebruiken. De inhoud van de gesprekken die in deze groepen werden gevoerd, zou de vermoedens van plichtsverzuim kunnen bevestigen.

Naar aanleiding van deze melding bij het team VIK geeft de plaatsvervangend politiechef van de eenheid Limburg op 10 april 2019 opdracht tot een oriënterend

1 De inhoud van deze paragraaf is gebaseerd op een samenvatting van het disciplinair onderzoek (28 mei 2020), een persbericht en infographic (10 juni 2020) en berichtgeving in de media. Zie voor een volledig overzicht van de geraadpleegde bronnen de literatuuropgave bij dit rapport.

onderzoek. De drie wijkagenten krijgen bijzonder verlof en moeten hun dienst-telefoons inleveren. Voor de medewerkers van het basisteam Horst/Peel en Maas wordt een bijeenkomst georganiseerd, waar zij worden geïnformeerd over de signalen die de leiding had ontvangen en over het bijzonder verlof van de drie medewerkers.

Als de volgende dag één van de diensttelefoons wordt uitgelezen, blijkt dat er onder andere een WhatsApp-groep is aangemaakt met als titel *Game of Thrones*. Naast de drie wijkagenten, maken ook drie andere medewerkers van het team deel uit van deze groep. De gesprekken in de WhatsApp-groep bevestigen de vermoedens van ondermijnd gedrag en het pesten van leiding en medewerkers van het basisteam. Ook geven de gesprekken aanwijzing dat er mogelijk sprake is van onder meer het onbevoegd delen van informatie, onzorgvuldige toepassing van bevoegdheden en het overtreden van wettelijke voorschriften.

Onderzoekers van het VIK horen diezelfde dag drie medewerkers van het team Horst/Peel en Maas als getuige. Eén van deze medewerkers nam zelf deel in de WhatsApp-groep *Game of Thrones*. Deze medewerker verklaart dat de leiding 'niet vrolijk' zal worden van de gesprekken, maar benadrukt dat aan de 'geuite emoties nooit uitvoering zou worden gegeven'. Ook wijst deze medewerker erop dat de gesprekken in beslotenheid zijn gedaan. Uit de gesprekken met de twee andere getuigen komt naar voren dat een groepje van drie medewerkers de samenwerking binnen het team belemmert en de scepter zwaait op het team. Alhoewel de drie 'voortvarend' te werk gingen, kenden zij zich 'een status aparte' toe, waarbij anderen 'in de pas moesten lopen'. Verschillende medewerkers die dat niet wilden, zouden zijn weggetreiterd.

Op basis van de bevindingen uit dit oriënterend onderzoek besluit de plaatsvervangend politiechef van de eenheid Limburg een disciplinair onderzoek in te stellen naar de gedragingen van de drie medewerkers. Het onderzoek wordt uitgebreid naar een vierde medewerker. Het betreft de medewerker die eerder als getuige is gehoord en die ook lid is van de WhatsApp-groep *Game of Thrones*. Het vermoeden bestaat dat deze medewerker zich schuldig heeft gemaakt aan het onrechtmatig toepassen van geweld en mogelijk onjuist gebruik van bevoegdheden. Op 12 april 2019 worden de vier medewerkers buiten functie gesteld. Zij krijgen een contactverbod opgelegd. Twee maanden later, op 13 juni 2019, wordt de buiten functiestelling van de vier medewerkers omgezet in een schorsing.

De bevindingen uit het disciplinair onderzoek brengen nieuwe feiten aan het licht waar ook andere medewerkers bij betrokken zijn. Hierop worden nog eens vier medewerkers buiten functie gesteld, van wie er uiteindelijk drie worden geschorst. Een andere medewerker krijgt een aanzegging van een onderzoek maar wordt niet buiten functie gesteld. In totaal komt het aantal medewerkers dat in het disciplinair onderzoek betrokken is daarmee op negen. Van de betrokken medewerkers worden

de diensttelefoons onderzocht, evenals hun computeraccounts. Daarbij is onder meer gekeken naar e-mails en bevestigingen van politiestructuren door betrokkenen. Ook de bureaulades, kledingkasten en de opslagruimte voor verdovende middelen worden onderzocht.

In het kader van het disciplinair onderzoek zijn in totaal 169 (voormalig) medewerkers en leidinggevenden als getuige gehoord, soms meerdere malen. De onderzoeksperiode beslaat de periode vanaf 1 januari 2017, toen de WhatsApp-groep *Game of Thrones* van start ging, tot het moment van buiten functiestelling van de betrokken medewerkers medio 2019. Van één andere medewerker, over wie vermoedens bestonden van excessief geweldsgebruik, zijn mails en mutaties in de periode vanaf 1 januari 2015 betrokken in het onderzoek. Het onderzoek wordt uitgevoerd door onderzoekers van het team VIK van de eenheid Limburg. Vanwege de omvang van het onderzoek krijgt het team collegiale bijstand van onderzoekers uit andere eenheden.

Het onderzoek wordt vanuit de eenheid Limburg aangestuurd door een beleidsinterventieteam. In oktober 2019 neemt de landelijke directeur korpsstaf van de politie de regie over het onderzoek over. Dit gebeurt op verzoek van de politiechef van de eenheid Limburg, als extra waarborg voor een onafhankelijke uitvoering van het onderzoek. Afsproken wordt dat de directeur korpsstaf zich, naast de algemene regievoering op het onderzoek, met name richt op de mogelijke betrokkenheid van leidinggevenden bij het normoverschrijdend gedrag. Het onderzoek naar de negen medewerkers geschiedt onder de verantwoordelijkheid en sturing van de Limburgse eenheidsleiding.

De uitvoering van het disciplinair onderzoek duurt ruim een jaar. In juni 2020 maakt de waarnemend politiechef van de eenheid Limburg bekend dat het onderzoek is afgerond. Tegen vijf (voormalig) medewerkers van het basisteam wordt strafontslag aangekondigd. Vier andere medewerkers krijgen lichtere disciplinaire maatregelen opgelegd, variërend van het terugzetten in rang of functie, het overplaatsen naar een ander team of het inleveren van verlofuren. De waarnemend politiechef kondigt aan dat naar nog eens twee andere medewerkers een disciplinair traject zal worden ingesteld. Separaat aan het disciplinaire onderzoek vindt onder gezag van het Openbaar Ministerie een strafrechtelijk onderzoek plaats, dat wordt uitgevoerd door de Rijksrecherche.

2.2 BEVINDINGEN

De bevindingen uit het disciplinair onderzoek hebben betrekking op onder meer de volgende gedragingen:

- het maken van opmerkingen over collega's, leidinggevend en burgers die als respectloos, beledigend en vernederend kunnen worden ervaren (in een WhatsApp-groep);
- het doen van niet-functionele bevragingen in politiestructuren;
- het delen van informatie met netwerkpartners zonder onderliggend convenant en/of in strijd met het convenant;
- het delen van informatie met derden/burgers;
- het maken van foto's van slachtoffers en overleden personen en het delen daarvan met collega's;
- het niet volgens voorschriften afhandelen van in beslag genomen goederen, waaronder verdovende middelen;
- het betreden en doorzoeken van een woning zonder toestemming van de bewoner (meerdere casussen, waarvan éénmaal met ram);
- het zelf doen van een anonieme melding (Meld Misdaad Anoniem, afgekort MMA);
- het delen van informatie uit MT-overleggen in de WhatsApp-groep;
- het delen van informatie uit een sollicitatieprocedure met collega's;
- het gebruiken van geweld zonder geweldsrapportage op te maken;
- betrokkenheid als verbalisant bij geweldzaken waarbij sprake is van buitensporige toepassing van geweld;
- toepassing van disproportioneel geweld bij een geboeide arrestant;
- het overbrengen van een gewonde, dronken persoon naar het bureau zonder deze accurate medische zorg te bieden;
- het niet conform richtlijnen afhandelen van een aanrijding met een dienstvoertuig, waarbij het slachtoffer is weggestuurd; het slachtoffer zou gewond zijn geweest, niet gebleken is dat hulp is geboden;
- het hebben van een affectieve relatie met een medewerker, terwijl er tegelijkertijd sprake was van de personeelszorg over de ander in het kader van het disciplinair onderzoek; betrokkene is hierover ook na de start van het disciplinair onderzoek niet transparant geweest;
- het opmaken van een proces-verbaal van aanhouding terwijl de verdachte door een agent uit een andere eenheid in diens vrije tijd is aangehouden.

2.3 IMPACT

De impact van het disciplinaire onderzoek op het team Horst/Peel en Maas is groot. Voor velen komt de aankondiging van het onderzoek als een volkomen verrassing. Het team ligt een jaar onder het vergrootglas van zowel de onderzoekers van het VIK, als van het hele land, doordat de media uitgebreid en frequent van de 'affaire

Horst' verslag doen. Sommigen kunnen het nauwelijks bevatten wat er is gebeurd. Alleen al door de omvang en de duur heeft het disciplinair onderzoek een enorme impact op het team. Maar het onderzoek trekt ook om andere redenen een zware wissel op het team. De medewerkers die op non actief worden gesteld krijgen een spreek- en contactverbod opgelegd. Voor de overige medewerkers geldt dat zij summier worden geïnformeerd. Lopende het onderzoek en de daarop volgende procedures kan dat vanwege de vertrouwelijkheid ook moeilijk anders. Gevolg is echter dat de teamleden niet goed in staat zijn gezamenlijk betekenis te geven aan wat er gebeurd is, laat staan er lering uit te trekken.

Respondenten vertellen dat de sfeer op het team in de eerste fase van het onderzoek bedrukt en gespannen was. Als het onderzoek zich steeds verder uitbreidt en steeds meer (voormalig) medewerkers van het team in het onderzoek betrokken worden, groeit bij sommigen een knagend gevoel: ik zal toch niet ook iets verkeerd hebben gedaan? Een respondent vertelt na de start van het onderzoek meteen gestopt te zijn met het privégebruik van de diensttelefoon, ook al is dit (in bescheiden mate) toegestaan. Deze respondent gebruikt sindsdien bewust twee telefoons: één van en voor het werk en één voor privégebruik. Net zo vertellen respondenten zich door het onderzoek ervan te verzekeren dat er niets aan te merken valt op hun schriftelijk werk. Het ondernemend en zelfbewust opzoeken van 'het grijze gebied' maakt plaats voor een voorzichtige en calculerende opstelling. Een respondent vertelt bij bevragingen in privétijd minutieus vast te leggen wat de aanleiding was en welk belang ermee gediend was. Een andere respondent vertelt dat het onderzoek nog steeds impact heeft op medewerkers. Toen een officier van dienst bij een lijkvinding vroeg de foto's te mogen zien die agenten hadden gemaakt voor de forensische opsporing, om daarover te kunnen overleggen met de officier van dienst van de recherche, was het cynische antwoord: mogen we dat wel doen? Worden we daar straks niet op aangesproken? Deze respondent waarschuwt voor een 'bepaalde angst die het werk gaat belemmeren' en analyseert:

'Natuurlijk heb ik die foto's gekregen. En met alle vertrouwen. Maar het zijn wel dingen die laten zien dat mensen echt diep geraakt zijn. Dat zit echt wel dieper. Dit zijn echt trauma's. Jouw onderzoek gaat het niet oplossen. Er is een heel andere vorm van nazorg nodig.'

Voor operationeel experts, die de rol van hulpofficier vervullen, is er nog een andere zorg: wat moeten zij nog voor waar aannemen, nu er signalen zijn dat de geschorste medewerkers mogelijk hun bevoegdheden onzorgvuldig hebben gebruikt en de hulpofficier bewust verkeerd hebben geïnformeerd? Moet je dan alles gaan controleren en dubbel checken? Waar kan je nog op vertrouwen? Alles controleren is praktisch niet mogelijk. Maar het is vooral niet wenselijk. Respondenten benadrukken dat je in teamverband op basis van vertrouwen met elkaar moet kunnen werken. Het disciplinair onderzoek maakt pijnlijk duidelijk dat dit vertrouwen geschonden is.

Voor meerdere respondenten komen de publicaties in de pers over het disciplinair onderzoek als een schok, met name doordat zichtbaar wordt op welke wijze in

de besloten WhatsApp-groep over collega's en leidinggevenden werd gesproken. Dit geldt in het bijzonder voor de mensen op wie de appberichten betrekking hadden. Maar het heeft ook impact op andere medewerkers van het team. Wat zou er dan wel niet over mij gedacht en besproken zijn, is een vraag die meerdere respondenten zichzelf stellen. En er is vooral een gevoel van ontluistering, dat de collega's met wie zij zo intensief zijn opgetrokken zo'n ander gezicht blijken te hebben.

2.4 KRITIEK

In de interviews die in het kader van dit onderzoek zijn gevoerd, klinkt ook kritiek door op het disciplinair onderzoek. Het betreft vijf thema's.

Ten eerste wijzen respondenten op het inquisitoire karakter van de interne onderzoeken bij de politie. Een disciplinair onderzoek kenmerkt zich door het normatieve en schematische karakter. Gedragingen zijn correct, of niet. De dagelijkse realiteit in de politieorganisatie is echter van een andere orde. Dan bestaan er veel vrijheidsgraden, is sprake van non-interventie en het besef van het belang van leven en laten leven, omdat actoren in het organisatiesysteem tot elkaar veroordeeld zijn. In hoofdstuk 7 wordt uitgebreid in gegaan op deze en andere cultuuraspecten. Daar komt nog bij dat de strategische en politieke top juist uitnodigde en uitdaagde om het grijze gebied te zoeken. De zwart/wit-logica van een disciplinair onderzoek vertolkt een heel ander perspectief. Respondenten bedoelen hiermee niet dat normoverschrijdend gedrag vergoelikt mag of moet worden. Zij wijzen wel op de twee gezichten van de politieorganisatie, waar lange tijd te veel ruimte bestaat, tot kennelijk een grens is bereikt en krachtig wordt bijgestuurd. Een disciplinair onderzoek vindt plaats vanuit een paradigma dat niet langer uitgaat van vertrouwen en regelruimte, maar van gestructureerd wantrouwen.

Het tweede punt van kritiek vloeit uit het voorgaande voort. Het disciplinair onderzoek richt zich op de gedragingen van individuele politiemedewerkers. De onderzoekers rapporteren objectief welke normen en regels overtreden zijn. Maar is dat het hele verhaal? Meerdere respondenten geven aan zich in hoge mate te hebben gestoord aan de melding dat ten aanzien van leidinggevenden 'geen plichtsverzuim is vastgesteld'. Maar waren dit nu juist niet de mensen die grenzen hadden moeten stellen toen medewerkers hun ruimte te ver oprekten? Ook wijzen respondenten op de discontinuïteit in de invulling van leidinggevende posities over de jaren heen, waardoor het team op zichzelf teruggeworpen is. Het gevoel bestaat dat de werkvloer de maat wordt genomen, terwijl de rol van de leiding in de organisatie, die mede verantwoordelijk is voor de condities waarin het grensoverschrijdend gedrag kon ontstaan, buiten beeld blijft.

Ten derde vragen respondenten zich af waarom nu juist in Horst de onderste steen boven moest komen. Vele respondenten wijzen erop dat sommige processen en praktijken die in Horst speelden, ook in andere teams voorkomen. Zij doelen dan bijvoorbeeld op het door het toilet spoelen van gebruikershoeveelheden drugs of het bevragen van politiesystemen. In hoofdstuk 6 komt de vraag in hoeverre de

gedragingen in Horst uniek waren of breder voorkomen binnen de politieorganisatie nog uitgebreider aan bod.

Het vierde punt van kritiek betreft het feit dat er verschil bestaat in de wijze waarop binnen de nationale politie als geheel om wordt gegaan met integriteitschendingen. Ten tijde van dit onderzoek speelde in de eenheid Rotterdam een casus waarbij agenten zich in een besloten WhatsApp-groep onder meer discriminerend uitlieten. Respondenten wijzen erop dat deze casus op een andere manier is benaderd dan die in Limburg, waar opdracht is gegeven tot een zeer omvangrijk disciplinair onderzoek. Dit punt van kritiek is overigens breder geuit en heeft onder meer geleid tot een review naar de kwaliteit van interne onderzoeken (Mos, 2020) en een wetenschappelijk onderzoek naar disciplinaire onderzoeken (Meershoek e.a., 2020).

Het vijfde punt van kritiek ten slotte betreft de wijze waarop de medewerkers die een lichte disciplinaire maatregel opgelegd hebben gekregen vervolgens begeleid zijn door de organisatie. Een respondent vertelt over een collega die is overgeplaatst naar een ander team, daar een portofoon in de hand kreeg gedrukt en de straat op werd gestuurd. Over de achtergrond van de disciplinaire maatregel is binnen het team niet specifiek gesproken. Van bewuste en begeleide re-integratie in de werkgemeenschap lijkt hiermee geen sprake te zijn.

De kritische reflecties op de aard en het verloop van het disciplinair onderzoek laten onverlet dat respondenten gedragingen als het zelf doen van anonieme meldingen, het onrechtmatig gebruik van de geweldsbevoegdheid en de kwetsende taal in de WhatsApp-groep unaniem veroordelen. Sommige respondenten aarzelen (ten tijde van het veldwerk) echter om hun mening te geven, omdat zij niet weten welke feiten nu daadwerkelijk bewezen zijn. Alhoewel de beleving van het disciplinair onderzoek vooraf geen onderwerp was in de topiclijst voor dit onderzoek, kwam het thema als vanzelf in veel gesprekken naar voren. Om die reden is besloten de bevindingen met betrekking tot dit onderwerp wel op te nemen. Een andere reden was dat het besluit tot een disciplinair onderzoek, de inhoud ervan even buiten beschouwing gelaten, op zich als een interventie in het organisatiesysteem kan worden beschouwd. Het is een interventie die onderdeel *moet* zijn van de analyse van de werking van het totale organisatiesysteem. In hoofdstuk 8 komt dit aspect uitgebreid aan bod.

Wat betekent het precies om een regelvrij team te zijn? En wat houdt contextgedreven werken in? Hoe verhouden de beide concepten zich tot elkaar? En hoe kregen deze invulling in Horst/Peel en Maas? Deze vragen staan in dit hoofdstuk centraal. Het hoofdstuk start met een beschrijving van de maatschappelijke context in de periode rond de start van de proeftuin in Horst voor regelvrij werken. Steeds luider klinkt de roep om herwaardering van professionals en het pleidooi om hen de ruimte te geven door belemmerende regels en bureaucratische rompslomp weg te nemen (paragraaf 3.1). Tegen deze achtergrond besluit de korpschef van de politieregio Limburg-Noord de basiseenheid Horst aan de Maas aan te wijzen als proeftuin voor regelvrij werken (paragraaf 3.2). In dezelfde periode onderzoeken verschillende politieteams in Nederland hoe zij niet het de interne organisatieloga, maar de maatschappelijke context leidend kunnen laten zijn in het gebiedsgebonden politiewerk (paragraaf 3.3). Dit idee van contextgedreven werken wordt door de basiseenheid Horst aan de Maas, maar ook bij andere teams in Limburg-Noord als uitgangspunt voor het werk genomen. Toch is het team van Horst anders door de specifieke status van proeftuin. Dit roept wel wrevel op bij andere teams, die deze status niet hebben (paragraaf 3.4). Tot besluit van het hoofdstuk komt de vraag aan bod in hoeverre het normoverschrijdend gedrag, zoals dat in het disciplinair onderzoek naar voren is gekomen, verklaard kan worden door het regelvrij en contextgedreven werken (paragraaf 3.5).

3.1

BUREAUCRATIE EN BEROEPSTROTS

De proeftuin in Horst gaat van start in een maatschappelijk en politiek klimaat waar de roep om herwaardering van professionals en hun vak en de aanpak van (onnodige) bureaucratie steeds luider klinkt. In 2005 verschijnt een speciale editie van het aan het CDA gelieerde Christen Democratische Verkenningen rond het thema beroepszeer (Van den Brink e.a., 2005). Organisaties zijn verworpen tot 'ontmoedigende dwangsystemen', waar managers de scepter zwaaien en de kennis van professionals op het tweede plan komt. In 2006 richt Jos de Blok de thuiszorgorganisatie Buurtzorg op, waar medewerkers in zelfsturende teams de regie nemen over hun werk. In deze periode ziet ook de stichting Beroepseer het licht, die zich beijvert voor

de herwaardering voor professionals en hun vak. Er volgen verschillende publicaties, waaronder de bundel *Beroepstrots. Een ongekende kracht* (Jansen e.a., 2009), en *Sturen op vertrouwen* (Van Hoorn, 2010), waarin ook de politieorganisatie expliciet aan bod komt. Opnieuw betreft het een pleidooi voor ruimte voor professionals en het sturen vanuit vertrouwen, niet vanuit (cijfermatige) beheersing.

Als in 2010 het kabinet Rutte-I aantreedt, blijken deze kritische reflecties niet onopgemerkt te zijn gebleven. Het regeerakkoord 'Vrijheid en vertrouwen' van VVD en CDA belooft dat de organisatie van de politie effectiever en efficiënter wordt. Dit moet onder meer bereikt worden door de Arbeidstijdenregeling kritisch tegen het licht te houden, zodat de politie haar primaire taken makkelijker kan organiseren. Ook belooft het regeerakkoord dat bij de bureaucratie, overhead en procedures worden teruggedrongen: 'Er komt meer ruimte voor het vakmanschap van de politie. Dit leidt tot meer blauw op straat.'

De afspraken uit het regeerakkoord krijgen concreet uitwerking in een actieprogramma ('aanvalsplan') van minister Opstelten van Veiligheid en Justitie. *Minder regels, meer op straat*, is de belofte van de minister (VenJ, 2011). De minister schrijft:

'De administratieve lasten bij de politie zijn te hoog. Het vakmanschap wordt te veel ingeperkt. Politiemensen en burgers worden hierdoor gehinderd. Samen met politie en Openbaar Ministerie heb ik de aanval geopend op de toegenomen regulering, protocollering en administratieve lasten binnen het politievak. Met deze aanval zet ik de tegenbeweging in. De politie gaat op vernieuwende wijze haar vak uitoefenen. De agent moet immers niet vooral bezig zijn met papier van achter het bureau, maar op straat en met concrete zaken. Het aanpakken van overlast en criminaliteit en het oplossen van veiligheidsvraagstukken moet weer centraal staan. Minder administratieve uren leidt tot meer beschikbare uren voor het primaire, echte politiewerk op straat. Tot meer werkplezier voor dienders. Tot meer veiligheid in de samenleving. Mijn inzet is om met deze aanval de administratieve lasten van de politie deze kabinetsperiode met 25% te verminderen en het vakmanschap te versterken.'

Uit deze ambitie spreekt dat de 'aanval op de bureaucratie' beoogt bij te dragen aan hogere doelen: ruimte voor vakmanschap en het 'echte' politiewerk, voor werkplezier, voor zichtbaarheid van de politie op straat en daarmee (is de aanname) tot meer veiligheid. In de jaren die volgen zal de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, Fred Teeven, de proeftuin voor het regelvrij werken van de politie in Horst aan de Maas bezoeken en er zijn steun en waardering over uitspreken.

De proeftuin in Horst paste dus in een bredere maatschappelijke beweging, die de expliciete steun genoot van de politieke top. De minister zelf heeft de politie aangespoord ruimte te nemen en onnodige en belemmerende regels terzijde te schuiven. De pijlen waren gericht op overbodige en hinderlijke regels. Maar niet op het terzijde van leggen van alle regels in het algemeen, laat staan het wettelijk kader, zoals dat rond strafvordering. In het kader van het actieprogramma van de minister publiceerde de Politieacademie een bundel waarin deze nuancering expliciet wordt opgevoerd (De Graaff & Zonneveld, 2012):

‘Max Weber omschreef de bureaucratie als de meest legale, de meest rationele organisatie die denkbaar is. De kenmerken ervan (taakafsplitsing, hiërarchie, protocollen, garanties tegen willekeur enzovoort) zijn in een grote organisatie productief. Dat geldt nog in verhoogde mate voor de organisaties waarin wij werkzaam zijn. Want de Weberiaanse waarden lopen voor een groot deel parallel aan de waarden van de rechtstaat. Waar het [...] om gaat is dat we een aanval willen op de overbodige en hinderlijke bureaucratie. Dus waar regels leiden tot inefficiëntie, vervreemding en ontmoediging.’

Deze invulling werd ook door de politie in Horst onderschreven, zoals in de volgende paragraaf zal blijken.

3.2 HET REGELVRIJE TEAM

‘We doen echt niet alles wat god verboden heeft, we houden ons aan de wet,’ vertelt een operationeel expert van het team Horst/Peel en Maas in een interview aan de VPRO Gids van 15 februari 2015. Dat weekend zal de Tegenlicht-uitzending aan het team gewijd zijn, als onderdeel van een reeks uitzendingen rond het thema ‘het einde van de manager’. In het artikel worden vervolgens enkele voorbeelden genoemd van ‘protocolterreur’, die politiemensen belemmeren in hun werk. Zo vertelt een wijkagent over het protocol om burgers elektronisch aangifte te laten doen: ‘Voor de opsporing een drama. Je kunt niet verwachten dat de mensen weten welke details voor succesvolle opsporing nodig zijn. We gaan dus gewoon zelf bij die mensen langs om aangifte op te nemen. Dan zie je ook wat er in de wijk speelt.’ De inwoners moeten, blijkens het artikel, bovendien niet raar opkijken als de teamchef zelf aanbelt: ‘Een functieomschrijving is aardig, maar in Horst is iedereen inzetbaar voor alles.’ De operationeel expert: ‘Zelfs onze receptioniste heeft opsporingsbevoegdheid. Ook zij gaat soms de straat op om aangiftes bij de mensen thuis op te nemen. Dat vindt ze leuk, dat zorgt voor zingeving en betrokkenheid. Dan nemen wij de telefoon wel even op.’

Deze invulling sluit goed aan op de visie van de minister en doet recht aan de nuancerings dat regels ook van waarde zijn. Uit de interviews die voor dit onderzoek zijn gevoerd blijkt dat breed het besef bestond dat regelvrij werken geen vrijbrief inhield. Sommige respondenten geven er daarom de voorkeur aan te spreken over *regelarm* werken. Binnen het team Horst aan de Maas werd door een teamchef wel gesteld dat het beter was achteraf vergiffenis te vragen, dan vooraf om toestemming. Maar dat moet niet beschouwd worden als een vrijbrief, legt een respondent uit:

‘Het is makkelijker vergiffenis te krijgen dan toestemming. Maar daar hoort ook bij: wel binnen de kaders die daar voor staan. En dat betekent ook dat je achteraf moet uitleggen hoe en waarom je dat hebt gedaan. Je zult achteraf verantwoording moeten kunnen afleggen. Oftewel dit is niet blind alles doen en dan krijg je daarna wel toestemming. Nee, dit is nadenken over de consequenties van je handelen. Maar dat betekent niet dat je ellenslang moet wachten voor je eindelijk die toestemming gaat krijgen. Dat betekent dat als jij

zelf al goed hebt doordacht en beredeneerd wat je wilt gaan doen, dan kun je achteraf ook wel die vergiffenis krijgen. Het is geen vrijbrief om maar van alles te doen.'

Respondenten zijn unaniem van mening dat het onzorgvuldig gebruik van bevoegdheden op geen enkele manier te verantwoorden is vanwege de status van regelvrij team. Zelf een anonieme melding doen om basis te krijgen voor een instap is nooit de bedoeling geweest. Er is ook niet toe opgeroepen. Een respondent vertelt hierover:

'Het is niet regelvrij. Het is zeker gebonden aan regels. En zo werd het ook uitgevoerd. Je ging kijken: wat is wettelijk zo bepaald, welke regels heb je waar je je aan moet houden. En welke bandbreedte heb je nog om dat te onderzoeken en om er iets mee te doen. Als we die regel die niet wettelijk bepaald staat kunnen beïnvloeden zodat we op straat meer effectief kunnen zijn, dan zouden we dat kunnen onderzoeken. Dan hebben we geen last van paarse krokodillen. Dat je iets niet mag doen als er geen vinkje staat. Terwijl dat vinkje een interne maatregel is en geen externe wet.'

In de volgende hoofdstukken komende verschillende factoren aan bod die de onzorgvuldige omgang met bevoegdheden kunnen verklaren. Op deze plaats is de constatering van belang dat de proeftuin voor regelvrij werken bij de politie in Horst aan de Maas bedoeld is geweest om onnodige, hinderlijke (interne) regels weg te nemen. Niet om de wet te overtreden.

Het initiatief voor de proeftuin in Horst aan de Maas kwam van de toenmalige korpschef van Limburg-Noord. Alhoewel hij het team uitdaagde om regelvrij te werken, ging het om meer dan het wegnemen van hinderlijke regels alleen. Het was de korpschef er vooral om te doen de leiding en de medewerkers van het team uit te dagen ruimte te nemen, zich te ontwikkelen en te emanciperen.

De korpschef was in 2004 aangetreden. Zijn profiel en leiderschapsstijl waren in alle opzichten een breuk met die van zijn voorganger. Respondenten omschrijven deze voorganger als een hiërarchische, autoritaire man. Als hij binnenkwam bij een managementoverleg, vielen gesprekken stil en kon je een speld horen vallen. Hij mocht je, of hij mocht je niet, vertelt een respondent. In het laatste geval had je het niet makkelijk. Enkele respondenten vertellen dat zij zijn gebruik van (positie)macht wel als willekeurig hebben ervaren. Het droeg niet bij aan een veilige sfeer. Een andere respondent nuanceert dit beeld, door te benadrukken dat de chef verwachtte dat je je zaken op orde had. Als dat het geval was, had je geen probleem, was de ervaring van deze respondent, die goed met de oude korpschef overweg kon.

Toch kwam ook de nieuwe korpschef al snel tot de conclusie dat veel medewerkers zich niet op hun gemak voelden. Er heerste angst. Vanuit dit besef groeide de visie van waaruit hij in de jaren die volgden het korps heeft geleid. Een visie die gebaseerd was op vertrouwen, verbinding en veiligheid. De korpschef doelde hiermee primair op de eigen organisatie en de omgang tussen politiemensen onderling. Het ging om de onderlinge verbondenheid en de interne veiligheid. Maar in het

verlengde daarvan zou dit er ook toe bijdragen dat de politie in haar optreden buiten de goede dingen zou doen. De achterliggende gedachte was dat een politie waar vertrouwen, verbinding en veiligheid intern onder druk staan, moeite zal hebben die waarden ook in de taakuitoefening op straat te laten zien. De korpschef wilde werken aan een basisvertrouwen, zodat medewerkers en leidinggevendenden elkaar aan zouden durven spreken, ruimte nemen en de verbinding met de buitenwereld aan gaan.

In de slotpublicatie van het landelijke meerjarige programma Ontwikkeling Gebiedsgebonden Politie (Gooren e.a., 2013) blikt de korpschef terug op de proeftuin Horst aan de Maas:

‘Dat gebeurde in een tijd dat in ons korps, maar ook binnen de Nederlandse politie in de breedte een steeds bredere en sterkere behoefte kwam om weg te raken bij de systemen en terug te gaan naar waar het om gaat. Met de komst van de nieuwe chef [in Horst aan de Maas] heb ik een deal gemaakt met hem en de [basis]eenheid. We plakten daar het etiket ‘ontregelde eenheid’ op. Dat heeft geleid tot een proces van een aantal jaren en tot iets dat lijkt op contextgedreven werken. Wat zag ik gebeuren in Horst: er was, zeker in het begin, een neiging om niet te ver te durven gaan. Men begon heel braaf, ook de chef. Vaak bleek de werkelijkheid heel weerbarstig en het systeem van staal. Mensen zetten zichzelf daarin vaak vast. Gaandeweg zag je in Horst zowel bij de dienders als bij de partners steeds blijere gezichten. Men kreeg meer lol in het werk en de energie spatte eraf. De grootste belemmeringen bleken vaak niet zozeer in wetgeving of eisen van OM en anderen te zitten, maar in de eigen organisatie. Bijvoorbeeld in hoe het meldcentrum met zaken omgaat, of de wijze waarop we met de planning omgaan. Langzamerhand ontstond in de eenheid en daarbuiten vertrouwen. Het ging lopen en steeds harder lopen. Ook de gemeente ging steeds meer meedoen. Wat ik ook zag, was dat dit proces niet vanzelf gaat. De overgang is weliswaar heel simpel, maar absoluut niet gemakkelijk te realiseren. Een cruciale randvoorwaarde was dat het proces beschermd moest worden. Het staat niet van vandaag op morgen en moet tijd en ruimte krijgen. [...] Het gaat hier niet om een kunstje, maar om een cultuuromslag. De bezieling moet terugkomen en dat kan alleen vanuit een drive om burgers en dienders blij te maken. Dit stelt eisen aan de stijl van leiderschap. Het werkt niet als je er managerial inzit. Dat is een systeemgedreven aanpak die je eigenlijk lui kunt noemen. Het gaat erom dat je aandacht en energie erop zittet. Je zult zien dat je resultaten dan ook nog beter worden. Je moet er als leider bij zijn en er veel energie in stoppen. Dat levert geëmancipeerde dienders op. Die doen niet altijd wat jij als leider zegt of vraagt, maar wat zij in hun context belangrijk vinden. Dat is goed.’¹

In dit citaat komen de termen contextgedreven en systeemgedreven werken naar voren. Deze begrippen zijn ontleend aan het werk van een onderzoeksgroep die in opdracht van onder meer het korps Limburg-Noord de mogelijkheden voor een

1 Gooren e.a. (2013), 78-79.

andere manier van organiseren van het gebiedsgebonden politiewerk heeft verkend. De volgende paragraaf gaat uitgebreid in op het onderscheid tussen contextgedreven en systeemgedreven werken én op de relatie met het regelvrij werken.

3.3 CONTEXTGEDREVEN WERKEN

In 2011 geven de regiokorpsen Groningen, Limburg-Noord en Twente opdracht voor een onderzoek naar de vraag wat er nodig is om een politiekorps contextgedreven te laten werken. De resultaten van het onderzoek vinden hun weerslag in het rapport *Omdat de samenleving eraan toe is* (Van Dinten e.a., 2011). Het onderzoek wijst uit dat agenten, door de wijze waarop de politieorganisatie is ingericht en wordt aangestuurd, het vermogen kwijt zijn om op straat naar bevind van zaken te handelen. Bovendien is dat vermogen ook intern aangetast:

‘Agenten ervaren dat systemen zijn ingericht vanuit wantrouwen ten aanzien van medewerkersverantwoordelijkheid en vakmanschap. Het gevolg is dat ze zich niet serieus genomen voelen.’

Dit gaat ten koste van de beroepstrots én het vermogen om als politie op straat een norm te stellen en die te onderhouden. De onderzoekers concluderen dat:

‘... de top die de politie aanstuurt – departementen, politici, OM, burgemeesters en korpsleiding – niet gezien lijkt te hebben dat ze destijds voor een vorm van organiseren en inrichten heeft gekozen die wel past bij internationale, nationale en regionale criminaliteitsbestrijding, maar niet bij de gebiedsgebonden politiezorg. Die vorm van organiseren en inrichten is gebaseerd op het stellen van prioriteiten door de top en de organisatie daarop te sturen. Als dat steeds meer wordt verfijnd ontstaat een spagaat tussen wat binnen kan en mag en in de buitenwereld als passend wordt ervaren.’²

De politie kent volgens de onderzoekers maar één vorm van organiseren, die ze overal op loslaat: de systeemgedreven vorm. Deze eenzijdige benadering leidt ertoe dat problemen in de organisatie, die het gevolg zijn van deze manier van organiseren, niet altijd als zodanig erkend worden. Als voorbeeld noemen de onderzoekers de ambitie om de administratieve druk te verminderen. Die is gedoemd te mislukken, als je niet onderkent dat die druk voortkomt uit de systeemgedreven benadering van het werk. Hiermee wordt op analytisch niveau de verbinding gelegd tussen het regelarme werken en het contextgedreven werken: ‘hoe meer we buiten zijn, hoe langer we binnen zitten’.

De ondertitel van het rapport verwijst naar de aanstaande vorming van de nationale politie: *Naar een lokaal contextgedreven, regionaal en landelijk systeemgedreven*

2 Van Dinten e.a. (2011), VI.

Nederlandse Nationale Politie. Deze ondertitel brengt tot uitdrukking dat systeem- en contextgedreven werken elkaar niet hoeven uit te sluiten, maar complementair kunnen zijn, mits goed is nagedacht over (onder meer) het organisatieniveau en de aard van de activiteiten. Van Dinten e.a. lichten het begrip systeemgedreven werken als volgt toe:

‘Systeemgedreven activiteiten en vormen van organiseren gaan uit van doelen stellen en plannen maken en de uitrol daarvan over de organisatie (we noemen dit intern georiënteerde vormen van organiseren). Het zijn industriële vormen van organiseren. Steeds bepaalt een hogere hiërarchie of iets mag en hoe dat moet worden uitgevoerd. Systeemgedreven werken en organiseren zijn uitstekend bruikbaar in de (proces) industrie.’³

Bij het systeemgedreven organiseren kan vervolgens onderscheid worden gemaakt naar een productbenadering en een contextgerichte benadering. Bij de productbenadering draait het om (centraal gestuurde) standaardisatie en protocollering, omwille van eenduidigheid en kostenbeheersing. Bij de contextgerichte benadering gaat het om activiteiten die een hoge mate van deskundigheid vragen: ‘de expertise van de deskundigen bepaalt hoe het werk loopt’. Contextgerichte werken is daarmee wezenlijk anders dan contextgedreven werken, waarbij de context juist bepalend is voor hoe het werk wordt ingevuld. Bij contextgedreven werken:

‘... staan burgers centraal in hun doel en laten. Ze worden gezien als autonoom in hun woon- en leefwereld. [...] De politie erkent die posities, kent de historie en gaat uit van de heersende omstandigheden en voegt daaraan toe: agenten onderhouden normen – vooral die wettelijk zijn vastgelegd – en treden op tegen gewelddadigheid of bij conflict. De agenten die contextgedreven werken, hebben vooral een sociale en open oriëntatie. Ze herkennen dat veiligheid zich gaandeweg – evolutionair – ontwikkelt, niet zomaar te ‘maken’ is. Ze herkennen de verschillen per wijk en ook de verschillen in aanpak die nodig zijn – die worden ingegeven – *gedreven* – door de context. [...] Contextgedreven werken werkt uit als: de politie is het immuunsysteem van de samenleving.’⁴

Omdat de samenleving eraan toe is biedt een uitgebreide uitwerking van de concepten van systeemgedreven en contextgedreven werken. Het rapport biedt een theoretische basis voor de ontwikkeling van het contextgedreven werken. Relevant is bovendien de analyse van administratieve lastendruk als gevolg van systeemgedreven organiseren en inrichten. Hiermee wordt het idee van het regelvrije werken inhoudelijk gekoppeld aan de ambitie om contextgedreven te werken. Regelvrij werken draait om het wegnemen van regels en protocollen, die geen duidelijke meerwaarde hebben, maar wel tijd kosten of een goede taakuitvoering van de politie in de weg staan.

3 Idem, 4.

4 Idem, 5.

En die er toe leiden dat agenten meer bezig zijn met de systeemwereld van de eigen organisatie dan met de vraag wat de maatschappij van de politie verwacht. Contextgedreven werken houdt in dat de politie de maatschappelijke context en de behoeften van burgers leidend laat zijn in het werk. De organisatie moet zich voegen naar de burger, niet andersom.

Overigens is het niet zo dat regelvrij werken per definitie leidt tot een contextgedreven invulling van het werk. Het is ook denkbaar regelvrij te werken in een systeemgedreven organisatie. Bij regelvrij werken gaat het om het wegnemen van overbodige regels, niet per se om een beter aansluiting met de buitenwereld. In de proeftuin Horst werd het regelvrij werken echter nadrukkelijk gekoppeld aan een contextgedreven visie op het politiewerk. Het creëerde de ruimte om anders te werken, minder vaste routines toe te passen en buiten de kaders van vaste functies, rollen en verdeling van taken te treden. Dit komt ook tot uitdrukking in een presentatie van de teamchef van Horst aan de Maas uit 2012 over het contextgedreven werken:

‘Bij contextgedreven werken is de omgeving (inwoners, samenwerkingspartners) leidend voor de manier waarop mensen het werk organiseren. Doelen stellen gebeurt samen met partners, vanuit een gedeeld toekomstbeeld (zoals een veilige wijk of een buurt met minder overlast). Met deze verandering wordt beoogd dat politiemensen minder tijd besteden aan interne procedures en meer ruimte ervaren om vanuit vakmanschap te werken aan veiligheid.’⁵

De ontwikkelingen binnen het team van Horst aan de Maas dragen ertoe bij dat de medewerkers meer buiten zijn dan in andere teams, problemen niet ‘weggeprioriteerd’ worden, maar direct worden opgepakt en alle medewerkers gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor het gebiedsgebonden werk, waarbij een noodhulp melding op dat moment als een onderbreking van het werk wordt beschouwd.

Het gedachtegoed van contextgedreven werken werd door medewerkers van het team Horst aan de Maas actief uitgedragen. Vanuit het hele land kwamen geïnteresseerden van binnen en buiten de politie op bezoek bij het politiebureau van Horst. Andersom vertellen leidinggevenden en medewerkers in den lande over de aanpak en ervaringen van de politie in Horst.

Horst is echter niet het enige team dat het contextgedreven werken als uitgangspunt kiest. Verspreid over het land richten meerdere teams zich op deze manier van organiseren en werken.⁶ Sterker: aan het onderzoek naar de mogelijkheden voor contextgedreven werken van Van Dinten e.a. namen vanuit Limburg-Noord ook politiemensen vanuit andere teams deel, waaronder dat van Helden/Panningen.

5 Presentatie tijdens het seminar *Mijn buurtbewoners bepalen wat ik doe!*, 2012.

6 In 2012 vindt een *peer review* plaats naar enkele teams die het contextgedreven werken hebben omarmd. De review wordt begeleid door onderzoekers van de Politieacademie (Adang e.a., 2013). Medewerkers en leidinggevenden van de teams van Horst aan de Maas, Haarlem-Noord, Rotterdam-Middelland en Rijssen-Holten nemen een kijkje in elkaars keuken.

Ook vanuit deze teams participeerden medewerkers en leidinggevendenden in ‘clinics’ die in het kader van het onderzoek werden georganiseerd. Een belangrijk verschil was echter dat Horst aan de Maas, in tegenstelling tot andere teams, de status van proeftuin in het kader van het regelvrij werken genoot. Het is deze aparte status die binnen de regio Limburg-Noord tot scheve ogen leidt.

3.4 BASISTEAM TOVERLAND

Een respondent vertelt hoe medewerkers van Horst aan de Maas bij andere teams langs gingen om te vertellen over hun ervaringen met contextgedreven werken:

‘En dat was heel positief, want dat is ook de bedoeling van een proeftuin. Je gaat dingen leren, ervaren en doen. Ze kwamen ook hier bij ons langs. Ze kwamen in een wijk-agentenoverleg hun verhaal vertellen. Kijk, zo doen wij dat. Kijk of je er iets van kunt leren. En wij keken elkaar als wijkagenten aan en zeiden: dat doen wij ook allemaal. Wij doen niets anders dan wat zij doen. Het enige verschil was dat zij, omdat ze proeftuin waren, intern minder problemen hadden om zaken georganiseerd te krijgen. Wij wilden de briefing op een groot scherm hebben in de bpz-ruimte beneden, zodat iedereen die dia’s nog even kon zien. Dat moest dan aangevraagd worden. En dan duurde het een half jaar voordat je dat monitorje daar hebt hangen. Dat is hoe het gaat bij de overheid. Maar zij waren een proeftuin. En dan zeiden ze: wij zijn proeftuin. En dan hing dat ding er een week of twee later.’

Het team in Horst kan ook als eerste in de regio beschikken over de – toen nog nieuwe – iPad. Het levert het team de bijnaam ‘BT Toverland’ op, naar het gelijknamige attractiepark in het werkgebied van Horst aan de Maas. Een respondent vertelt:

‘BT Toverland. Zo werd het genoemd. Want daar kon alles. De pda’s. Al die snuisterijen, die kwamen daar. Die andere chefs die keken soms smalend als er iets nieuws was, dat Horst het had. Want zij kregen vanuit hun werkomgeving het commentaar: chef: waarom hebben wij dat niet en waarom is dat steeds daar?’

Horst had ook baat bij de status van regelvrij team, doordat interne procedures omzeild konden worden:

‘Heel de eenheid Limburg moest formulieren opmaken als je een onderzoek wilde hebben van de FO. Dan moest een FO-verzoek opgemaakt worden. Heel Limburg moest het, maar Horst niet. Ik weet niet hoe ze het opgelost hebben, telefonisch of anderszins, maar die hoefden in ieder geval geen formulier op te maken. Tot frustratie van heel veel andere collega’s. En dat wil niet zeggen dat Horst het verkeerd deed, daar heb ik geen oordeel over. Alleen: daar kon dat wel. Wat op andere plaatsen niet mocht en niet kon.’

De status van proeftuin levert Horst niet alleen voordeel op door de beschikbaarheid van middelen en faciliteiten. Het draagt er ook toe bij dat de medewerkers van het team zich minder verplicht voelen aan de bijdrage aan het district en het korps. Als er druk zat op de planning, sprongen basiseenheden wel voor elkaar bij om de roosters rond te krijgen. Maar niet door Horst, is de beleving van meerdere respondenten. Andersom konden andere teams wel voor Horst bijspringen, herinnert een respondent zich:

‘In Horst kon alles. Iedereen kon naar opleidingen. Iedereen kon vrij pakken. En dan moesten andere teams opplussen. Venray en Gennep moesten 25 of 30 diensten per maand in Horst opvullen omdat zij daar buiten de lijntjes konden kleuren, buiten de afspraken om. Onder meer vanwege dat regelvrije werken.’

Een andere respondent vertelt een soortgelijk verhaal:

‘Je had het district Venray. Daar zat Horst, Gennep en Venray bij. En niemand was te spreken over Horst. Horst reed ook nooit mee. Die bleven in Horst. Als er een melding kwam dat collega’s in Venray ’s nachts geschoten hadden op inbrekers, dan reed Venlo met vijf auto’s over de 73 naar Venray. Maar de auto van Horst die zag je niet. Nooit. Nergens. Heel langzaam komt dat nu.’

De aparte status, wordt zo meer en meer een status aparte, in die zin dat het bijdroeg aan een autonome opstelling van Horst in relatie tot het district en de regio. Verschillende respondenten wijzen erop dat de landelijke belangstelling én waardering voor Horst aan de Maas ertoe hebben bijgedragen dat medewerkers van dit team hun werkwijze als goed en maatgevend zijn gaan beschouwen. Een respondent van het voormalige basisteam Helden/Panningen vertelt hierover het volgende:

‘Dan ontstaat er in mijn beleving het gevoel: wij zijn goed, want wij gaan in het hele land vertellen hoe het moet. Wij kunnen jagen op boeven. Wij kunnen politiewerk doen zoals wij dat willen. En wij worden nog op de schouder geklopt ook. We doen het goed. Dus wij zijn het ijkpunt. Dat is een gedachte die zich gewoon heel langzaam meester heeft gemaakt van hen. En dan komt er op een gegeven een verandering vanuit de politie. En dan komen wij als buitenstaanders samen met hen in één team. En dan merk je al gelijk, dan moeten wij gaan delen. Zij hebben nooit gedeeld. Ze hebben altijd op een eilandje voor zichzelf gezeten. En nou moeten ze in één keer verbinding maken met een ander eilandje en met andere dingen.’

Het groeiend zelfvertrouwen heeft zich uiteindelijk tegen het team gekeerd, doordat het ten koste is gegaan van het vermogen om kritisch naar het eigen functioneren te kijken en open te staan voor ideeën en ontwikkelingen van buiten. Het is er mede de oorzaak van dat de samenvoeging van de teams van Horst en Panningen tot één basisteam zo moeizaam verloopt. Dit vormt het onderwerp van het volgende hoofdstuk.

3.5

CONCLUSIE

Regelvrij en contextgedreven werken zijn twee concepten die duidelijk van elkaar verschillen, maar wel met elkaar samenhangen. Bij regelvrij (of misschien beter: regelarm) werken gaat het om het wegnemen van onnodige en hinderlijke regels. Regelvrij werken is nadrukkelijk geen vrijbrief om de wetboeken van Strafrecht en Strafvordering terzijde te leggen. Het regelvrije werken richt zich vooral op het wegnemen van interne regeldruk, die politiemensen inperkt in plaats van faciliteert. Deze interne regels, protocollen en procedures zijn het product van een systeemgedreven wijze van organiseren en inrichten, die zich kenmerkt door een gecentraliseerde, hiërarchische aansturing van werk. Het besef groeit dat deze wijze van sturen en organiseren niet goed aansluit bij het specifieke karakter van het gebiedsgebonden politiewerk. Daar is de opgave om in wisselende en dynamische contexten als politie een passende bijdrage te leveren. Dat vraagt per definitie om contextueel maatwerk en om ruimte voor politiemensen om in te spelen op de specifieke eisen en mogelijkheden van hun gebied. Dit is wat bedoeld wordt met *contextgedreven* werken: niet de politie definieert het werk, maar de maatschappelijke context is in hoge mate bepalend voor de invulling van het werk.

Deze visie op het gebiedsgebonden politiewerk krijgt in de periode vanaf 2005 de wind in de rug. Er is steun tot op het hoogste politieke niveau. Ook daar wordt de aanval op de bureaucratie niet als doel op zich beschouwd, maar als onderdeel van een breder programma om de professional de ruimte te geven en te werken aan maatschappelijk effect. Binnen de politieregio Limburg-Noord wordt het gedachtegoed van het contextgedreven werken in meerdere teams opgepakt en verder ontwikkeld. De basiseenheid Horst aan de Maas krijgt echter een speciale positie, als proeftuin voor regelvrij werken. Het paste in de visie van de toenmalige korpschef om medewerkers uit te dagen ruimte te nemen, vanuit een mensbeeld gebaseerd op vertrouwen en onderlinge verbinding. Hiermee wilde hij bijdragen aan een organisatiecultuur die vooral ook veilig was.

Het normoverschrijdend gedrag zoals dat in het disciplinair onderzoek is vastgesteld, vloeit niet automatisch voort uit het regelvrij of contextgedreven werken. Voor alle betrokkenen bij de proeftuin Horst is van meet af aan duidelijk geweest dat regelvrij werken niet betekent dat er geen wetten en regels zijn. Of dat de oriëntatie op 'buiten' een vrijbrief opleverde om te marchanderen met bevoegdheden. Je kunt prima contextgedreven werken met respect voor de wettelijke kaders. Het gedachtegoed van contextgedreven werken staat daarom bij geen van de respondenten met wie in het kader van dit onderzoek gesproken is als zodanig ter discussie. Sterker: respondenten benadrukken het nog steeds ten volle te onderschrijven en onverkort van waarde te vinden voor de politie.

De verklaring voor het normoverschrijdend gedrag moet dan ook niet zozeer gezocht worden in de concepten van regelvrij en contextgedreven werken op zich. Regelvrij of contextgedreven werken leidt niet als vanzelf tot normoverschrijdend gedrag. Alleen al het feit dat vele medewerkers van het team Horst aan de Maas in de regelvrije context de (wettelijke) kaders hebben gerespecteerd onderschrijft

deze conclusie. Maar de status van proeftuin heeft wel bijgedragen aan een context waarbinnen het normoverschrijdend gedrag van enkele medewerkers heeft kunnen ontstaan. Regelvrij werken is daar verworden tot: ik bepaal zelf wel hoe ik mijn werk doe. Deze ontwikkeling komt in de hoofdstukken 6 en 7 nog uitgebreid aan bod.

Door de status van proeftuin én door de landelijke erkenning en roem groeide het zelfvertrouwen van het team Horst aan de Maas. Het team kon bogen op goede resultaten, betekenisvol werk en gemotiveerde medewerkers. De vorming van de nationale politie markeerde echter een breuk in het ontwikkelingsproces dat Horst aan de Maas had doorgemaakt. In plaats van de aansluiting te vinden bij het aanpalende team Helden/Panningen, groeide de afstand juist, mede doordat het cluster Horst zich autonoom opstelde. Dit vormt het thema van het volgende hoofdstuk.

Op 1 januari 2013 ging de nationale politie van start. Het inrichtingsplan voor de nationale politie voorziet in het samenvoegen van de basiseenheid Helden/Panningen en de basiseenheid Horst aan de Maas tot één nieuw basisteam: Horst/Peel en Maas. Naast deze geografische herindeling en schaalvergroting, bracht de nationale politie vooral ook veranderingen mee in de manier van werken en de invulling van rollen en functies. Het veranderingsproces bij het team Horst/Peel en Maas is moeizaam verlopen. De facto heeft meerdere jaren een situatie bestaan waarbij veel bij het oude leek te zijn gebleven en de twee voormalige teams als clusters binnen het nieuwe basisteam min of meer hun eigen boontjes dopten. Dit hoofdstuk beschrijft hoe de invoering van de nationale politie van invloed is geweest op het team Horst/Peel en Maas én in hoeverre de reorganisatie van 2013 een verklaring biedt voor het normoverschrijdend gedrag. Achtereenvolgens wordt ingegaan op het veranderingsproces (paragraaf 4.1), de weerstand tegen de samenvoeging van de beide teams (paragraaf 4.2), de consequenties van het handhaven van de bestaande bureaus (paragraaf 4.3), de introductie van nieuwe rollen en functies (paragraaf 4.4) en veranderingen in het leiderschap (paragraaf 4.5).

4.1 EEN GEPLANDE VERANDERING

Het basisteam Horst/Peel en Maas vormt samen met vijf andere basisteams het district Noord en Midden Limburg van de eenheid Limburg van de politie. Tot de vorming van het nationale politiekorps in 2013 vormde dit district de zelfstandige politieregio Limburg-Noord. De basiseenheid Helden/Panningen behoorde binnen die regio tot het district Venlo, terwijl de basiseenheid Horst aan de Maas onderdeel was van het district Venray.

Met een oppervlakte van ruim 350 km² is Horst/Peel en Maas het grootste basisteam van de eenheid Limburg. Het basisteam omvat twee gemeenten: de gemeente Horst aan de Maas en de gemeente Peel en Maas. Beide gemeenten tellen ruim 40.000 inwoners, verspreid over in totaal 27 dorpskernen. In beide teams vraagt onder meer de aanpak van aan hennep gerelateerde criminaliteit de aandacht. In Horst aan

de Maas, meer dan in Helden/Panningen, vraagt een omvangrijke gemeenschap arbeidsmigranten (o.a. Polen) aandacht van de politie.

Helden/Panningen en Horst aan de Maas zijn beide oude Rijkspolitieteams. Het waren in de jaren voor de vorming van het regionale politiebestedel in 1993 twee van de grootste RP-landgroepen. Alhoewel de beide teams qua profiel op elkaar lijken, wil dit niet zeggen dat de twee gebieden een vanzelfsprekende eenheid vormen. Eerder lijkt het tegendeel het geval te zijn. De teams hebben geen vanzelfsprekende betrokkenheid op elkaar, mede doordat zij in het regionale bestel tot andere districten behoorden. De teams zijn niet op elkaar georiënteerd, net als de inwoners van het werkgebied. Eén van de respondenten spreekt zich hier heel stellig over uit:

‘Ik heb altijd gezegd: dit wordt een hele lastige klus. Want Horst en Helden, daar zit sociaal, geografisch, demografisch, cultureel geen enkele verbinding. Tussen de burgers niet. En tussen de collega’s niet. De A67 is echt een keiharde grens. Ook voor burgers. Die gaan vanuit Helden richting Venlo. En vanuit Horst meer richting Venray. Dat is altijd al zo geweest. Dus het is een verdomde grote opgave om bij de collega’s die van oudsher al binnen die teams hebben gewerkt die verbinding te gaan krijgen.’

Een andere respondent bevestigt dit beeld:

‘Als je naar van buiten naar binnen kijkt, dan denk je: qua oppervlakte, qua bevolking, qua industrie, qua criminaliteit lijken ze heel erg op elkaar. Dat moet appeltje eitje zijn. Maar dat was dus niet zo. Qua cultuur waren dat twee sterke Rijkspolitiegroepen die vroeger niet echt samenwerkten. Het was echt een wij-zij. De wil om samen te werken die was er niet. Die werd wel gepredikt, maar die was er niet.’

Respondenten vertellen dat er over en weer een sterke beeldvorming was tussen de beide teams. Medewerkers van Panningen spreken wel over de ‘cowboys’ van Horst, terwijl de medewerkers van Horst vinden dat Panningen wel wat meer pit kon gebruiken.

De keuze om samen te gaan is niet door de medewerkers van de beide teams zelf ingegeven, maar is de uitkomst van een top down gericht ontwerpproces, dat aan de vorming van de nationale politie vooraf ging. Alhoewel er ruimte was voor de Limburgse politie om zelf invulling te geven aan de nieuwe eenheid, lagen er duidelijke en dwingende kaders. Bijvoorbeeld over de opbouw en minimale omvang van een basisteam en over het aantal bureaus (en het aantal bureaus dat gesloten zou moeten worden). De nationale politie leidde tot een schaalvergroting van de basisteams en districten. Wat in het regionale bestel nog een district was geweest, werd nu een basisteam. En voormalige regiokorpsen keerden als district terug in de nieuwe nationale politie. De ambitie was te komen tot ‘robuuste basisteams’, waarmee bedoeld werd dat de teams een zodanige omvang hadden dat zij 24 uur per dag, 7 dagen per week de basispolitiezone in konden vullen. Problemen met bezetting van (nacht) diensten zouden daarmee tot het verleden behoren.

Het aantal mogelijkheden om het werkgebied opnieuw in te delen met een kleiner aantal teams bleek beperkt. De optie om Horst samen te voegen met het team van Venray valt af, omdat Venray al samen gaat met Gennep, het meest noordelijke team van de voormalige politieregio Limburg-Noord. Eén van de respondenten merkt op dat Gennep misschien beter bij Cuijk zou passen, maar dat daarvan al helemaal geen sprake kon zijn, omdat Cuijk in een andere politieregio viel. Een combinatie van Horst en Venray was ook geen vanzelfsprekende match, omdat het om twee teams ging met een verleden als landgroepen van de Rijkspolitie, die gewend en gehecht waren aan de eigen autonomie.

Het ontstaan van het basisteam Horst/Peel en Maas kan beschouwd worden als de uitkomst van een proces van schaalvergroting, zonder dat daar een specifieke inhoudelijke rationale aan ten grondslag lag, afgezien van de overwegingen rond schaalvergroting. Overigens geldt dat niet alleen voor Horst/Peel en Maas, maar voor vele andere teams binnen de nationale politieorganisatie. Maar in Horst/Peel en Maas bleek het proces om twee kleinere teams samen te voegen tot één groter uitzonderlijk taai, mede door de weerstand van beide zijden.

4.2 WEERSTAND

Het was een sympathiek idee van de teamleiding: laat de medewerkers van de beide clusters elkaar op een informele manier beter leren kennen. Tijdens een teamuitje worden tandems gehurd. Er worden lootjes getrokken en koppels samengesteld: van elk cluster gaat één medewerker samen met een ander op de fiets. De koppels krijgen een route mee die hen door het werkgebied voert. Zo leren ze elkaars werkgebied ook nog beter kennen, is het idee. Een respondent vertelt hoe een groep medewerkers uit Horst, onder wie enkele agenten die strafontslag hebben gekregen, de ludieke opzet bewust negeert:

‘Op een gegeven moment zie je toch dat het groepje, waaronder ook de personen die in onderzoek waren, dat die gewoon bij elkaar op de fiets zaten. En daar wordt niet op gereageerd, ook niet door de leiding. De leiding liet dit los. En die groep, dat waren ook degenen die na een half uurtje al op het terras zaten in plaats van de fietsroute te hebben gedaan. Ik vond het jammer voor diegene die die fietsroute heeft georganiseerd.’

Dit voorval speelde enkele jaren terug, ruim na de vorming van de nationale politie. Eerder hadden de chefs van de voormalige basiseenheden in de aanloop naar de vorming van het nieuwe basisteam al iets soortgelijks geprobeerd:

‘De twee chefs hadden de twee personeelsverenigingen een avond laten organiseren. Om dichterbij elkaar te komen. Dat hebben we gehad in kasteel De Berckt in Baarlo. Hartstikke leuk opgezet. Je werd in groepjes neergezet, je werd gehusseld, Horst en Panningen, alles door elkaar. Leuke opdrachten waardoor je actief met elkaar bezig moest zijn. En daarna

een dj en gezellig drinken. Maar al bij het eerste gedeelte, waarbij je met elkaar gemixt zou zijn, zat eigenlijk het hele team Horst in één keer in een andere ruimte.'

De samenvoeging van de twee oude basiseenheden stuit op weerstand vanuit beide clusters. De sterrenstatus van Horst roept bij het cluster Panningen wel wrevel op (zie ook paragraaf 3,4). Evenmin helpt het dat in Panningen, kort na de start van de nationale politie, een onderzoek start naar aanleiding van een melding dat de leiding signalen van een medewerker over ongewenste omgangsvormen genegeerd zou hebben. Een respondent legt uit dat dit bij teamleden uit Horst wel het gevoel bevestigde dat Panningen de zaakjes niet op orde had. Deze beelden over en weer versterken wat respondenten wel als het 'hullie/zullie'-gevoel omschrijven.

Op enig moment weten de twee groepen elkaar echter juist wel te vinden. Op het moment dat de teamleiding een voorstel neerlegt om de wijkagenten opnieuw te verdelen over het gebied, sluiten de rijen zich. De leiding beoogt door enkele wijkagenten van wijk te laten wisselen, een kruisbestuiving te realiseren. Zowel van de wijkagenten van Panningen als van die van Horst komt felle kritiek op het voorstel. De een wil niet verder rijden. De ander wil niet opgeven wat hij opgebouwd heeft. Weer een ander wil niet samenwerken. De wijkagenten steken hun mening niet onder stoelen of banken. Ik ga niet die kant op! En ik ook niet die kant op! De wijkagenten stellen de leiding vervolgens voor het blok. Kunnen zij niet hun professionele ruimte pakken en een tegenvoorstel uitwerken, dat ook tegemoet komt aan de wens van de leiding om meer gezamenlijk te gaan werken? De uitwerking die volgt blijkt een bevestiging van de status quo. Geen wijkagent hoeft te schuiven. De beoogde kruisbestuiving zal via thematische samenwerking invulling krijgen. De teamleiding geeft de wijkagenten het voordeel van de twijfel. Maar al snel blijkt de thematische samenwerking nauwelijks van de grond te komen.

Deze voorbeelden illustreren hoe sterk een deel van de medewerkers vasthield aan de oude situatie van voor de reorganisatie. Dat is mede mogelijk geweest doordat de oude structuren, verhoudingen en werkwijzen lange tijd ongewijzigd bleven. Pogingen om het team een nieuwe start te laten maken zijn er wel geweest, maar zijn op niets uitgelopen.

4.3 EÉN TEAM, TWEE BUREAUS

Voor de medewerkers en leidinggevenden van Helden/Panningen en Horst aan de Maas was de samenvoeging een gegeven. De opgave was de twee teams tot één geheel te vormen. Hoe mooi zou het zijn om samen een nieuwe start te maken op één gedeelde locatie, midden in het werkgebied? Een concrete locatie was ook al bedacht: naast het IBT-centrum van Sevenum, waar politiemensen uit de hele eenheid hun beroepsvaardigheidstrainingen volgen. Het IBT-centrum ligt pal naast de snelweg A67, die de grens markeert tussen het werkgebied van Helden/Panningen en dat van Horst. Een locatie midden in het werkgebied, goed bereikbaar, op een terrein dat toch al van de politie was.

De wens om een nieuwe start te maken op een gezamenlijk bureau is al in de aanloop naar de nationale politie geuit. Het plan om op een centrale plek een nieuw, gezamenlijk bureau te realiseren, bleek echter niet haalbaar. Enkele respondenten wijzen erop dat de burgemeesters van beide gemeenten eraan hechtten om voor hun gemeente een bureau te behouden. Maar een andere respondent vertelt dat in de aanloop naar de nationale politie het idee voor een nieuw bureau al bij de burgemeesters was gesondeerd – en dat deze er niet onwelwillend tegen over stonden. Wat in ieder geval ook een rol heeft gespeeld, waren de kaders die vanuit de nationale politie werden meegegeven. In de huisvestingsplannen voor de nationale politie was het bureau van Panningen als hoofdlocatie voor het nieuwe basisteam aangemerkt. Het bureau van Horst zou worden gesloten. In plaats daarvan zou er een steunpunt komen op het gemeentehuis. Dit steunpunt is uiteindelijk in 2021 gerealiseerd, acht jaar na de start van de nationale politie.

Verschillende respondenten beschouwen dit als een valse start voor het nieuwe team. Niet alleen is de kans om een gezamenlijke nieuwe start te markeren onbenut gebleven, ook bleef de oude situatie de facto bestaan. In het nieuwe basisteam Horst/Peel en Maas werd gesproken over twee clusters: het cluster Panningen en het cluster Horst. In de praktijk bleven de medewerkers veelal opkomen op die locatie waar ze altijd gewerkt hadden. En de wijkagenten bleven gekoppeld aan hun oorspronkelijke wijken, waarmee de situatie van voor 2013 feitelijk gecontinueerd werd. Op beide politielocaties stonden politieauto's gestationeerd. De medewerkers van de beide clusters rijden vooral binnen het werkgebied van hun van hun eigen cluster, spoedmeldingen uitgezonderd. De snelweg A67 blijkt ook in de jaren na de vorming van de nationale politie nog als een fysieke en psychologische barrière te werken.

De teamleiding heeft in de startfase van het nieuwe team meerdere opties voorgesteld om de gezamenlijke briefing invulling te geven. Eén van de opties was de briefing op het IBT-centrum in Sevenum te doen, zodat medewerkers van de beide clusters elkaar daar ook zouden ontmoeten. Een ander voorstel was de briefing afwisselend in het ene en het andere bureau te doen. Deze voorstellen hebben het niet gehaald, mede omdat er in de huisvestingsplannen een duidelijke keuze was gemaakt voor het bureau van Panningen als hoofdlocatie. Vanuit dat bureau werd de briefing verzorgd, waarbij in een later stadium gekozen is voor een opzet waarbij medewerkers vanuit Horst middels een videoverbinding deel konden nemen aan de briefing.

Verschillende respondenten wijzen erop dat het aanwijzen van Panningen als hoofdlocatie weerstand heeft opgeroepen bij het cluster Horst. Het heeft ertoe bijgedragen dat door de leiding de gelijkwaardigheid tussen beiden clusters wel is benadrukt. Hoe begrijpelijk ook, heeft dat de samenvoeging niet vergemakkelijkt. Een respondent wijst erop dat er in andere teams in de eenheid andere keuzes zijn gemaakt: in bijvoorbeeld Herkenbosch is het bureau opgeheven en zijn de medewerkers ingetrokken in het bureau van Echt. In Heythuysen is een soortgelijke keuze gemaakt. Dat proces ging ook niet zonder slag of stoot, herinnert deze respondent zich, maar er werd wel een nieuwe start gemarkeerd, terwijl in Horst/Peel en Maas juist in belangrijke mate veel bij het oude bleef.

4.4 NIEUWE ROLLEN EN FUNCTIES

De vorming van de nationale politie leidt niet alleen tot het samenvoegen van teams, maar ook tot veranderingen in functies en rollen. Nieuw zijn de rollen van de operationeel specialisten, die een beleidsmatige bijdrage leveren aan de operatie. Deze rollen worden ingevuld door politiekundigen op niveau 5 (hbo-werk- en denkniveau). Niet zelden wordt deze functie ingevuld door zij-instromers. Ook op het team van Horst/Peel en Maas is in de formatie voorzien in de functie van operationeel specialist. Naast de beleidsmatige rol van de operationeel specialisten-A is er voorzien in een operationeel specialist-C, als rechterhand van de teamchef.

Vooraf voor de operationeel specialisten-A (OS-A) is het nog een hele opgave in positie te komen. Enerzijds omdat hun functie nieuw is en deze moet landen in het team. De functie is mede bedoeld om de kritische reflectie op het functioneren van het team te voeden. Doet het team de goede dingen en doet het de dingen goed? Kunnen zaken efficiënter? Het zijn vragen waar niet iedereen op zit te wachten of voor open staat. Daarbij speelt ook een rol dat de operationeel specialisten-A minder spreekwoordelijke broeken hebben versleten dan de politiemensen die al een lange carrière achter de rug hebben en in de organisatie zijn gevormd. Wie zijn deze nieuwkomers, in schaal 9 nota bene, die komen vertellen hoe het werk anders moet?

Een respondent vertelt dat er werd geklaagd: 'Wat doen die OS-A's nu eigenlijk? Ze doen niets en ze draaien ook geen noodhulp.' Deze respondent herinnert zich er best veel last van te hebben gehad: 'Het moment waarop ik dacht, hé nu kan ik wat meer zijn wie ik ben, ik mag ook gewoon de politiekundige zijn, dat was echt wel op het moment dat het eerste deel op non actief werd gesteld.' Volgens deze respondent was er vooral vanuit Horst weinig begrip voor de nieuwe functie van de OS-A. Vanuit Peel en Maas 'werd er veel minder een ding van gemaakt.' Deze respondent heeft de steun van de teamleiding gemist om in positie te kunnen komen:

'Ik was vooral hier zelf aan het strijden voor mijn plekje. Maar je hebt af en toe, vooral als je nieuw bent, heb je gewoon even wel de ruggeleuning nodig van een teamchef. En er is gewoon nooit duidelijk voor de politiekundigen opgekomen. Mensen zijn gewoon nooit de mond gesnoerd in de breedste zin van het woord. Gedrag moet gewoon wel begrensd worden, zonder er te schools in te zitten. Ik denk dat het daar echt flink aan ontbroken heeft.'

Toch zijn er ook voorbeelden waar de leiding wel geïntervenieerd heeft. Als de teamleiding de roosters niet sluitend krijgt en een operationeel specialist-A vraagt om ook OpCo-diensten te vervullen, wordt de weerstand die bij sommige medewerkers leeft wel heel manifest. Als deze medewerker in de rol van OpCo vanuit Panningen de briefing vervult, staat in Horst, aan de andere kant van de videoverbinding één van de (later gestrafte) agenten demonstratief op. Hij deelt mee er 'de kots van in de keel te krijgen', draait zich om en loopt weg. Later verklaart deze agent aan de leiding dat hij niet snapt dat zo'n jonge collega, die nog geen broek versleten heeft, de briefing kan verzorgen. Hierop is deze medewerker aangesproken door de

operationeel specialist-B, die de sectorleiding ondersteunde die de rol van teamchef gedurende een jaar waarnam.

Niet alleen de introductie van de functie van operationeel specialist was een verandering als gevolg van de nationale politie. Ook bestaande functies en rollen veranderden. Bijvoorbeeld waar het de positie van de wijkagenten betrof. Nieuw is de functie van operationeel expert-wijk ('OE-wijk'), die een schaal hoger wordt ingedeeld dan de reguliere wijkagenten. Een respondent vertelt dat medewerkers er het nut niet van zagen:

'Waarom moeten wij een OE-wijk hebben? Waarom moeten wij een inspecteur wijkagent hebben? Wij zijn toch goede wijkagenten? Wij doen toch al alles? En eigenlijk was dat ook zo: want ze hadden ook tijd genoeg om onderzoek te doen. Om het voor te bereiden. Want het incidentenpatroon is heel beperkt. Tijd en ruimte genoeg. Als jij het credo hebt: tijdens de noodhulp kan ik heel veel dingen doen, dat klopt, dat kon daar. [...] Horst had echt een houding van: Horst is zo belangrijk. Dit draait goed. Waarom moeten we het dan anders gaan doen. En waarom hebben we die anderen dan nodig. Die zijn helemaal niet nodig.'

De bedoeling is dat de wijkagenten zich richten op de dagelijkse problemen in de wijk, terwijl de OE-wijk de contacten met partners en op bestuurlijk niveau onderhoudt. Maar vanuit het verleden is een situatie gegroeid waarbij de burgemeester ook wel direct met de wijkagent spreekt. In de nationale politie is dit niet de bedoeling. Het leidt tot frictie tussen de teamleiding en de wijkagenten als dit punt op tafel komt.

In de tijd van het regionale bestel schoven de wijkagenten in Horst aan bij het sturingsoverleg van de teamchef en de operationeel coördinatoren. Zij hebben een belangrijke rol gehad in het bepalen waar het team zich op zou richten. Ook werden zij ook wel door de leiding bevraagd over het functioneren van medewerkers. Een respondent vertelt hoe vanuit het verleden elke gemeente haar eigen politie had, met een eigen commandant:

'Die functie van gebiedsmentor, dat was eigenlijk de oude postcommandant. Je was het kader van het team. Je zette de lijnen uit. Hoe moet ik het zeggen... we zaten elke veertien dagen met de chef, de twee OC's en de vier gebiedsmentoren bij elkaar. Om personeel te bespreken. Maar ook: wat speelt er? Wat moeten we doen? Dus dat was allemaal heel kort. Korte lijnen. [...] De gebiedsmentoren van toen, die waren leidinggevend. Niet in de formele zin, maar wel in de informele zin. En zo werd het ook behandeld. Formeel in de zin van de hiërarchie waren ze geen leidinggevende, maar ze vervulden die rol hier wel. En dat was eigenlijk tot de samenvoeging. Tot de nationale politie kwam.'

De wijkagenten hadden dus van oudsher een belangrijke stem in het team. In de periode dat er sprake was van discontinuïteit in de leiding van het team (zie hoofdstuk 5) hebben de wijkagenten een belangrijke rol vervuld om het team draaiend te houden.

Tegen die achtergrond is het niet verwonderlijk dat de uitgangspunten van de nationale politie emoties oproepen. Voor de wijkagenten is geen plek meer in het MT, de OE-wijk uitgezonderd. Het is de bedoeling dat de wijkagenten in hun wijkagentenoverleg hun punten voorbereiden, daarbij ondersteund door de operationeel specialist-A. Die laatste zit weer wel aan tafel in het MT en kan, met de OE-wijk, de punten inbrengen. Ook de rol van de operationeel coördinatoren verandert. Waren zij in de tijd van het regionale bestel nog formeel leidinggevende, in de nationale politie hebben de operationeel experts formeel geen leidinggevende status meer.

Als in 2017 een nieuwe teamchef start bij het team Horst/Peel en Maas constateert deze dat de functies en rollen nog niet conform de uitgangspunten van de nationale politie zijn ingericht. Een respondent herinnert zich hoe de nieuwe chef in één van de eerste teamoverleggen een schema tekent, bedoeld om de uitgangspunten van de nationale politie nog eens duidelijk te markeren. De respondent heeft er echter een andere beleving bij:

‘Hij zette er allemaal posities neer van leidinggevend en posities die nog ingevuld moesten worden. En dan zette hij er een dikke streep onder. En daaronder kwamen de wijkagenten en de rest. Ik vond dat een verkeerde insteek. Je pretendeert één team te zijn en vervolgens ga je onderscheid maken.’

Het expliciet maken van de verhoudingen en posities in het nieuwe team laat de medewerkers van het team dus niet onberoerd. Maar juist dat feit illustreert hoe groot de opgave was die er in 2017, vier jaar na de start van de nationale politie, nog lag. Dit betekent niet dat er in die jaren niet gewerkt is aan het realiseren van de uitgangspunten van de nationale politie. Een belemmerende factor was dat de formatie en bezetting lang niet in balans waren. Ook heeft het lang geduurd (meerdere jaren) voordat de plaatsingsprocedure volledig was afgerond en alle medewerkers definitief duidelijkheid hadden over hun plaats in de nieuwe organisatie. Ook was er sprake van discontinuïteit in (operationeel) leiderschap, een onderwerp dat in het volgende hoofdstuk nog uitgebreid aan bod komt. Tegen deze achtergrond is het feit dat de wijkagenten een verantwoordelijke rol hebben gepakt voor het draaiend houden van het team niet passend vanuit de uitgangspunten van de nationale politie, maar wel verklaarbaar vanuit de problematiek waar het team zich in bevond.

4.5

ANDER LEIDERSCHAP

Met de vorming van de nationale politie vindt ook een verandering plaats in de strategische leiding. De voormalig korpschef van de regio Limburg-Zuid wordt aangesteld als eerste politiefchef van de eenheid Limburg. Zijn evenknie uit Limburg-Noord, die het initiatief had genomen voor de proeftuin in Horst, verlaat het korps. De politiefchef staat voor de opgave de eenheid Limburg te ‘realiseren’, op basis van de uitgangspunten uit het inrichtingsplan voor de nationale politie.

De vorming van de nationale politie had een geheel ander karakter dan het ontwikkelingsproces dat de voormalige korpschef van Limburg-Noord had ingezet. Die aanpak ging uit van ontwikkeling van onderop. De korpschef daagde medewerkers uit zelf ruimte te nemen om hun werk te ontwikkelen. De reorganisatie vanwege de vorming van de nationale politie kenmerkte zich juist door een top down-aangestuurd proces. Het kan ook bijna niet anders, om de grootste reorganisatie uit de geschiedenis van de Nederlandse overheid te effectueren. Alhoewel er in het inrichtingsplan voor de nationale politie nadrukkelijk aandacht wordt besteed aan professionele ruimte en medewerkersparticipatie, werd er (door heel het land) in de eerste jaren van de nationale politie vooral gestuurd op conformiteit aan de kaders en inrichtingseisen van de nieuwe organisatie. De vorming van de nationale politie markeerde dus een duidelijk andere leiderschapsopdracht en ontwikkelopgave dan in de periode die daaraan vooraf ging.

Niet alleen op eenheidsniveau vindt een verandering plaats van leiderschapsstijl. Ook op het team zelf is er een wisseling van de wacht. In 2012 maakt de teamchef onder wiens leiding de proeftuin voor het regelvrije werken gestalte kreeg de overstap naar een ander team. De teamchef wordt opgevolgd door een waarnemer, die de opdracht krijgt het team draaiend te houden, in afwachting van de komst van een nieuwe teamchef voor de beide teams Horst/Peel en Maas. In het volgende hoofdstuk komt deze wisseling van de wacht nog uitgebreid aan bod.

De status van 'proeftuin' van Horst aan de Maas is nooit officieel beëindigd. Sterker: de eerste nationale korpschef bezoekt het team om zichzelf te informeren over het contextgedreven werken. Hij spreekt zijn waardering en steun uit voor de invulling die de medewerkers geven aan hun werk. Hiermee kreeg het team de bevestiging dat zij, ook in het nationale bestel, op de ingeslagen weg door konden. Het maakte de opdracht voor de latere teamchef om de beide clusters samen te voegen en de nieuwe functies en rollen te laten landen er niet makkelijker op.

4.6

CONCLUSIE

Uit voorgaande blijkt dat de samenvoeging van Helden/Panningen en Horst aan de Maas moeizaam is verlopen. Terwijl op papier vanaf 1 januari 2013 sprake was van één nieuw basisteam Horst/Peel en Maas, is in de jaren die volgden nog lang de situatie van voor de reorganisatie blijven bestaan. Het blijven werken vanuit twee locaties heeft hier in belangrijke mate tot bijgedragen. Maar ook de weerstand tegen pogingen van de teamleiding om medewerkers uit de twee clusters te laten rouleren speelt hierbij een rol. En zeker in de eerste jaren speelde ook een rol dat formatie en bezetting niet in lijn waren en nieuwe functies, zoals die van de operationeel specialist-A nog niet waren ingevuld. Zo kon een situatie groeien waarbij het leek alsof alles bij het oude bleef.

Verder is uiteengezet hoe het reorganisatieproces een andere ontwikkellogica (*planned change*, top down) kende dan de *bottom up*-ontwikkeling die met name het cluster Horst aan de Maas in de jaren daarvoor had doorlopen. De op emancipatie

gerichte leiderschapsstijl van de voormalige korpschef van Limburg-Noord maakte plaats voor een meer zakelijker sturing op de kaders en uitgangspunten van de nationale politie door de hele organisatie, van politiechef tot teamchef. In deze fase is de status van proeftuin voor regelvrij werken ongewijzigd gebleven. Een deel van de medewerkers van Horst aan de Maas heeft juist in die status een legitimatie gevonden om vast te houden aan het oude. Een gevoel dat bovendien bevestigd werd door de waarderende woorden van de nationale korpschef voor de werkwijze van Horst. Het cluster Horst aan de Maas heeft zich, juist door de druk van de reorganisatie, teruggetrokken op zichzelf. De eigen autonomie en identiteit zijn daarbij gekoesterd en benadrukt, wat een reden was waarom de samenvoeging met het cluster Panningen zo moeizaam verliep.

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal wat de rol van leidinggevenden is geweest bij het ontstaan van het normoverschrijdend gedrag bij het team Horst/Peel en Maas. Ten eerste gaat de aandacht daarbij uit naar continuïteit en discontinuïteit in de invulling van leidinggevende rollen (paragraaf 5.1). Beschreven wordt hoe het team Horst/Peel en Maas in de periode vanaf 2012 een reeks wisselingen in de leiding heeft gekend. Dit heeft ertoe bijgedragen dat het team op zichzelf werd teruggeworpen. In deze periode hebben de wijkagenten een belangrijke rol vervuld om het team draaiend te houden, zoals zij vanuit het verleden gewend waren (paragraaf 5.2). Met de vorming van de nationale politie veranderde de rol van de wijkagenten, wat tot weerstand leidde. De team- en sectorleiding heeft al in een vroeg stadium signalen gekregen dat de vorming van één nieuw team zeer moeizaam verliep (paragraaf 5.3). Vervolgens komt in dit hoofdstuk ook de vraag aan de orde op welke wijze de proeftuin Horst is begeleid (paragraaf 5.4). Het hoofdstuk sluit af met een conclusie (paragraaf 5.5) waarin de bevindingen uit het hoofdstuk worden samengevat en waarin de onderzoeksvragen met betrekking tot leiding en begeleiding worden beantwoord.

5.1 CONTINUÏTEIT EN DISCONTINUÏTEIT

Na een voortvarende start als regelvrij team, kende Horst aan de Maas, en later Horst/Peel en Maas een periode waarin sprake was van discontinuïteit in de leiding, met name op tactisch niveau. Dit heeft ertoe bijgedragen dat het team op zichzelf teruggeworpen werd.

Het begin: Horst aan de Maas kiest haar eigen chef (2009)

De start van de proeftuin voor het regelvrije werken in Horst valt samen met de benoeming van een nieuwe teamchef voor de basiseenheid Horst aan de Maas. De wijze waarop de selectie van deze nieuwe teamchef plaatsvond is het vermelden waard, omdat deze afweek van de gangbare procedures binnen de politie. Bij een bezoek aan de basiseenheid sprak de toenmalig korpschef met medewerkers van Horst aan de Maas over de vacature voor een nieuwe teamchef. Deze was ontstaan omdat de zittende chef was benoemd tot districtschef. De rol van teamchef werd op

dat moment waargenomen door één van de operationeel coördinatoren. Eigenlijk wil het team deze collega wel behouden in de rol van teamchef. Als de korpschef dit verneemt, daagt hij het team uit het heft in eigen hand te nemen. Als het team nu eens zelf een aantal mogelijkheden verkent en dan tot een eigen afweging komt voor de invulling van de functie van teamchef? De korpschef adviseert de medewerkers vooral ook eens te bellen met mensen die zij voor de functie van teamchef geschikt vinden. Het leidt tot lichte verwarring bij leidinggevendenden in de regio die opeens gebeld worden met de vraag of ze open staan voor een rol van chef voor Horst aan de Maas. En tot lichte paniek bij de afdeling P&O die toe moet zien op een ordentelijk verloop van sollicitatieprocedures. Nadat het team meerdere opties heeft verkend, komt men tot de conclusie dat ze het liefst hun collega op de plek van teamchef zien. Een invulling die niet gebruikelijk is, maar wel op de volle steun van het team kan rekenen. Nadat de formele selectieprocedure ook positief verlopen is, valt de keuze definitief op de eigen kandidaat van het team Horst aan de Maas.

Bij de installatie van de nieuwe teamchef, in aanwezigheid van de burgemeester van Horst aan de Maas, daagt de korpschef de nieuwe chef en het team uit om te 'ontregelen'. Het is de start van de proeftuin voor het regelvrije werken in Horst. Na een aarzelende start krijgt het team de smaak te pakken, zoals beschreven is in hoofdstuk 3. De teamchef blijkt geknipt om de proeftuin te leiden. Respondenten omschrijven de chef als iemand die ambitieus én handig is, iemand die de mogelijkheden van de status van proeftuin optimaal weet te benutten voor het team. Ideeën worden afgestemd met de korpschef en ook met de officier van justitie. Bijvoorbeeld om vanuit auto's te werken met een anpr-camera voor automatische nummerplaat-herkenning. Of het idee om camera's in vogelhuisjes te plaatsen. Er komen veel creatieve ideeën vrij, passend binnen de wettelijke kaders en afgestemd met het bevoegd gezag.

'Het schip drijvend houden' (2012)

In 2012 maakt de teamchef van Horst aan de Maas een overstap naar een ander, groter team. Ook daar zal de chef het gedachtegoed van contextgedreven werken introduceren. 2012 is het jaar voorafgaand aan de start van de nationale politie. In Horst treedt een waarnemend teamchef aan: een operationeel coördinator die nog bezig is met de opleiding tot tactisch leidinggevende (de toenmalige TLL). Aanvankelijk was de opdracht 'het schip drijvende te houden' in aanloop naar de start van de nationale politie. Gedacht werd aan een waarnemerschap van een ruim jaar, tot de laag van tactisch leidinggevendenden geplaatst zou zijn. Dit laat echter nog geruime tijd op zich wachten. De chef van Helden/Panningen ambieerde niet de rol van teamchef op het nieuwe team. En de operationeel coördinator die in de rol van waarnemend teamchef was gestapt, verkeerde lange tijd in de veronderstelling dat hij niet in aanmerking kwam voor de functie van teamchef. Bij de reorganisatie gold namelijk dat medewerkers niet meer dan twee schalen lager of hoger dan hun huidige functie geplaatst konden worden. De stap van operationeel coördinator naar teamchef was een grotere stap. Kort voor de sollicitatieprocedure voor de functie van teamchef startte, kreeg de waarnemer echter het bericht dat voor hem een uitzondering kon

worden gemaakt, omdat hij al geruime tijd waarnemer was. Zo kon hij uiteindelijk toch solliciteren op de functie van teamchef. Hij werd in oktober 2014 benoemd als de eerste chef van het nieuwe basisteam Horst/Peel en Maas.

Druk op de leiding (2013-2015)

Zeker in de beginjaren van de nationale politie was de druk op de tactisch leidinggevende laag groot. Van teamchefs werd, mede in het kader van de reorganisatie, veel gevraagd, terwijl het aantal leidinggevenden in het kader van de reorganisatie was teruggebracht. Er was veel druk om te voldoen aan opdrachten en kaders die van hogerhand werden gesteld. Een respondent spreekt over 'wel tachtig opdrachten' waaraan gelijktijdig moest worden voldaan. Kort nadat de teamchef van Horst/Peel en Maas formeel was benoemd, kwam daar nog een extra opdracht bij. De toenmalige politiechef van de eenheid Limburg had opdracht gegeven tot een onderzoek naar mogelijk plichtsverzuim van leidinggevenden van de voormalige basiseenheid Helden/Panningen. Aanleiding was een melding bij het Landelijk Meldpunt Misstanden (LMM) van de politie. De casus betrof een voormalige student van het team, die een relatie had gehad met een collega. Het opleidingstraject van de student was vanwege niet goed functioneren door de leiding in afstemming met de afdeling HRM stopgezet. De student heeft later echter gemeld dat er in de relatie met de collega sprake was van seksuele intimidatie en dat de leiding signalen daaromtrent genegeerd had. Het LMM-onderzoek dat hierop volgde vroeg veel aandacht van de teamchef. Tijd die niet besteed kon worden aan het proces van samenvoeging van de beide oude basisteams. Een extra complicatie was bovendien dat, op basis van de bevindingen uit het LMM-onderzoek, de voormalig teamchef en operationeel leidinggevenden van Helden/Panningen gestraft werden vanwege plichtsverzuim. De operationeel coördinatoren die nog op Panningen werkten, werden overgeplaatst. Hierdoor kwam er nog meer druk te liggen op de leiding van het team Horst/Peel en Maas. Hierop is overigens wel ingespeeld doordat het team werd 'uitgeholpen' door twee operationeel experts en een operationeel specialist-B van andere teams. Het betrof echter een tijdelijke invulling van de vacante posities.

De eerste teamchef van Horst/Peel en Maas heeft deze functie een jaar vervuld. De opgave de twee basiseenheden samen te smeden tot één basisteam bleek zeer taai. Ideeën die de chef geopperd had om een nieuwe start te maken op een gezamenlijke locatie, waren niet gehonoreerd. De teamchef moest woekeren met zijn tijd, terwijl het samenbrengen van de twee juist alle aandacht vergde. Uiteindelijk trekt de teamchef de conclusie dat hij niet in staat is het team verder te brengen en door het wij/zij-gevoel en de openlijk geuite weerstand (zie paragraaf 5.3) te breken. In januari 2016 kondigt hij aan zijn portefeuille neer te leggen.

Een lange waarneming (2016)

Hierop volgt een periode waarin de functie van teamchef waargenomen wordt door de sectorleiding: het sectorhoofd en dienst rechterhand, de operationeel specialist-E van het district. Zij combineren hun waarnemerschap met hun reguliere taken. Aanvankelijk was het idee dat er binnen enkele maanden een nieuwe teamchef zou

aantreden, maar de sectorleiding besluit eerst de tijd te nemen om met het team te werken aan een gezamenlijk en gedeeld toekomstperspectief. Uiteindelijk heeft de periode van waarneming door de sectorleiding een jaar geduurd.

De operationeel specialist-B, die gekomen was om de eerste teamchef de helpende hand te bieden, bood aan langer te blijven. De sectorleiding stemde hiermee in. Doordat de sectorleiding niet op dagelijkse basis op het team kwam, werd de operationeel specialist-B een vooruitgeschoven post van de waarnemend teamchefs. Deze had echter geen mandaat, kon derhalve geen besluiten nemen en was daardoor niet in een positie om het ontwikkelingsproces op het team effectief aan te sturen. Meerdere respondenten merken bovendien op dat de sectorleiding de operationeel expert-B onvoldoende in positie bracht en hield. Per saldo leidde dit tot een situatie waarbij het team lange tijd te maken had met een waarnemende teamleiding die op afstand stond, terwijl de vooruitgeschoven post onvoldoende toegerust was om effectief te interveniëren in de dagelijkse organisatiedynamiek.

Wisseling van de wacht (2017)

De periode van waarneming eindigt met de benoeming van een nieuwe teamchef. Deze gaat begin 2017 van start op het team. Een aantal vacante posities op het team worden opnieuw ingevuld, waaronder die van enkele operationeel experts, van de operationeel specialisten-A en van de operationeel specialist-C. Daarmee komt de leiding van het team op sterkte.

Toch betekent dit niet dat de discontinuïteit in de leiding tot een einde komt. Zo wordt de nieuwe teamchef na twee jaar door de eenheidsleiding gevraagd als waarnemer de rol van teamchef in Venlo op zich te nemen. De teamchef geeft aan hier niet voor te voelen, omdat het werk in Horst/Peel en Maas alle aandacht vergt. Bovendien is de nieuwe operationeel specialist-C op dat moment nog maar een half jaar in functie op die plek. De teamchef vindt het te kwetsbaar om het team te verlaten voor een waarnemerschap elders. Onder druk van de eenheidsleiding gebeurt dit echter toch. Op dat moment was breed bekend dat de teamontwikkeling bij Horst/Peel en Maas moeizaam verliep en dat het proces alle aandacht van de leiding vergde. Ook de Ondernemingsraad heeft hier nog expliciet aandacht voor gevraagd.

De nieuwe teamchef is afkomstig van een andere eenheid. Als bij de invulling van enkele vacante posities voor operationeel experts en operationeel specialisten blijkt dat hier mensen op worden geplaatst die ook uit die eenheid komen, leidt dit wel tot de kritiek dat de chef zijn eigen 'klik' meebrengt. Zeker op het cluster Horst hebben de nieuwe leidinggevenden een zware dobber aan de weerstand die zij ontmoeten, met name vanuit de groep wijkagenten. Het is in deze tijd dat weerstand om te veranderen omslaat in ondermijnend gedrag. Daarbij spelen de wijkagenten van het cluster Horst een belangrijke rol. In de volgende paragrafen wordt hier nader op ingegaan.

Continuïteit in de operationele leiding

Naast de hiervoor beschreven discontinuïteit in de invulling van leidinggevende posities, is er ook sprake van continuïteit. Het betreft dan met name de invulling van

de operationeel leidinggevende functies op het cluster Horst. Team Horst/Peel en Maas telt na de samenvoeging vier operationeel experts en één operationeel expert-wijk. De vier operationeel experts worden verdeeld over de beide clusters: twee in Horst, twee in Panningen. In Horst worden de functies ingevuld door de medewerkers die tot voor de reorganisatie de rol van operationeel coördinator vervulden, in Panningen door hun oude coördinatoren. Als deze laatsten als gevolg van het LMM-onderzoek overgeplaatst worden, worden de functies tijdelijk waargenomen door collega's uit andere teams. Voor het cluster Horst betekent het dat er, zeker in de eerste jaren na de vorming van de nationale politie, sprake is van continuïteit.

Verschillende respondenten wijzen ook op een andere continuïteit: voor een deel van de medewerkers van het cluster Horst geldt dat zij een lange staat van dienst hadden binnen het team. Dat gold voor de operationeel coördinatoren, maar ook voor een deel van de wijkagenten. Respondenten wijzen erop dat het hiermee voor de operationeel experts mogelijk lastig is geweest om kritisch te oordelen over het functioneren van de collega's met wie zij al zo lang werkten. Ook wijzen respondenten er op dat in Horst vacante posities veelal uit eigen kring werden ingevuld. De instroom van nieuw bloed, studenten uitgezonderd, was daardoor beperkt. Dit aspect komt in hoofdstuk 7 nog nader aan bod.

5.2

HET LEIDERSCHAP VAN WIJKAGENTEN

Gevraagd naar de organisatiedynamiek op het team Horst/Peel en Maas wijzen respondenten op de grote rol en betekenis van de groep wijkagenten voor het functioneren van het team. Dat geldt zowel voor het cluster Horst als voor het cluster Panningen. Maar volgens respondenten hadden in Horst, meer dan in Panningen, de wijkagenten 'de broek aan'. Zeker op het cluster Horst waren de wijkagenten de gangmakers, die andere teamleden betrokken bij het gebiedsgebonden werk. De wijk is van het hele team, gold als motief. Van bpz'ers (medewerkers basispolitiezorg) werd evenzeer verwacht dat zij vragen en problemen die in de wijken speelden oppakten. Meer dan in veel andere politieteams kreeg het gebiedsgebonden politiewerk hiermee invulling als een opdracht van het hele team.

Het leiderschap van de wijkagenten kent een lange historie, die terug gaat tot de tijd van de Rijkspolitie, zoals in hoofdstuk 4 beschreven is. De wijkagenten sloten aan bij het MT van de basiseenheid. Met de vorming van de nationale politie kwam hier verandering in. Daar kwam nog bij dat er nieuwe functies, zoals die van de operationeel specialist werden ingevoerd. In tegenstelling tot de wijkagenten, hadden de operationeel specialisten wel zitting in het MT. Een respondent vertelt dat met name de wijkagenten uit Horst moeite hadden met deze verandering:

'Voorheen was het zo dat de teamchef met de twee OC's MT-overleg had. Daarna sloten de wijkagenten aan en die bepaalden met elkaar de prioriteiten van het team. Wat gaan we doen? En hoe gaan we dat doen? Toen kwam de reorganisatie. De wijkagenten kregen daarin een andere rol. Nu bepaalt het MT met de driehoek en met partners van de politie

de prioriteiten. Wat we gaan doen en hoe. Dat hoe werd ook wel met de wijkagenten besproken, alleen zij gingen er niet meer over. Zij hadden wel inspraak. Ze gingen er deels over, maar wel samen met de OE-wijk en een operationeel specialist-A. En dat vonden ze natuurlijk niet heel prettig. Daar is heel veel uit losgekomen.'

In de vorige paragraaf is beschreven hoe het team Horst/Peel en Maas discontinuïteit heeft gekend in de bezetting van leidinggevende rollen, met name die van teamchef. Tegelijkertijd was er sprake van continuïteit in de bezetting van de rol van operationeel leidinggevend op het cluster Horst. In een periode dat het team op zichzelf werd teruggeworpen, zijn de coördinatoren en wijkagenten op het cluster Horst blijven doen wat zij altijd al gedaan hadden: samen sturing geven aan het werk, samen verantwoordelijkheid nemen voor de groep. Hier is sprake van informeel leiderschap, omdat het leiderschap betrof door medewerkers die in formele zin geen leidinggevende rol hadden (de wijkagenten en in formele zin ook de operationeel experts). Dit informeel leiderschap was primair dienstbaar aan de eigen groep, het cluster Horst. Voor deze groep hebben de informele leiders een waardevolle rol vervuld. Daar staat tegenover dat met name ook de groep wijkagenten uit Horst het verzet tegen het samengaan met Panningen niet onder stoelen of banken stak. Het informele leiderschap was dus niet dienstbaar aan het hele team Horst/Peel en Maas. In de volgende paragraaf komen hiervan enkele voorbeelden aan de orde.

5.3 SIGNALLEN EN INTERVENTIES

In hoeverre zijn leidinggevendenden zich bewust geweest van normoverschrijdend gedrag? In deze paragraaf komen verschillende signalen en interventies aan bod. Daarbij wordt eerst in gegaan op het openlijk verzet tegen de samenvoeging van Horst en Panningen. Hiervan zijn vele voorbeelden beschikbaar. Vervolgens komen signalen van pesten van collega's aan de orde. De paragraaf besluit met een beschrijving van enkele signalen van onzorgvuldig gebruik van bevoegdheden en hoe daarmee is omgegaan.

Openlijk verzet tegen de samenvoeging

Uit de interviews blijkt dat de groep wijkagenten van Horst er mede toe heeft bijgedragen dat de samenvoeging van met Panningen zo moeizaam is verlopen. Een eerste voorbeeld dient zich al in de aanloop naar de vorming van de nationale politie aan. Als duidelijk wordt dat Helden/Panningen en Horst aan de Maas samen verder zullen gaan als één basisteam, nemen de wijkagenten van Panningen het initiatief voor een gezamenlijk wijkagentenoverleg met hun collega's van Horst. Deze uitgestoken hand stuit echter op terughoudendheid. Een respondent vertelt dat één van de wijkagenten van Horst bedongen had dat het overleg in Horst plaats moest vinden. De wijkagenten van Panningen gaan hiermee akkoord. Aangekomen op het bureau van Horst blijkt maar één van de wijkagenten van Horst aanwezig te zijn voor het overleg. De waarnemend teamchef nam ook deel aan het gesprek.

Deze heeft de wijkagenten van Horst die niet aanwezig waren ter plekke gebeld. De chef kreeg te verstaan dat de wijkagenten de meerwaarde niet zagen om met hun collega's van Panningen om de tafel te gaan zitten. Het idee van een gezamenlijk wijkagentenoverleg is daarmee op dat moment van de baan.

Zo was al in een heel vroeg stadium duidelijk dat de samenvoeging van de beide basiseenheden geen sinecure was. Niet alleen voor de teamleiding, maar ook voor de sectorleiding. Voor de sectorleiding wordt de problematiek eens te meer duidelijk als de eerste teamchef zijn portefeuille ter beschikking stelt. Ook in de periode dat de sectorleiding de teamleiding waarneemt, doen zich incidenten voor. In hoofdstuk 4 is beschreven hoe een medewerker van het cluster Horst tijdens de briefing in grove taal uitvalt naar de collega uit Panningen die als OpCo de briefing verzorgt. Dit incident is door de operationeel specialist-B opgepakt, waarbij de medewerker is aangesproken op diens grove taalgebruik. Overigens valt hierbij op dat er geen aantekening is gemaakt in een personeelsdossier, omdat een personeelsdossier ontbrak. En het Live Journaal Politie (LJP, een soort operationeel logboek) was buiten werking gesteld, omdat dat de samenwerking niet zou bevorderen. Pas later is het LJP weer ingesteld.

De waarnemend operationeel experts en de operationeel specialist-B doen meerdere voorstellen aan de sectorleiding om de weerstand om te buigen. Zo worden er verschillende opties aangedragen om de operationele briefing vorm te geven (zie ook hoofdstuk 4). Ook wordt er voorgesteld om explicieter onderscheid te maken tussen een hoofdvesting (Panningen) en een steunpunt (Horst) en om de vvc-medewerkers, die nog op twee locaties werken, op één locatie samen te brengen. Al deze voorstellen worden op dat moment niet overgenomen.

Ook in een later stadium, als de nieuwe teamchef is aangetreden en de vacatures voor operationeel experts en operationeel specialisten zijn ingevuld, blijft er sprake van openlijk verzet. Een respondent vertelt hoe een operationeel expert, nieuw op het cluster Horst, een mail rondstuurt om de R&O-cyclus (resultaat- en ontwikkelgesprekken) aan te kondigen. Alhoewel de R&O-cyclus voor alle teams binnen de nationale politie de basis vormt voor de personeelszorg, weerhoudt dit één van de wijkagenten er niet van om de operationeel expert per kerende post, met de rest van het team in de CC, te laten weten dat Horst daar niet aan meedoet. De achtergrond voor deze felle reactie was de praktijk die in Horst gegroeid was, om doorlopend invulling te geven aan de personeelszorg, door in het werk feedback te geven en aandacht te besteden aan ontwikkeling. Een respondent vertelt hoe leidinggevend met medewerkers de straat op gingen, en daarbij in gesprek gingen over de ontwikkeling en het functioneren van de desbetreffende medewerker:

'Dat deden we dan gewoon buiten. Onderweg, als we toch buiten aan het werk zijn. Want dat was de filosofie: we zijn buiten aan het werk. En niet standaard, zoals dat in het verleden werd gedaan: je wordt een dag uitgepland, je kunt je vier uur voorbereiden, je mag bij de baas komen en dan ga je het gesprek erover aan. Dat deel, daarvan hebben we gezegd: dames en heren, zo doen we dat hier niet. We gaan gewoon het gesprek aan, meerdere keren per jaar. Op het moment dat er behoefte is, doen we dat ook. Maar we

gaan dat niet op een gekunsteld moment doen. Dat was wat we in Horst toen zeiden. Zo zijn we daarmee omgegaan. Kijk als dat noodzakelijk was voor een bevordering of als het echt heel slecht ging met een collega en er een beoordeling moest komen, dan deden we dat wel. Maar niet doen om het te doen. Doen op het moment dat het nodig is.'

De structuur van de formele R&O-cyclus die de nieuwe operationeel expert wilde starten, botste hier met de invulling die het regelvrije team aan de bedoeling van p-zorg had gegeven. De reactie laat echter ook zien dat het verzet om zich te conformeren aan de landelijke kaders en uitgangspunten nog lang is blijven bestaan.

In de interviews komt ook regelmatig ter sprake dat er verzet was tegen het mengen van medewerkers uit de verschillende clusters. In het vorige hoofdstuk is reeds beschreven hoe de wijkagenten van zowel Panningen als Horst een stokje staken voor het voornemen van de teamleiding om de groep wijkagenten opnieuw in te delen. Ook pogingen om de operationeel experts te rouleren liepen eerst stuk op onwil. In een later stadium oefent de teamleiding druk uit op één van de operationeel experts van Horst om de functie in Panningen op te pakken. Dit gebeurt met tegenzin. Respondenten vertellen hoe deze operationeel expert nog steeds opkomt in Horst, daar na aanvang van de dienst de auto pakt en dan, onder diensttijd, naar Panningen rijdt.

Geen van de respondenten met wie gesproken is in het kader van dit onderzoek denkt dat de leiding zich niet bewust is geweest van de weerstand en van het verzet. Het ondermijnend gedrag jegens leidinggevenden dateert echter van de periode vanaf 2017. De komst van de nieuwe teamchef heeft de verhoudingen met medewerkers van het cluster Horst op scherp gezet. Daarbij past de nuance dat het verzet soms openlijk werd geuit, zoals in het hiervoor beschreven voorbeeld over de R&O-cyclus. Deze kwestie is uitgesproken tussen de leiding en de betrokken wijkagent. Anders ligt het voor het ondermijnend gedrag zoals dat in het disciplinair onderzoek naar voren is gekomen. Enkele van de medewerkers van het cluster Horst hebben onder de radar, in een besloten WhatsApp-groep hun gram over de (nieuwe) leiding geuit. In hoofdstuk 7 komt dit ondermijnend gedrag nog uitgebreid aan bod. Op deze plaats wordt volstaan met de constatering dat er volop signalen zijn geweest dat het samenvoegen van Horst en Panningen moeizaam liep en dat de groep wijkagenten uit Horst hierin een belangrijke belemmerende factor in zijn geweest. De teamleiding was onvoldoende bij machte om de weerstand te kanaliseren en productief te maken. Pas met het disciplinair onderzoek is er echt verandering gekomen. Verschillende respondenten merken op dat met het buiten functie stellen van de eerste medewerkers het informele leiderschap werd gebroken en dat daarmee de ruimte ontstond voor verdere ontwikkeling van het team.

Signalen van pesten en in- en uitsluiting

Hiervoor zijn signalen van verzet en ondermijnend gedrag besproken. Er is ook sprake geweest van het pesten van collega's en van vormen van in- en uitsluiting. Respondenten geven aan dat deze signalen, anders dan de openlijk geuite weerstand, minder zichtbaar waren. Meerdere respondenten schrikken oprecht als hen

verteld wordt op welke wijze medewerkers zijn bejegend. In hoofdstuk 7 wordt beschreven dat er enkele malen ‘tribunalen’ hebben plaatsgevonden, waarbij een medewerker de maat werd genomen door collega’s. Leidinggevend zijn zich hier op dat moment niet bewust van geweest. Meerdere respondenten wijzen erop dat pesten en buitensluiten subtiel verliep, buiten het directe zicht van de leiding om. Pas toen enkele medewerkers hun verhaal durfden te delen met de teamleiding, werd de problematiek voor de leiding duidelijk. Het was de aanleiding voor de teamleiding om bij het bureau VIK melding te maken van vermoedens van ondermijnd gedrag, wat vervolgens de opmaat was naar het disciplinair onderzoek.

Pesten en buitensluiten gebeurde echter ook wel openlijk. Een duidelijk voorbeeld is het voorval dat in paragraaf 4.4 is beschreven, waarin één van de gestrafte medewerkers in grove bewoordingen uitvalt naar een operationeel specialist die de briefing verzorgt. Hierop is door de leiding ingegrepen. Meerdere respondenten vertellen daarnaast dat de sfeer op het bureau van Horst niet door ieder als veilig ervaren is. Zij vertellen dat studenten om die reden liever niet op het bureau in Horst wilden werken. Enkele respondenten menen dat om die reden de groep studenten van Horst naar Panningen is overgeplaatst. Een andere respondent nuanceert dit echter: de studenten zijn volgens deze student verplaatst omdat de vvc overgeheveld werd van Panningen naar Horst.

Alhoewel er dus signalen waren dat de omgangsvormen door een deel van de teamleden als problematisch werd ervaren, zijn interventies om het gedrag nader te onderzoeken en binnen het team te bespreken en te corrigeren uitgebleven.

Signalen van onzorgvuldig gebruik van bevoegdheden

Waar het gaat om het onzorgvuldig gebruik van bevoegdheden, lopen de meningen van respondenten uiteen. Sommigen wijzen erop dat een operationeel expert, in de rol van hulpofficier, geen blaam treft als een collega niet het hele verhaal vertelt of bevindingen een beetje verdraait. Je kunt niet weten wat je niet weet, ziet of hoort. Bovendien wil je leiding geven vanuit vertrouwen, niet vanuit wantrouwen, is de gedachte. Andere respondenten wijzen er daarentegen op dat er wel degelijk signalen zijn geweest die wezen op onzorgvuldig gebruik van bevoegdheden. Een respondent vertelt hierover het volgende:

‘Er zijn in mijn beleving genoeg signalen geweest. Ik heb een keer letterlijk aan een operationeel expert verteld dat één van de collega’s die later ontslagen is, die wilde mij een proces verbaal laten tekenen waar gewoon onwaarheden in stonden. Die heb ik niet getekend. En daar is niks mee gedaan. Dat kan niet. Of niets mee gedaan... die heeft waarschijnlijk tegen die collega gezegd: hé jongen, dat was niet handig. Dan had je misschien niet zo moeten doen. En dan was het een beetje recht geluld.’

Over een medewerker die veelvuldig verzet heeft bij aanhoudingen is breed bekend dat hij snel gebruik maakt van de geweldsbevoegdheid. Dit leidt echter niet tot een disciplinerend gesprek. Eerder lijkt het gedrag min of meer geaccepteerd te worden (‘zo is hij nu eenmaal’) en wordt getracht het te kanaliseren. Een respondent vertelt:

‘Hij voelde zich echt heel senang bij zeg maar heftig en flink optreden. Ik kan me er alles bij voorstellen dat daar regelmatig geweld is gebruikt wat niet nodig was. Terwijl hij ook echt heel goed was in gesprekken hoor. Als ik bij hem op de auto was dan zei ik altijd: laat mij maar eens even praten. Jij kan er altijd nog over heen komen. Maar dan waren we met zijn tweeën. Als je dan in die groep bent is dat alweer moeilijker. Dan was de toonzetting eerder van: wij bepalen het hier: of oprotten, rot je niet op, dan heb je een probleem. Dan vind ik dat je als politie zelf dat geweld in de hand werkt.’

Over het zelf doen van anonieme meldingen geven respondenten aan dat dit buiten het zicht van de leiding is gebeurd. Tegelijkertijd geven respondenten ook aan dat het verschilt van persoon tot persoon hoe kritisch een operationeel expert zich in de rol van hulpofficier opstelt. De ene operationeel expert zal makkelijker een machtiging geven dan de andere. De een vraagt langer door dan de ander. Respondenten geven aan dat de medewerkers die strafontslag hebben gekregen vanwege het doen van anonieme meldingen en het valselijke opmaken van schriftelijk werk heel goed wisten wie van de leiding streng was en wie minder streng.

Tot besluit kan er ook op gewezen worden dat de onzorgvuldige omgang met in beslag genomen goederen zeer zichtbaar moet zijn geweest. In hoofdstuk 6 komt dit thema uitgebreid aan bod. Beschreven wordt hoe het door het toilet spoelen van gebruikershoeveelheden drugs regelmatig voorkwam. En dat in het bureau van Horst talloze in beslag genomen voorwerpen lagen, tot in een ophoudcel aan toe, die als opslagruimte werd gebruikt voor een partij in beslag genomen namaakmerkkleding.

Op basis van het voorgaande wordt geconstateerd dat de leiding, zowel op team- als op sectorniveau, meerdere signalen heeft gehad van:

- openlijk verzet tegen de samenwerking tussen de beide teams, waarvan de leiding zich zeer bewust is geweest en waar eerder meegaand dan begrenzend en disciplinerend op werd gereageerd;
- pesten en in- en uitsluiten van medewerkers, waarbij de leiding op incidenten heeft gereageerd, maar hierin geen aanleiding zag om cultuur en omgangsvormen te problematiseren en ter discussie te stellen binnen het team;
- vormen van onzorgvuldig gebruik van bevoegdheden, waarbij de leiding ook op incidenten heeft gereageerd, zonder een breder patroon te signaleren van vervagende normen en dit te problematiseren en bespreekbaar te maken.

Per saldo resteert het beeld dat de leiding zich bewust is geweest van de moeizame samenwerking. De eigenzinnige en autonome houding van medewerkers van het cluster Horst was bekend en werd getolereerd in plaats van begrensd. Op incidenten is gereageerd, zowel waar het omgangsvormen als professionele normen betrof, echter zonder dat in de incidenten aanleiding werd gezien hierover teambrede interventies in te zetten.

5.4 BEGELEIDING VAN DE PROEFTUIN

Tot besluit van dit hoofdstuk komt de vraag aan de orde op welke wijze de proeftuin voor het regelvrije werken is begeleid. Eerder in dit hoofdstuk is beschreven hoe de teamchef van Horst aan de Maas bij zijn installatie de uitdaging kreeg een proeftuin te starten voor regelvrij werken. In de drie jaren die volgden, heeft de teamchef het ontwikkelingsproces op het team actief begeleid. In deze periode vond ook het onderzoek plaats naar mogelijkheden voor contextgedreven werken (van Dinten e.a., 2011). Niet alleen de basiseenheid Horst aan de Maas, maar ook andere teams, waaronder dat van Panningen, namen actief deel aan dit onderzoek en aan de 'clinics' die in dit verband werden georganiseerd door stichting Sezen.

In een presentatie over contextgedreven werken vertelt de teamchef van Horst aan de Maas dat het begeleiden van een team dat contextgedreven werken wil ontwikkelen, specifieke competenties vergt:

'Als we contextgedreven werken belangrijk vinden en landelijk op een hoger niveau willen brengen, dan moeten we bijvoorbeeld investeren in andere competenties van leidinggevendenden. Ondernemerschap en innovatiekracht zijn veel belangrijker dan bij het 'normale' werken. Je hebt meer ruimte dan in de standaard hiërarchische stijl. Je moet ook minder procesmatig denken.'

Deze benadering wordt bevestigd in de literatuur over zelfsturing binnen teams. Levy (2002) stelt dat 'begeleiding op de weg van aansturing naar zelfsturing' noodzaak is voor een team én voor het management. In de politieregio Limburg-Noord heeft de toenmalige korpschef de ruimte geboden om regelvrij te werken. De visie te werken aan veiligheid, vertrouwen en verbinding diende daarbij als uitgangspunt. Er is bewust niet gekozen voor een blauwdruk. Die benadering zou niet passen bij de aard van de beoogde ontwikkeling: een ontwikkelingsproces waarbij medewerkers zelf verantwoordelijkheid en ruimte nemen. Er lag om die reden geen draaiboek 'regelvrij werken' of 'contextgedreven werken'.

Een respondent vertelt hoe de leiding medewerkers niet alleen uitdaagde ruimte te nemen, maar ook een kritische houding te ontwikkelen. Er was veel ruimte voor ideeën van medewerkers, maar die werden wel kritisch beoordeeld én gemonitord, herinnert deze respondent zich:

'Mensen zeiden bijvoorbeeld: bij jullie kan altijd alles. Maar wat mensen niet zagen en niet vroegen, was dat wanneer bijvoorbeeld een willekeurige collega een idee had, dan moest hij dat kenbaar maken, dan moest hij de voor- en nadelen daarvan geven. En ook wat zijn doelstelling was. Dus zeg maar allemaal kleine plannetjes van aanpak. Dat heette niet zo, want dat klonk dan weer verkeerd. En vanuit daar werd het wel gemonitord als het oké was. En er werd altijd wel door de teamchef of door een leidinggevende gezegd: maar heb je daar en daar aan gedacht? Zodat mensen zelf gingen denken: oh, daar heb ik niet aan gedacht. Dan is het niet zo'n slim idee. Of: daar heb ik niet aan gedacht, maar als ik het zus en zo oplos dan zou het misschien wel kunnen. En dat werd ook gemonitord. Terwijl

voor de buitenwereld was het: ik zeg dat ik dat wil en in Horst mag dat dan meteen. Maar daar zat een heel traject aan vast. En dat heeft de buitenwereld niet gezien of niet willen zien.'

De toenmalige korpschef van de regio Limburg-Noord heeft de ontwikkeling binnen het team Horst aan de Maas niet actief begeleid. Wel heeft de korpschef zijn positie gebruikt om de beweging te ondersteunen en om daarvoor de juiste condities te creëren. Dat dit leidde tot scheve gezichten bij andere teams, is hierbij voor lief genomen. Het team van Horst aan de Maas heeft in deze eerste jaren al bewust de ruimte gekregen om zich autonoom op te stellen van de rest van de organisatie. Die ruimte is ook ten volle benut. Dit hoeft niet bezwaarlijk te zijn, als de status van proeftuin een duidelijk kader en een duidelijk begin- en eindpunt had gekend. Daarvan is echter geen sprake geweest. De proeftuin is nooit afgesloten, noch geëvalueerd, een peer review uit 2012 daargelaten. Een respondent analyseert de ontwikkeling van de proeftuin als volgt:

'De teamchef begeleidde dat proces, al was hij ook van het vrijlaten. Met zijn vertrek naar een ander team is die begeleiding gestopt. Dat was te kort. En die collega's zijn op dezelfde manier doorgedaan. Gaan pionieren. Want eigenlijk wist niemand hoe het precies zou moeten. Wat het effect is van die manier van werken. En vervolgens is die leiding weg. Er komt een nieuwe leiding. Te kort. Die ook nog eens moet wennen aan van hoe werkt dat nou. En hoe gaan we daar nou mee om. Wat moet ik daar? Wat is mijn rol daarin? En dan is die weer weg en dan komt er iemand tijdelijk en op afstand. En dan komt uiteindelijk de huidige teamchef. En daar zit zoveel tijd tussen, dat het leed geleden is. Ik denk dat het daar in zit. Dat er geen leiding is geweest. Geen begeleiding.'

Een andere respondent komt tot een soortgelijke analyse:

'Ja, het is zo dat collega's die ruimte te veel zijn gaan opzoeken en zich te weinig hebben afgevraagd: is dit wel goed? Past dit nog? Maar het is ook zo dat er niet voldoende borging is gecreëerd door leiderschap. Door iemand die daar de chef van is. Door iemand die meekijkt en feeling heeft met de werkvloer. Om bij te sturen en te zeggen van: ja, jongens, dat past niet meer. Dat gaan we niet doen. Dus het samenspel of het ontbreken van het samenspel, dat maakt dat collega's te veel ruimte hebben gepakt.'

Nog een andere respondent verwoordt het als volgt:

'Hij [de teamchef die de proeftuin startte] is vlot weggegaan. Hij heeft het brandend achter zich gelaten. Dit is een energie die is aangeraakt. En dat bedoel ik met branden. Dat is een positieve energie geweest. Maar het heeft een dynamiek gekregen. Zijn opvolger zag die dynamiek. En hij kon hem niet vastpakken. Hij kon hem niet ombuigen. En er was maar één manier om dat om te buigen. En dat was keihard in mijn beleving. Harder dan de energie die erin zit.'

Het normoverschrijdend gedrag zoals dat in het disciplinaire onderzoek is geconstateerd vond echter pas jaren later plaats. Dit rechtvaardigt de conclusie dat er ten tijde van de start van de proeftuin, onder de leiding van de toenmalige teamchef en onder de hoede van de toenmalig korpschef voldoende kader en begeleiding geboden werd. Van het latere informeel leiderschap en het zelf stellen van normen ('ik bepaal zelf wel hoe ik werk') was in deze fase geen sprake.

De vorming van de nationale politie markeert een harde breuk met dit ontwikkelingsproces. Met de vorming van het nationale korps verloor de voormalig korpschef zijn positie. Zijn opvolger, de eerste politiechef van de eenheid Limburg, stond voor een geheel andere leiderschapsopgave, zoals beschreven is in hoofdstuk 4: het begeleiden van een top down-reorganisatieproces. Hierbij is geen specifieke rekenenschap gegeven aan de aard van de ontwikkelingen die Horst aan de Maas had doorgebracht. Van een specifieke begeleiding van de proeftuin was in deze fase ook geen sprake. Toch bleef Horst de status van regelvrij team behouden. Sterker: juist toen de nationale politie een feit was, werd Horst bevestigd in haar werkwijze, door expliciete steun van de nationale korpschef en politieke leiding.

In de opmaat naar de samenvoeging van Helden/Panningen en Horst aan de Maas werd een waarnemer aangesteld op Horst. Een respondent meent dat leidinggevendenden te weinig ondersteund zijn in de veranderopgave die zij moesten realiseren vanwege de reorganisatie:

'Dan kom je op de selectie van teamchefs binnen de setting van de nationale politie. Wat is de rol die van een nieuwe teamchef wordt gevraagd? Heb je een ontwikkelopdracht of moet je een team verder laten lopen? Heb je een samenvoegingsklus? De ondersteuning op de veranderkundige opgave was in Limburg gewoon echt slecht in die fase.'

De waarnemer die in Horst werd aangesteld kreeg, in afwachting van de aanstelling van een teamchef voor het nieuwe basisteam, de opdracht 'het schip drijvende te houden'. Er is in deze fase geen bewuste keuze gemaakt voor een chef die specifiek was toegerust op het begeleiden van een complex veranderingsproces. Toen de waarnemend chef van Horst later benoemd werd als eerste chef van het basisteam Horst/Peel en Maas is de taaigheid en complexiteit van de veranderopgave onderschat. Met terugwerkende kracht geven meerdere respondenten aan dat het zacht gezegd geen gelukkige keuze was om een beginnend tactisch leidinggevende met deze klus op te zadelen. Eén respondent wijst er tevens op dat het feit dat de teamchef eerst waarnemer was van alleen het cluster Horst mogelijk het draagvlak als chef voor het gehele team heeft belemmerd.

5.5

CONCLUSIE

In dit hoofdstuk is de rol van leidinggevendenden in het ontstaan van het normoverschrijdend gedrag behandeld. De discontinuïteit in de invulling van leiding-

gevende rollen heeft de ontwikkeling van informeel leiderschap op het cluster Horst in de hand gewerkt. Waar geen formele leiding is, ontstaat ruimte voor informeel leiderschap. Daarbij moet worden opgemerkt dat het informele leiderschap, dat in belangrijke mate rustte op de verantwoordelijkheid die de groep wijkagenten nam, in eerste instantie dienstbaar is geweest aan de groep. De medewerkers van het cluster Horst zijn blijven doen wat zij gewend waren: zelf de verantwoordelijkheid nemen. Keerzijde was dat het informeel leiderschap zich ook keerde tegen de samenvoeging met het cluster Panningen. Dit verzet vond openlijk plaats, maar is na de komst van een nieuwe teamchef in 2017 ook bij enkele medewerkers onder de radar gegaan, leidend tot ondermijning van de leiding. De teamleiding is, over een periode van meerdere jaren en met verschillende personele wisselingen, niet in staat geweest de weerstand om te buigen en productief te maken. Pas met het disciplinair onderzoek is dit gekenterd.

De weerstand heeft lang kunnen blijven bestaan, ondanks dat er duidelijke signalen waren dat het proces steeds verder derailleurde. Daar komt bij dat het cluster Horst als proeftuin voor regelvrij werken wel is opgestart, maar nooit is afgesloten. Doordat een expliciet einde ontbrak én door de expliciete steun vanuit de hoogste ambtelijke en politieke leiding (nationale korpschef, minister en staatssecretaris) kon het cluster Horst de autonome status continueren.

Van begeleiding van de proeftuin voor regelvrij werken is feitelijk alleen in de beginjaren sprake geweest. In de jaren die volgden op het vertrek van de teamchef en toenmalig korpschef en de vorming van de nationale politie, is de ontwikkeling van het regelvrije werken niet expliciet begeleid. Overigens was ook in de beginjaren al geen sprake van een methodische en systematische begeleiding. Het team kreeg de ruimte en in de verhoudingen van toen waren er kennelijk voldoende *checks and balances* om het ontwikkelingsproces in de rails te houden.

Toen als gevolg van de reorganisatie de hakken in het zand gingen, werden de eerste signalen zichtbaar van het latere normoverschrijdend gedrag. Dit uitte zich in openlijk verzet tegen het samengaan, waar de (tactische en strategische) leiding (te) lang ruimte voor heeft geboden. Deze zelfde welwillende houding toont de leiding bij de afhandeling van verschillende incidenten, zowel met betrekking tot de omgangsvormen als met professionele normen. Medewerkers die een grens overschreden zijn weliswaar aangesproken op hun gedrag, maar opvolging bleef uit. Zowel naar de betrokken medewerker, als naar het team. Geen van de incidenten is door de leiding benut als aanleiding om binnen het team een gesprek te starten over omgangsvormen of goed professioneel handelen.

Uit het disciplinaire onderzoek is gebleken dat sprake was van uiteenlopende vormen van normoverschrijdend gedrag. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen een onzorgvuldige omgang met bevoegdheden enerzijds en ondermijnend gedrag anderzijds. In dit hoofdstuk staat de onzorgvuldige omgang met bevoegdheden centraal. Het ondermijnend gedrag komt in het volgende hoofdstuk aan bod.

Dit hoofdstuk start met een beschrijving van de aard van de gedragingen (paragraaf 6.1). Hiervoor wordt geput uit de voorbeelden en ervaringen die respondenten die voor onderzoek zijn geïnterviewd hebben genoemd. Daarbij komt ook de vraag aan de orde in hoeverre de gedragingen uniek waren voor het team Horst/Peel en Maas, of dat deze mogelijk ook breder binnen de politieorganisatie voorkomen. Bij elk van de gedragingen wordt bovendien beschreven hoe de respondenten daar over oordelen. Soms expliciet afwijzend, soms relativerend. In het tweede deel van dit hoofdstuk (paragraaf 6.2) komt de vraag aan de orde hoe verklaard kan worden dat enkele medewerkers op onzorgvuldige wijze met hun bevoegdheden om zijn gegaan. Het hoofdstuk sluit af met een conclusie (paragraaf 6.3) waarin de bevindingen uit het hoofdstuk worden samengevat en waarin de onderzoeksvragen met betrekking tot het onzorgvuldig gebruik worden beantwoord.

6.1

AARD VAN DE GEDRAGINGEN

De onzorgvuldige omgang met bevoegdheden door enkele medewerkers van het basisteam Horst/Peel en Maas had betrekking op onder meer de volgende gedragingen:

- een onzorgvuldige omgang met in beslag genomen goederen;
- het zelf doen van anonieme meldingen;
- binnentreden zonder machtiging;
- valselijk opmaken van schriftelijk werk;
- het doen van niet-functionele bevragingen;
- buitensporig geweldgebruik en
- foto's opslaan van slachtoffers en overleden personen.

Elk van deze gedragingen wordt hieronder kort toegelicht.

6.1.1 *Onzorgvuldige omgang met beslag*

Een agent die goederen in beslag neemt, dient een kennisgeving van inbeslag-neming (kvi) op te stellen. De ondertekende kvi dient samen met het in beslag genomen goed aan te worden geleverd bij het beslaghuis. Op het bureau van Horst was een ruimte waar in beslaggenomen goederen konden worden opgeslagen. Op het bureau in Panningen was een afstortkluis.

In de praktijk is het regelmatig voorgekomen dat medewerkers van het bureau van Horst het opstellen van een kvi achterwege lieten. Bijvoorbeeld als een agent bij een persoon op straat een gebruikershoeveelheid drugs in beslag nam. Die paar gram (soft)drugs werden dan wel door het toilet gespoeld. Daarmee werd tijd en moeite uitgespaard omdat geen kvi hoefde te worden opgesteld. Een respondent wijst erop dat het goed gebruik is dat een collega dan meekijkt, terwijl de grammetjes wiet door het toilet worden gespoeld. Zo is er toch een vier ogen-principe, bedoelt deze respondent, die zich nog kan herinneren dat er decennia terug wel huismeesters waren die in beslag genomen goederen zelf mee naar huis namen. Daarvan is in de casus Horst/Peel en Maas geen sprake geweest.

Deze praktijk van het doorspoelen van gebruikershoeveelheden (soft)drugs is volgens respondenten niet uniek voor Horst. Respondenten vertellen dat zij uit eigen ervaring weten dat ook op andere teams binnen de eenheid Limburg, maar ook in andere eenheden, wel sprake was van het op deze wijze afhandelen van beslag:

‘Een gram marihuana, dat werd door de wc gespoeld. Daar ga je al dat papierwerk niet voor doen. Maar met grote hoeveelheden ga je dat niet doen. Dat is iets dat niet alleen bij Horst/Peel en Maas speelt. Dat gebeurt bij alle bureaus.’

Uit de interviews blijkt dat er bij respondenten wel begrip is voor deze praktische oplossing, al is wel de vraag waar je de grens moet trekken. Ook zijn er respondenten die zich ongemakkelijk voelen bij de praktische oplossing van het weggoien van drugs:

‘Hier was het de gewoonte dat als je iets in beslag nam, dan was eerst de vraag: neem je het formeel in beslag? Want dan moet het ook in het systeem. En twee: of je het nu wel of niet deed, iedereen had zijn eigen beslaghok. Iedereen legde het gewoon in zijn eigen kastje. En in zijn eigen lade. Ik heb ook aangeleerd gekregen: kleine hoeveelheden, dat is gewoon verpulveren en doorspoelen. Ik snap ook wel dat het werkbaar moet zijn. En ik snap ook wel dat je niet voor een... Of nee. Ik snap het eigenlijk niet, het kan niet. Drugs is verboden. Het mag niet. En vooral als je het in beslag neemt. Dat is een officiële ambtshandeling. Er zijn ook gewoon hoeveelheden harddrugs pillen afgenomen en in de prullenbak gegooid. Je wilt de criminaliteit bestrijden en je gaat het in een prullenbak gooien? Het moet vernietigd worden. En dat is niet door dat hier door Van Ganswinkel op te laten halen.’

Desgevraagd legt deze respondent uit dat het netjes afhandelen via de formele route ook weer niet zoveel tijd hoeft te kosten:

‘Daar ben je niet een uur op aan het typen. Dat werd wel altijd zo gezegd ja. En ik ben daar dan ook in mee gegaan. En ik heb zelf ook wel eens kleine hoeveelheden, een gripzakje verpulverd en door de wc gespoeld. Want het wordt je ook zo aangeleerd, van je bent meer aan het typen, en het is gedoogbeleid en je mag een gebruikershoeveelheid hebben dus laten we het maar gewoon zo doen. En ik weet ook dat het veel wordt gedaan. Maar met de wetenschap van nu denk ik: wat is de moeite om een kvi op te maken? Dat is twee minuten werk. En als je er vragen over krijgt, heb je jezelf ook ingedekt. En het is gewoon ook het juist vastleggen van je handelingen. Ik denk echt niet dat het veel meer werk is. Ja, de eerste keer dat je het doet ben je er misschien 5 tot 10 minuten mee kwijt. Maar meer dan 5 minuten is het echt niet.’

De onzorgvuldige omgang met in beslag genomen goederen had niet alleen betrekking op gebruikershoeveelheden drugs, zoals hiervoor beschreven. Een respondent, die ook in een ander team heeft gewerkt, vertelt over het bureau van Horst dat het vol spullen stond die ooit in beslag waren genomen. Deze respondent wijst op de krappe bezetting en de beperkte aanwezigheid van leidinggevenden als mogelijke verklaring waarom in beslag genomen spullen bleven staan:

‘Het bureau stond eigenlijk helemaal vol met spullen die ooit een keer in beslag waren genomen. Maar waar dan niets mee gebeurde. Dat soort dingen was gewoon niet goed geregeld. Daar waren geen goede afspraken over gemaakt. En dat was in [naam ander team] wel. Daar maakte je een kvi en die moest je de volgende dag laten ondertekenen door de hulpofficier. Maar als je hier iets in beslag nam, ging dat anders. Ik heb soms weken geen leiding gezien of gesproken. Behalve een officier van dienst die tijdens een nachtdienst wel eens binnen kwam vallen. En dan wordt het ook moeilijk om je spullen goed af te handelen, als je geen handtekening krijgt. Dan word je niet echt verantwoordelijk gemaakt voor je eigen zaken. Ja, je kunt het wel laten liggen. Je draait de dienst met twee of vier collega’s en voor de rest zag je niemand. En als je alleen maar in de nachtdiensten werkt, of in de middagdiensten, dan zijn er ook weinig mensen die kijken hoe je werkt. Of hoe je je werk afhandelt. Daar werd gewoon niet erg op gelet of op gestuurd. Dat is denk ik een nadeel van als je zo’n klein team hebt. Het kan een voordeel zijn omdat je echt voor elkaar door het vuur gaat. Maar op het moment dat zaken misgaan of niet goed gaan, is er niemand die ingrijpt of zaken corrigeert. Ik denk dat daar zaken zijn fout gegaan.’

Deze ervaring heeft betrekking op recente jaren. Het illustreert dat er binnen het bureau van Horst op een vrijblijvende wijze werd omgegaan met in beslag genomen goederen. Dit verhaal staat niet op zich. Een andere respondent weet zich te herinneren dat er in de jaren voor de periode waar het disciplinaire onderzoek betrekking op had, een partij namaak merkkleding in beslag was genomen. De dozen met kleding werden opgeslagen in één van de twee ophoudcellen van het bureau in Horst.

Ze hebben daar meer dan een jaar gestaan en zijn uiteindelijk opgeruimd, zonder dat de zaak werd afgehandeld. Daarvoor was het dossier te gebrekkig.

Ook in bureaulades van betrokkenen werden gebruikershoeveelheden (in beslag genomen) drugs en pillen aangetroffen. Ook werden bij medewerkers enkele valse bankbiljetten en een Pools paspoort aangetroffen, alsmede een USB-stick met mogelijk kinderpornografisch materiaal, die door een docent aan de politie zou zijn aangereikt. Dit alles zonder kvi en zonder dat er een aanwijzing was dat deze zaken afgehandeld gingen worden. Ook zijn inbeslaggenomen wapens en crushers (voor drugs) aangetroffen. Hierover is door betrokkenen verklaard dat zij deze onder meer gebruikten als instructiemateriaal voor studenten.

Respondenten reageren in de interviews genuanceerd op het feit dat collega's wel in beslag genomen goederen in hun bureaula hadden liggen. Een respondent vertelt:

'Weet je, als ik dan in de krant lees wat één van die betrokken collega's gedaan heeft in relatie met in beslag genomen goederen, nou, dan denk ik dat je nog wel twintigduizend dienders op die manier kunt gaan horen want daar liggen links en rechts wel eens wat dingen.'

Zeker bij een drukke dienst kan het gebeuren dat de afhandeling blijft liggen, legt een respondent uit. Als er dan een periode van een aantal vrije dagen volgt, en er dan weer een drukke dienst is, kan het meer en meer op de achtergrond raken. Dat is geen excuus, vindt deze respondent. Maar het is wel hoe het gegaan zou kunnen zijn. Zo kan het gebeuren dat zaken weken of maanden blijven liggen. Maar als een bureaula zich met dergelijke goederen vult, is dat volgens deze respondent wel wat anders. Dat is niet goed te praten.

6.1.2 *Zelf doen van anonieme meldingen*

Van één medewerker die in het kader van het disciplinair onderzoek is ontslagen is vastgesteld dat deze bij een vermoeden dat op een locatie een hennepkwekerij zat, zelf een anonieme melding deed, om daarmee voldoende signalen te hebben om een woning te kunnen binnentreden. In de besloten WhatsApp-groep *Game of Thrones* zijn verder verschillende conversaties aangetroffen met deze strekking:

- 'Dikke hennepplucht bij dat Polenpand kruising [adres].'
- 'Kan zomaar een melding van komen.'
- 'Zou zomaar een MMA en een antwoordkaart van kunnen komen.'
- 'Ik maak wel ff melding bij MMA en dan gaan we volgende week ff bezoekje brengen.'
- [Reageert met een icoontje van oké en boks.]

De antwoordkaarten waar aan wordt gerefereerd, heeft de politie zelf verspreid onder de bevolking. Burgers kunnen met zo'n kaart zelf anoniem een melding doen bij het lokale team van mogelijke misstanden. In een intranetbericht uit april 2019

(de maand waarin ook het disciplinair onderzoek van start ging), wordt enthousiast over dit initiatief gecommuniceerd:

Antwoordkaarten

Via de Hallo [lokaal nieuwsblad] zijn in Horst aan de Maas en Peel en Maas zogenaamde anonieme antwoordkaarten verspreid waarmee burgers anoniem hun melding kunnen doen. Dit initiatief is door de wijkagenten opgepakt. Dit om de meldingsbereidheid te vergroten. Inmiddels komen er al veel reacties, uiteenlopend van een blaffende hond tot tips over mogelijke kwekerijen. Top initiatief #GGP.

Dit bericht is niet bedoeld als oproep aan agenten om zelf anonieme meldingen te doen. Toch is dat gebeurd. Eén van de respondenten geeft aan dat er in het wetboek van Strafvordering nergens staat dat je als agent niet zelf een MMA-melding mag doen. Maar het is toch niet zuiver, meent deze respondent:

‘Ik ben acht uur politiemann. En zestien uur burger van deze mooie natie. Waarom, ik zeg niet of het goed of fout is, waarom mag ik in die zestien uur geen MMA-melding doen? Er staat nergens dat het niet mag, maar het is ethisch verwijtbaar, want je organiseert het dan zelf.’

Dit verwoordt het gevoelen van vele andere respondenten. Geen van de respondenten vindt het zelf doen van een anonieme melding om een ‘plusje’ te organiseren acceptabel. Alhoewel in het wetboek van Strafvordering dan wel nergens expliciet staat dat je als agent geen anonieme melding mag doen, staat voor respondenten buiten kijf dat hier een professionele en ethische grens wordt overschreden. Het kan nooit de bedoeling zijn dat de politie zelf meldingen genereert, om daarmee een instap te rechtvaardigen. Deze gang van zaken staat haaks op het uitgangspunt van zorgvuldig onderzoek en objectieve waarheidsvinding. Enkele respondenten wijzen erop dat iedere agent bij de start van zijn of haar loopbaan de eed of de belofte heeft afgelegd. Zelf een melding doen is in strijd met de uitgangspunten voor integer politieoptreden én met de beroepscode die de politie hanteert.

Eén van de respondenten legt expliciet de relatie met de term politiestaat. Zorgvuldige toepassing van bevoegdheden, transparantie over handelen en controlebaar overheidsoptreden vormen voor deze respondent het verschil tussen een democratische rechtstaat en een politiestaat. Doordat in het kader van dit onderzoek niet met de disciplinair gestrafte medewerkers is gesproken, is het niet mogelijk de vraag te beantwoorden in hoeverre zij rechtstatelijke principes hebben beschouwd als ‘ballast’, die in het kader van het regelvrije werken opzij geschoven konden worden. Maar dat medewerkers het acceptabel, of zelf wenselijk hebben geacht om zelf anonieme meldingen te doen, illustreert dat de drive om boeven te vangen is gaan prevaleren boven de rechtstatelijke principes. De idee dat de wetboeken van Strafrecht en Strafvordering er juist zijn om de burger te beschermen tegen overheidsmacht en overheidswillekeur is hier buiten beeld geraakt. Als de politie het zelf niet zo nauw neemt met de strekking van wetten en regels is het einde zoek, meent een

respondent: 'Dan kun je van je burgerij bijna niet meer verwachten dat zij dat niet doen.'

Meerdere respondenten wijzen er verder op dat er geen noodzaak is om zelf 'plusjes' te construeren. Met aanvullend onderzoek kun je die ook verkrijgen, zoals een respondent uitlegt:

'Met een warmtebeeld, of een stroommeting. Of je ruikt dingen. Of je hoort ventilatoren blazen. Dat zijn allemaal dingen die op een hennepkwekerij kunnen wijzen. En dat zijn allemaal plusjes. Een stroommeting op zich is niets. Een vrouw kan ook de hele dag onder de zonnebank liggen. Alleen hennepreuk is ook niet voldoende, want dat kan ook bij de burens zijn. Weet jij concreet dat het van die woning af komt? Je moet allemaal plusjes hebben die voldoende concreet zijn om op één pand af te stappen. En dat is voor elke casus anders. Er moet een redelijk vermoeden van schuld zijn.'

Dit neemt niet weg dat respondenten ook wel een spanning signaleren tussen de beperkingen die de wet stelt en de gedrevenheid om zaken aan te pakken. Een respondent beschrijft dit als volgt:

'Vaak waren er wel meerdere signalen Want anders wisten ze niet dat het [een hennepkwekerij] er zat. Maar als ze de bron niet prijs kunnen geven, dan ga je zoeken. Hoe kan ik dat nu zo brengen dat ik dan toch daar naartoe kan? Zo werkt het. Wat daar ligt is hartstikke fout. En daar is de politie voor bedoeld om dat op te pakken. Alleen in Nederland hebben we helaas die regels afgesproken dat vooral verdachten heel veel rechten hebben en dat de politie heel veel moeite moet doen om daar mee om te gaan. [...] Zelf een anonieme melding doen, dat zou ik niet doen. Maar het was normaal dat je tegen mensen zei, als die wat hadden, dat je zei: maak een MMA-melding, want als je het tegen mij vertelt, kan ik je niet beschermen. Want ik ben niet in de positie. Als ik het weet, moet ik zeggen van wie ik het heb. Dus ze zeiden: bel M, zoals dat heet. En maak er een melding van. Dan komt het wel weer bij ons terecht. En zo probeerden we dan uiteindelijk het...wat je weet... in een vorm te gieten.'

6.1.3 *Binnentreden zonder machtiging*

Een volgende bevinding uit het disciplinair onderzoek is dat enkele medewerkers woningen binnengetroten zijn zonder machtiging. Respondenten reageren hier afwijzend op, maar schetsen tevens een grijs gebied. Meerdere respondenten vertellen dat het heel gebruikelijk is dat de politie zich bij mensen naar binnen praat. Het is zeker niet alleen een praktijk die speelt in Horst/Peel en Maas. Het kan in elk team in Nederland voorkomen. Daarbij maakt het echter wel verschil hoe je naar binnen praat. Als je netjes vraagt of je binnen kan komen, is dat wat anders dan wat respondenten over één van de medewerkers uit Horst vertellen, die meteen achterin de woonkamer stond terwijl hij de vraag nog aan het stellen was of hij binnen mocht komen. Een andere respondent geeft aan dat het verschil maakt of je met het doel komt opsporingshandelingen te verrichten, of gewoon om met mensen te praten en

je te informeren. Toch kun je je dan ook al snel op een hellend vlak begeven, vertelt een respondent:

‘Als je een melding hebt van een hennepkwekerij, maar je kunt net niet genoeg opplussen om de zaak kapot te maken... dan bel je gewoon vrijblijvend aan: goedendag meneer. Wij zijn van de politie. Wij hebben een melding, of het vermoeden dat er hier een hennepkwekerij zit. U hoeft nergens aan mee te werken. Als u zegt: u komt niet binnen, prima, dan komen we niet binnen. Maar weet dat wij het vermoeden hebben. Zorg dat het ophoudt. Dat is een kantelgeval. Als je bij een simpele burger met twee of drie politiemensen zo aan de deur staat: die durft geen nee te zeggen, snap je? Daar ga je kantelen. En dat heeft mij wel aan het denken gezet. Hoe vaak zeggen wij: mogen wij gewoon even binnen komen? Niet met een bedoeling voor opsporing, maar gewoon even om een praatje te maken. Om te kennen te geven: weet dat wij weten dat jij hier mogelijk een hennepkwekerij hebt. Terwijl dan, als je dan binnen bent, dat je dan doorstapt van nu hoor of ruik in inderdaad iets.’

Een andere respondent vertelt precies op deze manier wel eens twee kwekerijen in één klap te hebben opgerold:

‘Naar binnen lullen, dat heb ik ook wel eens gedaan. Hier op het kamp, een klein kampje, daar stond een aantal wagens. Daar zou hennep staan. Dus ik ga op een vrijdagmorgen naar die wagen toe. De man was niet thuis, de vrouw wel. Ik zeg: ik heb een melding gehad dat hier hennep zou staan. En om die berichten te kunnen ontkrachten wil ik graag even bij je in het schuurtje kijken. Zodat we de volgende keer als ze bellen, we kunnen zeggen, nee, daar staat geen hennep, we hebben zelf gekeken. Wat vind je daarvan? Het wordt dan lastig om te zeggen: je komt niet binnen. Maar om ja te zeggen, dat kan ook niet, want er staat hennep natuurlijk. Ik moest maar even wachten. En het opperhoofd zelf werd gebeld. En die man die kon moeilijk anders. Dus ik heb mijzelf daar naar binnen geluld ja. Dat is vrijwillig. Dan zeg ik tegen de buurvrouw, dadelijk kom ik bij jou ook nog. En dat was puur als grapje bedoeld. Maar er werd gebeld en toen kwam die vent naar huis en die zei: ik heb er ook staan. Binnen een kwartier had ik twee hennepkwekerijen. Dat doen we wel meer.’

Net als bij het zelf doen van anonieme meldingen, merkt een respondent op dat voor het binnentreden van een woning eigenlijk altijd een machtiging nodig is. En dat het niet zoveel moeite is om die te regelen:

‘Hoe vaak gaan mensen wel niet een woning binnen op grond van de Politiewet om zogenaamd hulp te verlenen aan hen die het behoeven. Dan hoeft ik geen machtiging te zeggen, dan mag ik zelf naar binnen. Maar je hebt eigenlijk altijd een machtiging nodig, tenzij. Kijk, als ik nu door een ruitje zie dat iemand nu wordt neergestoken, dan mag ik acuut zonder toestemming van een hulpofficier naar binnen. Maar als er wordt gezegd: ja we hebben iemand al drie weken niet gezien, die ligt mogelijk dood in de woning, dan is er geen acute noodzaak meer, want ik heb geen informatie dat ik nu naar binnen moet. Je kunt ook tien minuten later naar binnen als je de machtiging van de hulpofficier wel hebt.’

Wat in de casus Horst/Peel en Maas naar voren is gekomen in het disciplinair onderzoek, is dat het binnentreden van woningen zonder machtiging gebeurd is tegen de wil van betrokkenen. Dit heeft geleid tot klachten en heeft negatieve impact op de afloop van het betreffende opsporingsonderzoek. Zo bezien is de onzorgvuldige omgang met bevoegdheden niet alleen vanuit ethisch en rechtstatelijk oogpunt onwenselijk, maar ook uit oogpunt van de uiteindelijke effectiviteit van het politie-optreden.

6.1.4 *Valselijk opmaken van schriftelijk werk*

In het disciplinair onderzoek is vastgesteld dat enkele medewerkers hun schriftelijk werk valselijk op hebben gemaakt. Zo is bij een binnentreding van een woning, waar de bewoner geen toestemming voor gaf, in het proces-verbaal aangegeven dat het binnentreden met toestemming plaatsvond. Ook als agenten zelf een anonieme melding hadden gedaan, werd dat niet als zodanig in hun verbalen vermeld. Dat was ook het geval in sommige gevallen waarbij bij een aanhouding geweld is toegepast.

Respondenten zijn unaniem van mening dat het valselijk opmaken van schriftelijk werk niet acceptabel is. Een respondent is oprecht verontwaardigd als dit thema ter sprake komt:

‘Je gaat geen handelingen op papier zetten die je niet hebt uitgevoerd. Dat heeft gewoon te maken met integriteit, met eerlijkheid. Zo heeft mijn docent, een voormalig officier van justitie, het uitgelegd. Kijk, er gebeurt altijd iets wat niet goed is gegaan. Er is vergeten de cautie mee te delen. Of het is iets minder netjes gegaan dan je wilt. Maar vermeld dat in je proces verbaal en geef het gewoon aan. Dat je dat vergeten bent. Want dan kan een officier daar in een zaak ook rekening mee houden. Maar ga niet je gedrag recht lullen op papier. Dat kan niet, dat mag niet, dat is veel erger.’

Toch is de praktijk vaak weerbarstiger. Niet alleen in Horst/Peel en Maas, ook in andere teams. Een respondent vertelt dat het ook in andere teams binnen de eenheid Limburg wel voorkomt dat agenten hun bevindingen anders op papier zetten dan hoe het in werkelijkheid gelopen is:

‘In [naam team] weet ik dat er processen verbaal zijn getekend waarbij de ene collega zegt: ik heb dat erin gezet, dan klopt het tenminste. En dat de andere collega dan klakkeloos tekent. Maar als je echt naar de inhoud gaat kijken, dat je denkt: hé is het nou echt wat jij hebt gezien? Dat gebeurt in [naam team] ook. Dus wat dat betreft zijn wij in [naam team] niet anders. Alleen ja, de georganiseerdheid... De georganiseerd waarmee dit gebeurt, ja, daar schrok ik wel van.’

Een respondent benadrukt hoe belangrijk het is dat de politie een betrouwbare politie is:

‘Als er mensen worden aangehouden voor onderzoek, die worden over het algemeen ’s ochtends vroeg aangehouden. Er wordt op gestuurd na 06:00 uur, want in de Algemene wet op het binnentreden staat dat er tussen 00:00 en 06:00 uur sprake moet zijn van een dringende noodzakelijkheid. Een collega komt binnen na zo’n aanhouding. Ik zie dat het om 05:45 uur was. Hij zegt: dan pas ik dat toch even aan? Ja en dan heb je een ander gesprek. Dit maakt voor mij echt het verschil, geeft mij het gevoel dat je een compleet onbetrouwbare politieman bent.’

Gevraagd of het in het kader van regelvrij werken niet wellicht een praktische oplossing was, antwoordt deze respondent stellig:

‘Het is zo zonde, want met dezelfde moeite doe je het wel zorgvuldig; abusievelijk was het 05:45 uur, geen rekening mee gehouden. Zet dat erin en dan is er niks aan de hand. Ja, het is niet goed. Maar de rechter zal zeggen: het is niet goed, maar verdachte is niet in zijn belangen geschaad. Of in het ergste geval wordt het bewijs uitgesloten. Maakt niet uit.’

In de interviews komen ook meerdere voorbeelden aan de orde waaruit blijkt dat (operationeel) leidinggevenden kennis hebben gehad van situaties waarbij schriftelijk werk niet geheel zorgvuldig werd opgemaakt. Een respondent vertelt hoe een medewerker die niet gecertificeerd was als hulpofficier, gevraagd werd te tekenen voor beslag. Medewerkers hadden de beslagformulieren al op naam van hun collega opgemaakt, die helemaal niet mocht tekenen. Door tussenkomst van een leidinggevende zijn de stukken doorgescheurd en opnieuw opgemaakt, op naam en met de handtekening van een hulpofficier eronder die wel bevoegd was.

Een andere respondent herinnert zich een situatie waarbij de respondent samen met één van de disciplinair gestrafte medewerkers een dienst draaide:

‘Er stond iets over xtc-pillen in het pv. En dat ik dat had geteld of had getest. Maar ik wist niks van xtc. En ik had al helemaal niks geteld en helemaal niks getest. Dat mocht ik ook niet. Ja, maar teken maar gewoon even. Ik zeg: nee, dat teken ik niet. En dat vond ik wel heel moeilijk om te doen. Want er wordt echt wel druk op je uitgeoefend. Dat je een zeiker bent. Ik was als verbalisant betrokken geweest in die zaak. We hadden samen onze bevindingen op papier gezet. Alleen had hij er nog een toevoeging aan gedaan. Hij had daar iets ingezet wat ik gedaan zou hebben. Maar ik had dat niet gedaan. Toen zei hij: ja, maar we moeten er wel in vermelden dat iemand die pillen heeft geteld en getest. Toen heb ik gezegd: ik ben dat niet geweest. Dus daar ga ik niet voor tekenen. Dan moet je dat iemand laten vastleggen die dat ook daadwerkelijk heeft gedaan. Ik heb dat tegen [naam operationeel expert] gezegd. En dan wordt wel gezegd: niet doen, niet handig. Maar ik vind dat zoiets gewoon te soft wordt aangepakt.’

Dit voorbeeld sluit aan bij de eerder beschreven slordige omgang met in beslag genomen verdovende middelen. Maar het voorbeeld laat ook zien dat de later gestrafte medewerker zich bewust is van de bestanddelen die in het verbaal opgenomen moeten worden: de pillen moeten geteld en getest zijn, anders loopt de zaak spaak. Hier wordt dus bewust gekozen voor een onjuiste weergave van de feiten en van het eigen handelen.

6.1.5 *Niet functionele bevragingen*

Voor de medewerkers die disciplinair gestraft zijn, is vastgesteld dat zij in de jaren waar het onderzoek betrekking op had verschillende malen politiesystemen hebben bevraged voor niet-functionele doeleinden. Bij het doen van niet-functionele bevragingen kan onderscheid worden gemaakt naar twee typen motieven.

Het eerste type niet-functionele bevraging heeft betrekking op bevragingen die evident aan privé zaken gerelateerd zijn. Denk hierbij aan het bevragen van een buurman, of van de nieuwe vriend van je dochter. Het mag niet, maar het gebeurt wel. Ook in de casus Horst/Peel en Maas hebben gestrafte medewerkers dergelijke bevragingen ten behoeve van privé doeleinden gedaan.

Het tweede type betreft werk gerelateerde bevragingen, die niet functioneel zijn, in de zin dat er geen formele grond is voor de bevraging. Het is aannemelijk te veronderstellen dat hierbij vaak om sterke betrokkenheid bij het werk gaat. Voor het doel van dit onderzoek is met name dit tweede type bevragingen relevant, omdat respondenten vertellen dat hier makkelijk een professioneel dilemma kan ontstaan tussen wat mag en wat je als agent zou willen, of zelfs toe wordt aangespoord.

Respondenten hebben zelf geen zicht gehad op het doen van niet-functionele bevragingen door collega's. Wel hebben respondenten de indruk dat het doen van niet-functionele bevragingen regelmatig voorkomt. Is dat niet opmerkelijk, in de wetenschap dat alle bevragingen worden gelogd? Een respondent merkt op dat een agent in de praktijk het dilemma kan ervaren om toch een persoon te bevragen, terwijl daar geen formele grond voor is:

'Jij mag niet zomaar in systemen gaan kijken. Maar je kunt wel een vermoeden hebben, dat is daar niet pluis. Ik heb niets, maar het voelt toch niet lekker. We hebben nu een bungalow, ergens op een vakantiepark. Daar zitten twee mensen. Die huren die bungalow. De man komt voor met zwaardere delicten. Van oudsher een bekende van de politie. Hij huurt daar een bungalow. Een dure bungalow. Voor een hele tijd. Alle gordijnen zijn dicht. De ramen zijn dicht. Alles wordt afgesloten. Er worden geen pakketjes afgeleverd en niemand komt er aan de deur. Ze nemen ook geen pakketjes aan. De poetsploeg mag niet binnen. Vreemd toch. Mag ik dan een bevraging doen? Moet ik er onderzoek op doen? Dat is een situatie die nu speelt. [...] Je zit in een glazen huisje. Op het moment dat alles goed gaat, dan gaat het zo: [steekt duim op]. Maar op het moment dat er iets fout gaat, zeggen ze: ja, maar je had dat anders moeten doen. Voortschrijdend inzicht heet dat dan, hernieuwd inzicht, noem het allemaal maar op. Bij een diender op straat is dat allemaal heel makkelijk. Die komen met verdachten in aanraking. Die komen met van alles

in aanraking waar iemand die hier lekker op een kamer in het bureau zit nooit mee in aanraking komt. Dan heb je een hele andere positie. En worden dingen ook heel anders beoordeeld.'

Een andere respondent vertelt over een soortgelijk dilemma. Het betreft een casus die speelde in de periode voor de vorming van de nationale politie, maar die nog steeds voor kan komen:

'Er was een grote camping. De camping kreeg een nieuwe beheerder. Die wilde er een familiecamping van maken. Want er zat alleen maar volk dat de boel verziekte. Die dachten de baas te mogen spelen. Te bepalen hoe laat het campingcafé moest sluiten. De beheerder wilde daar vanaf. Hij liet iedereen een contract tekenen. Zouden ze ofwel op de camping over de schreef gaan, ofwel in het dorp, dan zou hij ze eraf schoppen. Want het was ieder weekend wel raak met jeugd die vanaf de camping naar de discotheken gingen. Waardoor de camping in het dorp ook een slechte naam had. Hij vroeg me: als je weet dat iemand zich dusdanig gedragen heeft, dan wil ik het graag weten. En die zegt op enig moment ook: er komt een meneer puntje puntje met die geboortedatum. Dit is zijn adres. Die wil hier een vaste plek krijgen op de camping. Maar ik heb er een slecht gevoel bij. Zou jij die toelaten als jij een camping had? Ik heb het er toen met de korpschef over gehad. En met de burgemeester. Ik zeg: als je er wat losser in gaat, dan kun je er een vier sterren camping creëren. Ze zeggen: super, ga het maar doen. Ik zeg, ja dat zeggen jullie. Maar als ik straks hang, dan is het, zoals hij het gedaan heeft, zo hebben we het niet bedoeld. Hij mag niet tegen deze campinghouder gaan zeggen: deze meneer mag je wel of niet toelaten. Want daarmee gaat hij te ver. Dus eigenlijk zeggen jullie: vooral doen, alle twee. Maar op het moment dat ik hang, dan gaan jullie niet mee hangen? Dus dan hang ik alleen. Dat doe ik dus niet.'

6.1.6 *Buitensporig geweldgebruik*

Van één van de medewerkers die deel uitmaakte van de WhatsApp-groep *Game of Thrones* was bekend dat deze medewerker regelmatig verzet had bij aanhoudingen. Van een andere medewerker, die geen lid was van de WhatsApp-groep, is vastgesteld dat deze disproportioneel geweld gebruikte tegen een arrestant die reeds geboeid was. Over dit incident citeert het disciplinair onderzoek een appbericht aan een collega, waarin de medewerker meldt: 'Zojuist een bekende fietsendief hier aangehouden en in puin geslagen.' De collega antwoordt: 'Kutventjes hier, geen grote mond tegen [naam collega die geweld had gebruikt].' Deze gedraging is zowel in het disciplinair onderzoek, als in het kader van het strafrechtelijk onderzoek onderzocht. De zaak is overgedragen aan het Openbaar Ministerie.

Het buitensporig (en laakbaar) gebruik van geweld betrof hier twee medewerkers. Bij één medewerker is één gebeurtenis onderzocht. Bij de ander medewerker zijn meerdere situaties waarbij geweld is gebruikt onderzocht, waarbij is vastgesteld dat in enkele gevallen evident sprake is van buitensporig geweld. Alhoewel het om slechts twee medewerkers gaat, is het zorgwekkend dat deze gedragingen überhaupt

kunnen voorkomen. De bevindingen zijn dan ook onverkort relevant in het kader van dit onderzoek, omdat ze uiting geven aan een ongezonde professionele cultuur. Dat betreft met name het gedrag van de medewerker bij wie veelvuldig sprake was van verzet bij aanhoudingen. Een respondent vertelt:

‘Ze hebben [naam agent] denk ik heel vaak getoetst op geweldgebruik. Want [naam agent] had heel vaak aanhouding met verzet. En wat gebeurt er dan? Degene die voorop lopen hebben altijd aanhoudingen met verzet. Moet je dan niet een keer achteraan gaan lopen? Nee, want het was ook degene die de zaken binnenbracht. Die bracht ook de dossiers binnen. Die haalde ook de boeven binnen. Dus dat wordt in stand gehouden. Zo is ons systeem. Want wat doen we bij de politie? Belonen voor goed gedrag. Voor hard werkgedrag. En hoe weten we dat? Door wat zichtbaar en meetbaar is. En dus niet dat ik heel erg heb zitten netwerken en heel goede verbindingen heb gemaakt. Dat ziet niemand. Mensen zien dat jij 25 dossiers met flinke boeven binnen hebt gebracht. En dat er dan van de 25 twintig met verzet zijn, ja dat is dan omdat jij dat altijd aan durft te gaan. Dus zo redeneren we dat binnen de politie weg. Of er heldere normen en regels zijn? En of we daar met elkaar op reflecteren? Nee, wij zijn helemaal nog geen lerende organisatie.’

Uit dit voorbeeld spreekt hoe het geweldgebruik mogelijk begrepen kan worden in een bredere context waar het binnen halen van boeven wordt beloond. In de interviews kwam echter nog een andere kant van het gedrag naar voren. Eén van de respondenten vertelt hoe één van de betrokkenen bij een doorzoeking van een hennepkwekerij de koelkast van de verdachte opende en de deur vervolgens open liet staan. Bewust, zodat de inhoud zou bederven. ‘Als extra trap na,’ vertelt de respondent, die destijds student was. Nadat de student de koelkast dicht deed, opende de collega deze weer. Met de opdracht de deur open te laten:

‘Ik stond er een beetje van, ok, als jij het zegt dan prima. Zo zaten sommigen wel in elkaar. Ik ging daar niet tegenin. Ik weet niet of ik dat dan wel aan de coach heb verteld. Het is al weer een paar jaar geleden. Het zou best kunnen dat die coach heeft gezegd van: ja, ja, zo is [naam collega], dat moet hij zelf weten.’

Binnen het team Horst/Peel en Maas stond deze medewerker te boek als een agent bij wie zaken snel escaleerden en die veel verzet had bij aanhoudingen. Op basis van de interviews met respondenten wordt geconcludeerd dat dit gedrag weliswaar niet werd toegejuicht, maar ook niet expliciet werd begrensd op zodanige wijze dat dit normstellend was voor de overige groepsleden. De volgende bevinding uit het disciplinair onderzoek sluit hierbij aan.

6.1.7 *Foto's opslaan van slachtoffers en overleden personen*

Bij meerdere medewerkers die in het kader van het disciplinair onderzoek zijn gestraft, zijn op hun (werk)telefoons foto's gevonden van ‘slachtoffers of overleden personen’. Deze omschrijving is ontleend aan het disciplinair onderzoek. Waar deze

neutrale formulering op doelt is dat enkele agenten foto's maakten van mensen die in een zeer kwetsbare positie verkeerden. Denk aan iemand die sterk vervuild of amper zelfredzaam is. Ook is een foto aangetroffen van een slachtoffer van zelfdoding.

De foto's zijn door de betrokken medewerkers in besloten kring gedeeld. En dus niet breder verspreid. Eén van de medewerkers die in het kader van het disciplinair onderzoek ontslagen is, verklaarde ten aanzien van dit aspect een fascinatie voor dergelijke zaken te hebben. De beelden werden bovendien benut om collega's kennis te laten nemen van wat voorgevallen was en om daar mogelijk lering van te trekken.

Deze constatering roepen de vraag hoeveel ruimte er was om de heftige gevoelens die met het politiewerk gepaard gaan een plek te bieden. Uit de voorbeelden spreekt eerder een harde cultuur dan één van mededogen.

6.2 VERKLARINGEN VOOR HET ONZORGVULDIG GEBRUIK VAN BEVOEGDHEDEN

Hoe kan verklaard worden dat enkele medewerkers hun boekje te buiten zijn gegaan en misbruik hebben gemaakt van hun bevoegdheden? In deze paragraaf worden verschillende mogelijke verklaringen besproken. Hierbij wordt nogmaals opgemerkt dat in het kader van dit onderzoek niet gesproken is met de medewerkers die zelf disciplinair gestraft zijn en dat hen dus niet rechtstreeks gevraagd is kunnen worden naar hun motieven.

6.2.1 *Kennis en kunde*

Aan respondenten is allereerst de vraag voorgelegd of het onzorgvuldige gebruik van bevoegdheden mogelijk het gevolg is geweest van een tekort aan kennis en kunde bij de betrokken medewerkers. Respondenten sluiten deze mogelijkheid unaniem uit. Zij benadrukken dat het juist om hele ervaren, kundige politiemensen ging:

'Sterker nog, in Horst hadden ze meer kennis dan op andere plaatsen. Ze waren veel zelfstandiger. Een collega pakte daar een zaak vanaf het begin tot het eind zo'n beetje op. Terwijl de huidige tendens is: ik neem de aangifte op, hop in het bakje, dan hoeft ik er niets meer aan te doen. Want dan is het voor de recherche of voor anderen. En daar was het veel meer een zelfstandigheid, een eigen verantwoordelijkheid. Zo van: ik heb een zaak, en die wil ik ook afwerken, fatsoenlijk.'

Meerdere respondenten spreken over 'goede politiemensen', die 'de verkeerde afslag hebben genomen'. Dat de kennis en kunde van de betrokken medewerkers op peil was, blijkt volgens respondenten alleen al uit de aard van de gedragingen. Wie zelf een anonieme melding doet, is zich heel goed bewust van de regels die het wetboek van Strafvordering stelt om een woning te mogen binnentreden en doorzoeken, redeneren deze respondenten. Ook wijzen respondenten erop dat als medewerkers

zaken bewust wat anders op papier zetten dan hoe het in werkelijkheid gelopen is, daaruit blijkt dat zij juist goed weten wat de regels zijn. Wie op deze wijze marchandeert met bevoegdheden, weet donders goed hoe het hoort.

Als het dus niet schort aan de kennis en kunde van de betrokken medewerkers, wat kan het gedrag dan verklaren? Respondenten wijzen op de drive en betrokkenheid van deze medewerkers als mogelijke verklaring.

6.2.2 *Dienstijver*

Alhoewel respondenten de onzorgvuldige omgang met bevoegdheden afkeuren, is er brede waardering voor de inzet en betrokkenheid van deze medewerkers. Er werd in Horst hard gewerkt. Het arbeidsethos was groot. Een respondent, die ook in een ander team heeft gewerkt, zegt dat de medewerkers van dat team wel een voorbeeld zouden kunnen nemen aan de betrokkenheid van de toenmalige wijkagenten van Horst bij hun wijk:

‘Als je kijkt naar hoe zij in de wijk staan. Hoe ze er zijn voor de burgers. Altijd aanspreekbaar. Met een goede informatiepositie. Weten wat er speelt. Elkaar onderling goed op de hoogte houden. [...] Ik heb wel eens gezegd in [naam ander team]: jullie mogen wel een voorbeeld nemen aan hoe dat zij in de wijk staan. Hoe ze zich bewegen in de wijk. Hoe ze de mensen benaderen. Hoe ze meldingen serieus nemen. De mensen opzoeken. Daar mogen jullie wel eens een voorbeeld aan nemen. Want jullie zitten hier drie dagen achter dat scherm. Maar zij zitten drieënhalve dag in de wijk. En volgens mij is daar de wijkagent voor bedoeld. Los van wat misgegaan is hè. Maar gewoon vanuit een intrinsieke motivatie om er voor de mensen te zijn.’

Een andere respondent vertelt hoe er veel aandacht was voor de aanpak van drugsgerelateerde criminaliteit. Dat thema kreeg veel prioriteit in het cluster Horst. Een respondent vertelt over de verschillen tussen Panningen en Horst in de aanwezigheid van de politie tijdens horecanachten. Terwijl de agenten in Panningen continu aanwezig waren en actief contact zochten met het uitgaanspubliek, redeneerden de collega's in Horst anders:

‘In Horst zeiden ze: die kroegen zijn verantwoordelijk. Die hebben ook uitsmijters. Die moeten het maar regelen. Ze reden een keer over het pleintje daar, en dan waren ze weg. Die gingen allemaal dingen doen. Ik moet dit nog doen, ik moet dat nog doen. Die waren boeven aan het vangen. Nee, ze waren zeker niet aan het lanterfanten.’

Een andere respondent bevestigt de drive om boeven te vangen. Terwijl drugsgerelateerde zaken met opsporingsindicatie bij andere teams niet werden opgepakt vanwege ‘geen capaciteit’, was het in Horst altijd: ‘geef maar hier dat pv’. Het is deze betrokkenheid en drive om ‘boeven te vangen’ die er volgens respondenten toe heeft bijgedragen dat enkele medewerkers de grenzen van goed professioneel handelen uit het oog zijn verloren. Daarbij speelden twee motieven een rol: enerzijds de

betrokkenheid bij het gebied en de bewoners, anderzijds de behoefte om te scoren. Een respondent vertelt:

‘Zoals ik die mensen heb leren kennen, is het niet voor eigen *geldelijk* gewin geweest. Maar wel voor eigen gewin. Positie. En vooral een enorme drang om te scoren. En ik denk ook nog steeds dat daar de drang bij zat om boeven te vangen. Koste wat kost. En om die boef te vangen, heiligt het doel op een gegeven moment de middelen. Ik denk dat ‘ie veel meer daar zit. Kijk eens wat goed wij zijn. En als wij goed zijn, dan mogen wij het ook voor het zeggen hebben. Ik denk dat ie meer daar zit, al ben ik maar een politieagent zonder psychologische achtergrond.’

6.2.3 *Prestatiedruk*

Omdat respondenten wijzen op de ambitie om te ‘scoren’, is gevraagd of er mogelijk sprake is geweest van druk van bovenaf op het team om goede resultaten te behalen. Gingen de betrokken medewerkers onzorgvuldig om met bevoegdheden om te voldoen aan targets die van hogerhand werden gesteld? Volgens respondenten is dit niet het geval geweest. Er is geen sprake geweest van prestatiebesturing die tot het normoverschrijdend gedrag heeft kunnen leiden. Respondenten wijzen erop dat het team van Horst altijd hele goede cijfers liet zien. Er was geen sprake van achterblijvende prestaties, waardoor er druk op het team werd gelegd. De verklaring is eerder dat medewerkers van Horst er zelf eer aan ontleenden om goede resultaten te laten zien. In interviews komt deze trots ook wel naar voren, als respondenten vertellen dat ‘Horst’ een veelvoud van het aantal hennepzaken leverde in vergelijking met ‘Panningen’.

Voor een verklaring voor de focus op hennepgerelateerde criminaliteit wijst één van de respondenten overigens op het contextgedreven werken. Deze respondent legt uit dat het team al lang aandacht vroeg voor hennep gerelateerde criminaliteit, omdat burgers in burgerpanels die het team organiseerde in het kader van contextgedreven werken hier hun zorgen over uitspraken:

‘Hennep is voor het Openbaar Ministerie en voor de beleidsmakers nooit belangrijk geweest. Dat werd een beetje afgedaan als die jongen met die geiten wollen sok die een beetje zat te roken. Maar hier hadden we al in de gaten dat er een enorme achterliggende criminaliteit achter zat. En toch kreeg je dat niet gesleten bij het Openbaar Ministerie. Want die wilden daar niet in investeren. Dus alle rechercheonderzoeken gingen over moordpartijen en afrekeningen. Ja, daar liggen ze hier niet wakker van. Want die zeggen: die mensen die zoeken dat zelf op, dat is het risico van het vak als je dan omgelegd wordt bij wijze van spreken. In dat spanningsveld zaten we dus voortdurend. Waarbij wij voor onze burgers opkwamen. En je te maken had met een met een organisatie die heel erg op het systeem zat.’

Uit het verhaal van deze respondent blijkt dat drang om te ‘scoren’ mogelijk niet alleen verklaard kan worden door de status die het in eigen kring opleverde, maar

ook vanuit de gedrevenheid om in te spelen op de veiligheidsthema's die burgers zelf aan de orde stelden.

6.2.4 Hoger doel

Respondenten wijzen dus op doorgeslagen dienstijver als verklaring voor de onzorgvuldige omgang met bevoegdheden. Van Halderen (2019) spreekt in dit verband van een moreel dilemma dat inherent zou zijn aan het politievak: 'de afweging om regels te overtreden om een legitiem doel te bereiken. Het gaat dan nadrukkelijk om het plegen van schendingen voor de 'goede zaak', veelal begrepen als het bestrijden van misdaad.'

Dit thema staat ook wel bekend als *noble cause corruption* (Caldero & Crank, 2004). Dit begrip combineert het niet integere handelen met een hoger doel, dat als legitimatie wordt beschouwd. Een klassiek voorbeeld hiervan is het zogenaamde 'Dirty Harry'-probleem (Klockars, 1980). De term verwijst naar de film Dirty Harry uit 1971, waarin een politieman om het leven van een 14-jarig meisje te redden, zijn boekje ver te buiten gaat (of moet gaan?). De onzorgvuldige omgang met bevoegdheden zoals deze in het disciplinair onderzoek naar voren zijn gekomen lijken een soortgelijke legitimatie te kennen: met beroep op een hoger doel (boeven vangen, de burgers dienen) is geredeneerd dat het doel de middelen heiligt. De ervaren nood in het gebied maakt dat linksom of rechtsom gezocht wordt naar een oplossing, juist vanwege de nabijheid en integratie in het gebied die de politie in Horst/Peel en Maas nastreefde. Het gesprek over dit spanningsveld (de ervaren nood en urgentie versus professionele normen en wetten en regels) is cruciaal als zo dicht op de maatschappelijke vraag gewerkt wordt. Temeer daar geen sprake lijkt te zijn van een Dirty Harry-probleem in de klassieke zin: er is in de casus Horst/Peel en Maas geen sprake geweest van acuut gevaar dat het terzijde schuiven van formele regels rechtvaardigde. Niemands leven staat op het spel als agenten niet zelf een anonieme melding hadden gedaan, maar gewoon aanvullend onderzoek hadden gedaan. Dan hadden zij bovendien ook geen verbalen valselijk op hoeven te maken, noch de hulpofficier onvolledig of onjuist te informeren.

6.2.5 Collectieve normstelling en professionele verantwoording

In Horst is geleidelijk een cultuur gegroeid waarin gedrag, dat ook in de ogen van nabije collega's als grensoverschrijdend werd beschouwd, werd gedoogd. Het ontbrak op dat moment aan een kritische, professionele cultuur. Deze conclusie is gebaseerd op vraag aan respondenten of er consequent aandacht werd besteed aan professionalisering, professionele dialoog, het bespreken van dilemma's en dergelijke. Het antwoord op deze vraag luidt dat dit niet het geval is geweest, althans niet in georganiseerde, gestructureerde en georganiseerde vorm. Een respondent verwijst naar de gesprekken die aan de tuintafel aan de binnenplaats van het bureau van Horst zijn gevoerd in de beginjaren van het contextgedreven werken:

‘De gesprekken aan de koffie en ook het zitje buiten dat toen veel gebruikt werd, daar werden dit soort gesprekken gevoerd. Daar werd afgestemd. Daar werd bijgestuurd. Daar was zicht van de chef, van de operationeel experts. Die zaten aan tafel. En daar had je het gesprek. En ook al werd het misschien niet specifiek benoemd, maar dat was wel een soort bijpunten van de scherpe randjes. Van mensen die dachten: ooh, dan zouden we dit ook kunnen doen. Nee, dat kan niet, want het past niet binnen datgene wat je zou moeten doen. Wat is correct in je handelen. Wat is contextgedreven werken en wanneer gaat zeg maar de zoektocht naar wat je wel of niet zou kunnen doen net te ver, zodat je daar even de rem op moet zetten?’

Andere respondenten vertellen dat de tuintafel er in latere jaren ook nog stond, maar niet de normerende betekenis had die uit het voorgaande citaat spreekt. Zij wijzen eerder op de vrijblijvendheid en het gesprek aan een gestructureerde professionele dialoog.

De leiding heeft gedragingen gecorrigeerd. Maar het patroon dat uit de interviews spreekt is er één van individuele en incidentele correcties, in plaats van structurele aandacht voor rechtstatelijke waarden en ethische en professionele dilemma’s. Waar de grenzen van het grijze gebied lagen, werd niet actief uitgedragen. Dat moest ieder in de praktijk zelf maar ontdekken. Het collectief stellen, bekrachtigen en doorleven van normen heeft niet plaatsgevonden. In plaats daarvan was er een beleid en cultuur van leven en laten leven, ook als het gedrag van een enkeling de wenkbrauwen deed fronsen.

6.3 CONCLUSIE

In dit hoofdstuk zijn de bevindingen met betrekking tot het onzorgvuldig gebruik van bevoegdheden aan bod gekomen. Geconcludeerd wordt dat de medewerkers die disciplinair gestraft zijn vanwege onzorgvuldige toepassing van bevoegdheden dit niet hebben gedaan vanwege een gebrek aan kennis of kunde. Het ging om ervaren en capabele politiemensen, die, zoals een respondent het verwoordt, ‘de verkeerde afslag hebben genomen’. Met grote betrokkenheid en inzet hebben zij zich gericht op wat zij beschouwden als hun opgave: boeven vangen, met name hennepgerelateerd.

De uitgangspunten van zorgvuldig, onafhankelijk en transparant onderzoek zijn daarbij op enig moment ondergeschikt geraakt aan het hogere doel van deze medewerkers. Dit biedt echter geen rechtvaardiging. Ten eerste was er geen acute noodzaak om bevoegdheden te misbruiken. Het beoogde effect (zoals het oprollen van een hennepkwekerij) had ook kunnen worden bereikt met aanvullend onderzoek. Ten tweede spreekt uit het misbruik van bevoegdheden een onzorgvuldig gebruik van overheidsmacht jegens burgers. Of het nu gaat om het zelf doen van anonieme meldingen, het binnentreden van een woning zonder machtiging of om buitensporig geweldgebruik, in elk van de situaties gingen de betrokken politie-medewerkers niet terughoudend, maar juist offensief om met hun bevoegdheden.

De kennis van strafrecht en strafvordering was bij de betrokken medewerkers op orde. Dat blijkt juist uit de gedragingen: zelf een anonieme melding doen, of bewust zaken anders op schrift zetten dan wat feitelijk is gebeurd. Wat de precieze drijfveer is geweest, blijft gissen, omdat in het kader van dit onderzoek niet met de medewerkers gesproken is die disciplinair zijn gestraft. Respondenten wijzen op een combinatie van een drive om boeven te vangen en bij te dragen aan een hoger doel (externe prikkel) en de drang te scoren (interne prikkel). Beide lijken een rol te hebben gespeeld.

In hoofdstuk 3 is beschreven hoe het regelvrije werken door sommige medewerkers gaandeweg verstaan is als een titel om zelf te kunnen bepalen hoe zij hun werk deden. In dit hoofdstuk is vervolgens beschreven hoe in het team Horst/Peel en Maas een professionele cultuur ontbrak. De vraag wat goed politiewerk was in ambigue situaties is niet geagendeerd, terwijl dit juist in een team waar regelvrij gewerkt wordt logisch zou zijn. Op het cluster Horst waren de agenten, meer nog dan in Panningen, zeer zelfstandig in de uitvoering van hun werk. Dat creëerde mede de ruimte om onder de radar te blijven.

De operationeel leidinggevenden die in rol als hulpofficier toe moeten zien op een zorgvuldige toepassing van bevoegdheden zijn door enkele van de disciplinair gestrafte medewerkers bewust onvolledig of onjuist geïnformeerd. Dat kan hen niet worden aangerekend. Toch is ook de conclusie gerechtvaardigd dat in het team Horst/Peel en Maas, en dan met name in het cluster Horst, over de jaren heen een cultuur is gegroeid waarin professionele tegenspraak en een kritische reflectie op het handelen ontbrak. Collectieve normstelling is daardoor te impliciet gebleven, terwijl dit het marchanderen met bevoegdheden juist had kunnen voorkomen.

De bevindingen uit het disciplinair onderzoek hadden niet alleen betrekking op onzorgvuldig gebruik van bevoegdheden, maar ook op ondermijning van leidinggevenden en het pesten en uitsluiten van collega's. Deze gedragingen staan in dit hoofdstuk centraal. Het hoofdstuk start met een beschrijving van de groepsvorming door en binnen het cluster Horst. Het ondermijnd gedrag en het pesten en uitsluiten van collega's is terug te voeren tot enkele medewerkers, die nauw met elkaar optrokken. Deze groep had veel invloed en drukte haar stempel op de gang van zaken binnen het cluster Horst (paragraaf 7.1). In het tweede deel van het hoofdstuk staat de organisatiecultuur centraal (paragraaf 7.2). Daarbij komen aspecten als aanspreken, non-interventie en *pocket veto* ('ja zeggen, nee doen') aan bod. Ook wordt ingegaan op specifieke kenmerken van de Limburgse context. Het hoofdstuk sluit af met een conclusie (paragraaf 7.3) waarin de vraag wordt beantwoord in hoeverre het ondermijnd gedrag en de onzorgvuldige bejegening van collega's verklaard kan worden vanuit aspecten van de organisatiecultuur.

7.1

AARD VAN DE GEDRAGINGEN

In deze paragraaf worden de termen 'ondermijning' en 'in- en uitsluiten' aan de hand van enkele voorbeelden ingekleurd. Voor deze gedragingen was een hechte groep van enkele medewerkers van het cluster Horst verantwoordelijk (7.1.1). Vervolgens wordt ingegaan op ondermijnd gedrag (7.1.2), het in- en uitsluiten van collega's (7.1.3) en het op de plek zetten van collega's (7.1.4).

7.1.1 *Groepsvorming*

In de vorige hoofdstukken is beschreven dat de samenvoeging van de teams van Helden/Panningen en Horst aan de Maas moeizaam verliep. Vanuit het perspectief van het nieuwe basisteam kunnen de clusters Horst en Panningen als subgroepen worden beschouwd. Alhoewel respondenten aangeven dat er over en weer sprake was van een 'hullie/zullie'-houding tussen medewerkers van Horst en medewerkers van Panningen, is er vooral bij het cluster Horst sprake geweest van duidelijke

groepsvorming, waarbij medewerkers van het cluster Horst zich afzetten tegen de collega's van Panningen. Een respondent merkt op:

'Je merkte dat er een clubje aan het ontstaan was. Ik heb het ooit tegen een collega gezegd: in Horst zijn ze op een eiland gesprongen, en iedereen die er naar kijkt, daar grommen ze al naar. Ik zeg dat nu wat negatief, maar voor hen was dat natuurlijk zo. Zij hadden die enorme flow meegemaakt. En dat zagen ze helemaal in elkaar storten door die nationale politie, waar mensen bovenin systeempjes bedenken. En helemaal geen rekening houden met wat er beneden speelt.'

Het verhaal van deze respondent verwijst naar de sterke eigen identiteit van de voormalige basiseenheid Horst aan de Maas. In hoofdstuk 3 en 4 is reeds beschreven hoe de status van proeftuin deze eigen identiteit bevestigde en versterkte. Meerdere respondenten wijzen er echter op dat Horst aan de Maas al vele decennia te boek stond als een eigengereid team, waar de medewerkers sterk aan hun eigen autonomie hechtten. Toen Horst en Panningen met de vorming van de nationale politie werden samengevoegd, werd de groepsidentiteit nog eens extra bekrachtigd, in plaats van de aansluiting te zoeken met de collega's van Panningen. Met name de groep wijkagenten kwam op voor de eigen identiteit en status van Horst. Zo riepen drie wijkagenten de eerste teamchef van het nieuwe basisteam Horst/Peel en Maas eens ter verantwoording omdat de chef naar hun mening te weinig oog had voor het eigene van Horst. In hoofdstuk 4 zijn meer voorbeelden beschreven van weerstand tegen de samenvoeging en de veranderingen als gevolg van de vorming van de nationale politie.

Binnen het cluster Horst zelf was echter ook sprake van groepsvorming. Enkele respondenten vertellen hoe de proeftuin in de beginfase door de toenmalige chef en een groep 'potentials' vorm kreeg: de wijkagenten en operationeel coördinatoren die bij de chef op de kamer zaten.

Enkele respondenten hebben het ervaren als een select groepje medewerkers dat een streepje voor had op de rest. Eén respondent meent dat het spreken in termen van 'potentials' niet neutraal is, omdat het impliceert dat wie dat niet is, feitelijk een 'non-potential' is. Een andere respondent herinnert zich de toenmalige teamchef op dit risico te hebben gewezen en niet alleen oog te hebben voor de 'achten en negens', maar ook voor de 'zessen en zevens' in de groep:

'In een team heb je mensen die zeggen: ik vind het prima zoals ik nu acteer. Ik ben hoofdagent en ik wil dat blijven, dat is voor mij prima. Ik hoef geen initiatief te nemen. Ik hoef niet voorop te staan. En ik hoef geen bewust belonen. Laat mij gewoon mijn werk doen. Maar er zijn ook andere mensen die wat harder rennen. [...] Die pakken initiatief. Die excelleren in hun vak. Die krijgen bij hun beoordeling zeg maar een acht. En andere mensen die zoiets hebben van: ik vind het wel goed zo, ik vind het prima, die krijgen een zes. [...] Ik heb gezegd: je hebt een team van 36 man. Daar zitten zessen, zevens, achten

en negens tussen. En als je alleen maar energie steekt in de achten en negens en je laat die van zes slingeren, dan dendert de trein voort, maar blijven die zessen achter.'

In het verhaal van deze respondent klinkt een waarschuwing voor het ontstaan van subgroepen, wat de inclusiviteit van het team als geheel in de weg kan staan. Er zijn echter ook respondenten die erop wijzen dat de term 'potential' een neutrale term is: in iedere organisatie zijn er medewerkers die zich onderscheiden door hun inzet en door de kwaliteit van hun werk. Daar is niets mis mee, menen deze respondenten. Ook wijzen respondenten erop dat het te doen gebruikelijk was dat de chef en de operationeel coördinatoren met de wijkagenten spraken over de sturing van het team. Er was in de beleving van deze respondenten geen aparte groep 'potentials' voor de proeftuin. Alhoewel de beleving dus verschilt, blijkt uit de verhalen van enkele respondenten dat de vorming van de proeftuin binnen de toenmalige basis-eenheid leidde tot groepsvorming binnen het team.

Binnen het cluster Horst was in een latere fase nog op een andere manier sprake van groepsvorming. In het kader van het disciplinair onderzoek zijn de gedragingen van enkele medewerkers onderzocht, die intensief met elkaar optrokken. Een respondent vertelt hoe deze medewerkers een subgroep binnen het cluster vormden:

'Ik vond dat zij een eigen clubje aan het oprichten waren. Met acties werden eigenlijk altijd dezelfde personen gevraagd. Ik vond dat niet reëel. Omdat ik vind dat iedereen dat moet doen. Ik vond dat te ver gaan. Sommige mensen hadden bijvoorbeeld een avonddienst. En een andere persoon had een dagdienst. Maar dan moest diegene die avonddienst had, die moest mee. En dan moest de persoon die dan de dagdienst had, die moest dan maar weer de avonddienst gaan draaien. Terwijl ik dan zei: waarom pak je dan niet de persoon van de dagdienst? Want die staat in de dagdienst. Nee, die wilden ze er dan niet bij hebben. Want persoon x was dan prettiger. Daar konden ze beter mee samenwerken. En ze hadden dat zo met de planning geregeld.'

Respondenten beschrijven deze groep als een dominante factor binnen het cluster. Het waren medewerkers die een stempel drukten op de gang van zaken. Daar zaten positieve kanten aan, omdat het medewerkers waren die het initiatief namen en energie brachten in het team. Respondenten spreken over 'kartrekkers', 'gangmakers' en 'aanjagers', zowel waar het om het werk ging, als in sociaal opzicht. Gaandeweg is de dominante rol van deze groep medewerkers uitgegroeid tot een vorm van informeel leiderschap die ook een keerzijde had, omdat de houding, werkwijze en normen van deze groep medewerkers maatgevend werd. Waarbij bovendien de ruimte voor andere opvattingen en stijlen beperkt was. Dit heeft uiteindelijk geresulteerd in het ondermijnend gedrag en het pesten en uitsluiten van collega's waarvoor de betrokken medewerkers in het kader van het disciplinair onderzoek zijn gestraft.

7.1.2 Ondernijmend gedrag

Respondenten kunnen niet precies markeren wanneer het dominante gedrag is verworden tot destructief gedrag, mede omdat de gedragingen volgens respondenten ook gedeeltelijk onder de radar plaatsvonden. Uit de interviews blijkt echter wel dat het ondernijmend gedrag manifest werd in de periode na 2017, toen de nieuwe teamchef was gestart en er nadrukkelijker werd gestuurd op de samenvoeging van de clusters en de invoering van de kaders uit de nationale politie.

In de interviews zijn meerdere voorbeelden van ondernijmend gedrag naar voren gekomen. Van ondernijmend gedrag is sprake als medewerkers de positie en het gezag van leidinggevendenden bewust ondergraven. Respondenten spreken over deze subgroep daarom ook wel in termen van ‘de harde kern’ van het verzet tegen de leiding. Het ondernijmend gedrag werd bijvoorbeeld manifest doordat leden van de subgroep op het bureau in negatieve bewoordingen spraken over de leiding. Een respondent vertelt hoe enkele wijkagenten van het cluster Horst openlijk tegenover andere medewerkers van het cluster afgeven op de teamchef, die voornemens was de wijkagenten te laten rouleren:

‘In Horst was er een overleg geweest met die wijkagenten. En de dag erna werd er afgegeven op de teamchef. Want die wilde bepaalde zaken veranderen. Die wilde orde op zaken stellen, want er speelden een hoop dingen. Dus ze wilden gaan schuiven met de wijkagenten en zo. En als je dan in zo’n kamer zit, dan zijn er een paar van die wijkagenten, die dan gewoon afgeven op de chef. Heel negatief. Ik heb zo’n collega daar eens op aangesproken: het valt me op hoe negatief jullie praten. Hoe jullie er tegenover staan. Hebben jullie het er al met de chef zelf over gehad? Nee, nee, dat hadden ze nog niet. Maar goed, daar blijft het dan bij. Je geeft terug wat je ziet gebeuren. En wat ze ermee doen, daar heb je geen invloed op. Worden ze gecorrigeerd? Nee, eigenlijk niet.’

Het ondernijmend gedrag kwam ook tot uiting in het bewust frustreren van pogingen om de samenvoeging van de teams te bevorderen. Een respondent herinnert zich hoe een operationeel specialist de opdracht had om te zorgen dat het cluster Horst via een videoverbinding mee kon doen aan de briefing in Panningen:

‘Die zou dat gaan organiseren hier, met een andere collega samen. Nou, die werden gigantisch tegengewerkt. Er werd geen enkele medewerking gegeven. Zo voelde het gewoon ook. Ze werden ook, zoals later bleek, op een vervelende manier bejegend. Dat was niet zo tastbaar. Het was voor hen gewoon een gevoel van we krijgen geen medewerking. Ze hebben tegen deze collega ook wel dingen gezegd die niet leuk waren. [...] Volgens mij is het weer met een gesprek afgelopen. Het is niet hoog opgespeeld.’

Het ondernijmend gedrag voltrok zich ook in de WhatsApp-groep *Game of Thrones*. Deze naam is ontleend aan de gelijknamige televisieserie, een fantasy-epos waarin de strijd om de macht een belangrijk thema is. In de beslotenheid van deze WhatsApp-groep deelden de (disciplinair gestrafte) medewerkers hun meningen en grieven

over collega's, zowel leidinggevend en als niet-leidinggevend. Daarbij werd soms zeer grove en kwetsende taal gebruikt. In een interview met het NRC Handelsblad vertelt één van de ontslagen medewerkers, die lid was van de WhatsApp-groep, dat de uitlatingen soms te grof waren, maar dat deze in beslotenheid zijn gedaan en dat ze beschouwd moeten worden als een uitlaatklep voor frustraties.

7.1.3 *In- en uitsluiten van collega's*

De dominantie van de subgroep binnen het cluster Horst leidde ook tot het in- en uitsluiten van collega's. Een respondent vertelt:

'Er was een bepaalde cultuur. Als je erbij hoort, is er niets aan de hand. Maar hoorde je er niet bij, dan hoorde je er ook echt niet bij. En dan lieten ze jou weten dat je er niet bij hoorde.'

Een andere respondent:

'Ze waren vrij dominant, bepaalden wat er gebeurde. De vraag is of de leiding überhaupt genoeg invloed had en genoeg body om dat te overrulen. In ieder geval de operationele leiding. [...] Mensen die niet op hun lijn zaten, werden er buiten gehouden. Mensen hebben daar slapeloze nachten van gekregen.'

Weer een andere respondent beschrijft een voorbeeld dat zichtbaar maakt hoe processen van uitsluiting in de dagelijkse werkpraktijk plaatsvonden:

'Ik hoorde van een wijkagent, die bij een wijkagentenoverleg was geweest. Na afloop lopen de wijkagenten naar een ander kamertje. En deze collega loopt daar achter. En dat ze dan de deur dicht maken en zeggen: jij hoort er hier niet bij, bam, deur dicht. Nou hebben we het over hele kleine dingetjes. Maar het heeft wel impact natuurlijk. Of op het afscheid van een andere collega. Dat jij daar binnen komt lopen en dat gezegd wordt: wat kom jij hier doen?'

De werkwijze en houding van deze medewerkers was maatgevend, vertellen respondenten. Voor wat betreft de houding vertellen respondenten dat deze weinig gepolijst was. Grof en confronterend taalgebruik, ook naar collega's, was niet ongebruikelijk. Eén van de betrokken medewerkers liet openlijk scheten en boeren op het bureau en trok zich, aldus een respondent, er niets van aan als daar iets van werd gezegd: moet kunnen, toch? Door deze gedragingen en de dominantie van deze subgroep voelden meerdere medewerkers zich niet op hun gemak op het bureau van Horst.

7.1.4 *Tribunalen*

Wie tornde aan de positie van de informele leiders op het cluster Horst, kon rekenen op een stevige tegenreactie. Enkele respondenten refereren aan het volgende voorval. Het betrof een medewerker van het team die in het kader van een opleiding een scriptie had geschreven waarin een analyse van het team was opgenomen. In deze analyse werd onder meer kritisch gesproken over de dominante rol van de groep wijkagenten en de impact daarvan op het functioneren van het team. Leden van de subgroep hebben hierop een bredere groep collega's bij elkaar gebracht om deze medewerker van repliek te dienen. Deze werd nietsvermoedend door een collega gevraagd even mee te lopen naar een vergaderruimte. Daar zaten meerdere collega's klaar. Wat volgde was een spervuur van vragen, waarbij de ondertoon was hoe de medewerker het in het hoofd haalde dergelijke uitspraken over het team en de wijkagenten te doen. Ook is getracht deze medewerker in diskrediet te brengen door de scriptie als frauduleus te bestempelen.

Respondenten beschrijven deze gang van zaken als intimiderend: zij spreken over een 'tribunaal' of 'rechtszitting', omdat de medewerker alleen tegenover een groep werd geplaatst. Het initiatief voor vornoemde casus lag bij leden uit de subgroep die als informele leiders van het cluster Horst golden. In de hiervoor genoemde casus heeft de leiding de medewerkers aangesproken op deze bejegening van hun collega. Daarop zou door betrokkenen ter verdediging zijn aangevoerd dat het enkel om een kritisch gesprek ging tussen collega's onderling. Respondenten wijzen er echter op dat er noch sprake was van een dialoog, noch van een respectvolle bejegening.

Het hiervoor beschreven voorval stond niet op zich. Meerdere respondenten vertellen dat de groep informele leiders die in het kader van het disciplinair onderzoek zijn gestraft vaker een terechtwijzing van een collega entameerden. Een respondent vertelt:

'Eén van hen stak dan een vlammetje aan. En dan zeiden andere collega's: daar moeten we iets mee. En vaak waren het [leden subgroep] die het gesprek aangingen met collega's waarvan zij vonden dat ze niet functioneerden. Waar ze van alles van vonden. En dan werd je eigenlijk echt inderdaad voor een tribunaal gezet. Hier zit ik en daar zaten alle mensen en ik moest maar eens eventjes op het matje geroepen worden. En terug in mijn hok gestopt worden. Dat hebben ze bij mij niet zo direct gedaan. Er zijn wel meerdere collega's geweest die het overkomen is. Die dachten: wat gebeurt mij hier.'

Een andere respondent vertelt kort voor het disciplinair onderzoek doelwit van de informele leiders te zijn geworden:

'Dat werd mij verteld door andere collega's. Die zeiden: let op, die is nou mensen bij elkaar aan het verzamelen. In een bepaalde casus vinden ze dat jij niet goed gehandeld hebt. Die is daar mensen voor aan het verzamelen om medestanders te vinden. Om jou dat eens heel haarfijn voor de voeten te gooien. In plaats van dat die persoon dan met mij

in gesprek komt van: joh, ik ben het gewoon niet eens met je, ga je een groep bij elkaar brengen! Dat vond ik bizar. En dat was niet de eerste keer dat dat gebeurde. Voor mij was het wel de eerste keer. Dat hebben ze bij een ander ook gedaan. Gewoon voor een tribunaal flikkeren als het ware.'

Terwijl meerdere respondenten van het bestaan van de tribunalen weten, reageren veel van de respondenten vol ongeloof op deze incidenten. Unaniem spreken zij hun afkeuring erover uit. Dat niet alle respondenten er kennis van hebben, kan verklaard worden doordat de incidenten van recente datum zijn, en niet alle respondenten toen nog bij het team betrokken waren. Enkele respondenten, die zelf binnen het cluster hebben gewerkt, maar zich niet bewust zijn geweest van deze onderstroom, stellen zich vertwijfeld de vraag: wat had ik kunnen zien? Wat heb ik gemist?

7.2 MOGELIJKE VERKLARINGEN

In de interviews is met respondenten langdurig gesproken over mogelijke verklaringen voor het gedrag van deze subgroep. Hoe kan het dat enkele medewerkers zo hun stempel op een team kunnen drukken? En wat maakt dat zij zich in grove en kwetsende taal over hun naaste collega's uitlaten, met wie ze dagelijks samenwerken? In deze paragraaf komen enkele mogelijke verklaringen aan de orde, waarover met respondenten is gesproken. Allereerst komt het aspect van groepsdruk en conformisme aan de orde (7.2.1). Daarna verschuift de focus naar aspecten van de organisatiecultuur. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de aanspreekcultuur (7.2.2), non-interventie (7.2.3), *pocket veto* (7.2.4), positiemacht (7.2.5) en de ruimte om te leren van fouten (7.2.6). De paragraaf sluit af met een verkenning van de vraag in hoeverre de specifieke Limburgse context mogelijk een verklaring voor de gedragingen kan bieden (7.2.7).

7.2.1 *Groepsdruk en conformisme*

Hiervoor is beschreven hoe een subgroep haar stempel op de rest van het team kon drukken. Respondenten vertellen over de individuele leden van deze subgroep veelal in positieve bewoordingen en wijzen erop dat de betrokken medewerkers juist onderling een ander gedrag lieten zien. Een respondent beschrijft hoe de wisselwerking tussen de leden van de 'harde kern' elkaars gedrag versterkte. Deze respondent zat in gesprek met één van de medewerkers uit het groepje. Toen een ander lid van het groepje binnenkwam, veranderde het gedrag op slag:

'Ik weet nog van één van de collega's die nu ontslagen is, daar zat ik samen mee in een werkruimte. En vervolgens kwamen er steeds meer collega's in die werkruimte zitten. Toevallig ook de collega's die nu ook ontslagen zijn. En het gedrag van die collega waar ik in eerste instantie mee in de ruimte zat, begon ineens om te slaan. Eerst hadden we gewoon fijne gesprekken, ook over het werk en wat we te doen hadden. Die sfeer sloeg om

naarmate die andere collega's erbij kwamen zitten. En dan werd er ook gewoon geroepen van: nou ik ga eens eventjes kijken naar die dagdiensten van die OS-A's, want die vreten hier volgens mij ook niks uit. [...] Zodra dat clubje samenspande, dan merkte je gewoon, dan was er een hele gedragsverandering.'

Nieuwkomers op het cluster hebben de druk gevoeld zich te conformeren aan de expliciete stijl van de 'harde kern'. De leden van deze subgroep hadden een stevige positie én draagvlak binnen het team. 'Ze konden je maken of breken,' vertelt een respondent. Dit leidt ertoe dat medewerkers voorzichtig zijn om zich uit te spreken tegen de leden van de subgroep. Respondenten vertellen dat meerdere medewerkers die zich niet met deze stijl konden verenigen ervoor gekozen hebben Horst te verlaten. Bij gebrek aan tegenwicht en tegenspraak heeft de dominantie van de subgroep én de aard van de gedragingen zich verder kunnen ontwikkelen, analyseert een respondent:

'Dat is een groeiproces. Van kwaad tot erger. Tenminste zo beredeneer ik het. In zo'n team, met zo'n groepje is dat een soort groeiproces waarbij op een gegeven moment normen en waarden gaan vervagen. En zo'n groepje... het trekt elkaar aan, hè? Sommigen zijn daar vatbaarder voor. Die normen en waarden vervagen omdat het binnen een groepje gebeurt. Dat versterkt elkaar.'

Een respondent vertelt dat één van de betrokken medewerkers 'een klein hartje' had. En andere respondent omschrijft een andere betrokkene als 'een hele lieve jongen'. Maar in de wisselwerking met de andere groepsleden lieten zij een ander gezicht zien. Enkele respondenten, die zelf met de betrokken medewerkers uit de subgroep hebben gewerkt, stellen dat achter de stoere taal en houding misschien ook wel gevoelens van onzekerheid hebben gezeten. De onderlinge betrokkenheid in de subgroep bood dan kennelijk vertrouwen, veiligheid en status, waarbij ook de angst uit de groep te vallen een rol kan hebben gespeeld.

Hierbij dient nogmaals expliciet te worden opgemerkt dat in het kader van dit onderzoek niet met de betrokken medewerkers is gesproken en dat hun perspectief dus in deze analyse ontbreekt.

7.2.2 *Aanspreekcultuur*

Durven mensen elkaar aan te spreken op hun gedrag? Uit de interviews ontstaat een gemend beeld.

Enerzijds valt op dat respondenten heel concrete voorbeelden kunnen noemen van situaties waarbij collega's zijn aangesproken op hun gedrag. Enkele respondenten vertellen over een situatie, waarbij één van de medewerkers die in het kader van het disciplinair onderzoek is gestraft, een persoon staande hield die nog een gevangenisstraf uit moest zitten. De aangehouden persoon werd meegenomen naar het bureau. De auto waarin deze persoon reed, werd door de politiemedewerker in kwestie naar het bureau gebracht. Respondenten vertellen hoe de verbalisant

de auto heeft gebruikt om te joyriden, door met piepende banden rondjes om een rotonde te rijden. Een agent die nog maar kort aan het team verbonden was heeft de medewerker hierop aangesproken. Een respondent herinnert zich dit als een dappere daad, juist omdat deze collega nog maar kort bij het team was.

Anderzijds zijn er ook respondenten die erop wijzen dat zaken veelal niet expliciet werden uitgesproken. Om de ander te sparen, maar ook om de eigen positie niet te beschadigen. Vele respondenten menen dat er al met al toch makkelijker over, in plaats van met een ander wordt gesproken. Een respondent vertelt:

‘Men vindt de sfeer heel belangrijk. En dat maakt dat ze bepaalde negatieve dingen dan liever niet zeggen, maar denken. En wel met een ander bespreken. Maar niet met jezelf. Zo heb ik dat wel ervaren. Als dat niet doorslaat, is dat niet erg. Want de sfeer is zo belangrijk. En als je een goede sfeer hebt op de werkvloer, dan komen de resultaten vaak vanzelf. De positieve resultaten. Dus dat is ook wel belangrijk. Maar er moeten momenten zijn dat je het zegt, als het te ver gaat.’

Een andere respondent vindt dat de aanspreekcultuur in Limburg zich nog verder kan ontwikkelen. Deze respondent heeft in een andere eenheid ervaren hoe op een constructieve manier feedback gegeven kan worden:

‘Daar vonden ze het heel normaal om te zeggen: nog een tip, je mag zelf weten wat je er mee doet, maar pak het de volgende keer zo aan. Nou dat is een Limburg echt niet. Ik denk dat wij aan reflecteren nog enorme stappen te winnen hebben. Om het op te pakken als iets waar je beter van kan worden of waar je een keuze in hebt.’

Een andere respondent bevestigt deze waarneming:

‘Ga niet naar een vergadering om echt te vergaderen. Want dan heb je al die punten, maar je komt niet verder. Ik kreeg ooit te horen van een chef dat ik niet zo kritisch moest zijn in het overleg want ja, dan kom je toch echt niet verder. Letterlijk.’

Meerdere respondenten vertellen hoe zij een ander hebben aangesproken op diens gedrag, maar vervolgens een weerwoord kregen en er per saldo niets veranderde. Respondenten constateren dat de impact van hun interventies beperkt was, omdat deze afketsen op argumenten als ‘ik bepaal zelf wel hoe ik werk’ tot ‘wie ben jij om mij de maat te nemen’.

Deze thematiek speelt op alle niveaus in de organisatie. Respondenten vertellen bijvoorbeeld over een kaartclub van enkele politiemedewerkers, die sinds lange tijd vrienden zijn en die elkaar kennen vanuit hun tijd in Horst. Eén van hen heeft inmiddels een positie als strategisch leidinggevende binnen de eenheid. Vanuit deze positie neemt deze medewerker beslissingen die ook het team Horst/Peel en Maas raken. In theorie zou daarom sprake kunnen zijn van een loyaliteitsconflict. Een voormalig lid van de eenheidsleiding spreekt de collega hierop aan en adviseert te stoppen als lid van de kaartclub. Deze brengt hier tegenin dat het in de kaartclub

niet gaat over het werk. Er nemen ook mensen van buiten de politie in deel. Het is een hechte vriendengroep die al meer dan dertig jaar met elkaar een kaartje legt op maandagavond. De medewerker ziet geen reden dit op te geven. Deze casus wordt hier aangehaald omdat meerdere respondenten in de interviews aan de kaartclub refereren, juist vanwege de mogelijkheid van loyaliteitsconflicten. Rond de kaartclub bestaat een levendige beeldvorming, die niet in belang is van betrokkenen noch van de organisatie. De interventie van het lid van de eenheidsleiding kan tegen deze achtergrond worden begrepen. De casus illustreert dat het aanspreken leidt tot een uitwisseling van standpunten, zonder dat er iets wezenlijks verandert en de gesprekspartners nader tot elkaar lijken te komen. Aanspreken blijft bij uitspreken.

7.2.3 *Non-interventie*

Hiervoor is beschreven dat medewerkers zich wel durven uit te spreken en ook een ander durven aan te spreken, maar dat dat veelal niet tot gedragsverandering leidt als opvolging en expliciete steun van de leiding uitblijft. Respondenten noemen in dit verband ook voorbeelden van non-interventie. In situaties waar een duidelijke aanleiding was om grenzen te stellen en normen te bekrachtigen, is dit volgens meerdere respondenten uitgebleven. Een respondent geeft hiervan een voorbeeld:

‘Er zijn wel gedragingen geweest die ook in het bijzijn van leiding zijn gebeurd. En de leiding heeft daar gewoon niet in optreden. Er werden uitspraken gedaan in een ruimte waarbij een jonge collega, net bij de politie, ptss kreeg. En die werd hartstikke met de grond gelijk gemaakt. Dat het belachelijk was. Waarvan kon hij nou ptss hebben? Hij had nog nooit hard gewerkt. Hij stelt zich aan. En nu krijgt hij ook nog wat hij wil, want hij kan bij een andere afdeling gaan werken. Daar zaten wel operationeel experts bij. Dan denk ik: dat kun je toch niet laten gebeuren? Dus ik heb wel gezegd: hé luister, de p-chef van hem, die zit hier een kamer verderop. Misschien kun je daar gewoon eens eventjes je vraag neerleggen. In plaats van hier met stennis te maken en die jongen zwart maken terwijl je het helemaal niet weet waar je het over hebt. Maar vervolgens word ik daarin dan weer zwart gemaakt over hoe dat ik me opstel. Dat ik me gedraag als een chef en dat ik mijn plaats eens een keer moest weten.’

Ook non-interventie speelt op alle niveaus in de organisatie. Een respondent vertelt hoe binnen het districtelijk managementteam gesproken wordt over sporten in de tijd van de baas. Afgesproken wordt dat er één lijn wordt getrokken: sporten in de tijd van de baas is niet meer toegestaan. De teamchef van Horst/Peel en Maas geeft echter aan zich niet aan de afspraak te zullen houden, omdat het gezamenlijk sporten een bijdrage kan leveren aan de teamontwikkeling. Deze chef wil het eerste half uur sporten in werktijd faciliteren. Andere teamchefs vragen zich af hoe zij de boodschap nu binnen hun team moeten brengen, als in een ander team wel gesport mag worden in de tijd van de baas. Toch is dit de uitkomst van het overleg. De gemaakte afspraak wordt niet afgedwongen. Evenmin vindt een reflectie plaats op de casus. Een respondent vertelt dat leidinggevendenden het niet altijd makkelijk vinden om over

moeilijke onderwerpen, zoals de onderlinge omgangsvormen en concreet gedrag, het gesprek aan te gaan:

‘Je ziet heel erg de neiging om stil te zijn totdat de storm overwaait. Misschien dat ze het dan wel met elkaar bespreken. Maar daar waar het ongemak zit, durven ze niet zo erg die worsteling aan te gaan.’

7.2.4 *Pocket veto*

Een volgend cultuuraspect gaat over ‘ja zeggen, nee doen’, wat ook wel het *pocket veto* wordt genoemd. Een respondent vertelt van een situatie die speelde op het cluster Horst, waar de opsporingsafdeling vvc soms met nieuwe zaken werd geconfronteerd zonder dat met hen was overlegd over de planning:

‘Als je informatie binnen krijgt van hé daar zit mogelijk een hennepkwekerij, dan was de werkwijze: we gaan naar binnen. Oké vvc, we hebben een verdachte. Terwijl de vvc net met een andere grote zaak zat. Dus we hebben afgesproken om zaken even iets beter te organiseren. Zodra het kan gaan we bij een pand naar binnen. Maar stem dat even af met de OpCo, want die is de dagcoördinator en die bepaalt eigenlijk wat we die dag gaan doen. En stem het even af met de vvc: hebben we mensen of moeten we misschien even mensen ergens vrij maken. Het kan heel snel geregeld zijn. Daar hoeft geen week overheen te gaan. De volgende dag zit ik in de werkruimte. Een collega wil ergens een instap gaan doen. Ik krijg er toevallig lucht van. Ik zeg: mag ik vragen wat jullie gaan doen? We hebben informatie dat daar hennep kan zitten dus we klappen nu naar binnen. Ik zeg oké, en je hebt dat uiteraard afgestemd met de vvc en de OpCo zoals we gisteren besproken hebben? En het antwoord was: ik ga echt geen toestemming vragen aan anderen hoe ik mijn werk moet doen.’

Ook op hogere niveaus in de organisatie wordt het *pocket veto* gehanteerd. Een andere respondent vertelt hoe in een districtelijk managementoverleg afspraken worden gemaakt over een bepaald onderwerp:

‘Dan wordt er bijvoorbeeld gezegd: dat en dat speelt er. Goed, dan maken we de afspraak: vanaf vandaag gaan we het zo en zo doen. Mee eens? Mee eens. Iedereen mee eens. En echt waar, we lopen de kamer uit, en ik hoor twee collega’s tegen elkaar zeggen: dat ga ik niet doen hoor. Ben ik nou gek? [...] Dat is het spel zoals het op dat niveau kennelijk gespeeld wordt. Dat mensen daar inderdaad niet het achterste van hun tong laten zien. Ik snap ook nog voor een gedeelte dat ook mensen op dat niveau zich niet altijd even veilig voelen.’

7.2.5 *Positiemacht*

Waar mensen samen zijn, zal altijd sprake zijn van verschillen in positie en macht. De wijze waarop machtigen hun macht uitoefenen over minder machtigen is van

groot belang voor de gezondheid van een organisatiesysteem. Macht wordt wel gedefinieerd als het vermogen de eigen wil op te leggen aan een ander (Mulder, 2004). Dat hoeft niet problematisch te zijn, zo lang de ander daarmee in kan stemmen. Als de machtsuitoefening als rechtvaardig wordt beschouwd, als er ruimte is voor verschil en als machtsuitoefening voorspelbaar en controleerbaar is.

In een organisatiesysteem hangt macht vaak samen met een formele positie, maar niet uitsluitend. Macht kan bijvoorbeeld ook voortvloeien uit iemands charisma of expertise (Bol e.a., 2015). De casus Horst/Peel en Maas laat zien dat op het cluster Horst sprake was van informeel leiderschap, waarbij een subgroep van enkele medewerkers een sterke machtspositie had opgebouwd binnen het team. Deze machtspositie werd mede ontleend aan en gelegitimeerd door de landelijke aandacht en waardering voor de werkwijze én door de goede resultaten die het team behaalde. In dit hoofdstuk is beschreven dat de machtsuitoefening door deze groep medewerkers enerzijds een functie ten dienste van het team vervulde, door richting te geven en de collega's te activeren. Tegelijkertijd is gebleken dat hierbij ook sprake is geweest van in- en uitsluiting en het pesten van collega's. Van constructieve machtsuitoefening ten dienste van het team is gaandeweg steeds meer een situatie ontstaan waarbij sprake was van misbruik van de eigen machtspositie. Het ondermijnend gedrag en het pesten en in- en uitsluiten van collega's kunnen dan wellicht begrepen worden als pogingen tot machtsbehoud, door zich af te sluiten voor wat de status quo bedreigt. Verlies van privileges en de verworven positie kan daarbij een drijfveer zijn. Dit resulteert in een gesloten groep, waar de ruimte voor leren, transformeren en ontwikkelen beperkt is.

Meerdere respondenten geven aan dagelijks met een steen in de buik de gang naar het bureau aan de Venrayseweg te hebben gemaakt. Zij hebben zich niet veilig gevoeld, juist door de machtsuitoefening door hun collega's. Geconstateerd wordt dat de ambitie van de voormalig korpschef om medewerkers te emanciperen en de ruimte die hen geboden is, bij deze subgroep verworpen is tot een vorm van ongezonde machtsuitoefening, die eerder doet denken aan de angstcultuur die de korpschef juist wilde doorbreken.

Niet alleen door de subgroep is de eigen positiemacht op een wijze gebruikt die door anderen als onveilig ervaren is. Dit geldt ook op het hoogste niveau. Meerdere respondenten herinneren zich hoe de toenmalig korpschef van de nationale politie een bezoek bracht aan het bureau van Horst om zich te laten informeren over de proeftuin. Tijdens het bezoek raakt de korpschef in gesprek met één van de hoofdagenten. Een respondent vertelt:

'De nationale korpschef, die komt in Horst, die heeft een gesprek. Naast hem aan tafel zit de oudste hoofdagent. Die twee hebben blijkbaar iets gemeenschappelijks in dat gesprek. En de korpschef vraagt hem: hoe kan het nou zijn dat iemand van jouw statuus nog hoofdagent is. Nou, daar hebben ze het samen over. En dan komt de korpschef een paar maanden later nog een keer. En die collega wordt ter plekke bevorderd tot brigadier. Door de korpschef zelf. Dat is toch minachting naar al die mensen die door middel van sollicitatie die functie moeten gaan verwerven? Als je zulke dingen doet in een team, vind je het

dan gek dat je rare beelden gaat krijgen bij de rest. Ik denk het niet. En er is ook niemand die het tegenhoudt. [...] Ik vind dat minachtend. Ik kan er geen andere woorden voor vinden. Die ongelijkheid, dat vreet aan me. Dat kan niet.'

In deze casus leidt het gebruik van de positiemacht door de korpschef ertoe dat andere spelers in het organisatiesysteem, zoals de betrokken leidinggevenden en HRM-medewerkers, buiten spel worden gezet. Achter de schermen hebben zij de opdracht gekregen de promotie van de medewerker voor te bereiden, waarbij geen ruimte was voor hun adviezen en overwegingen. Daarmee laat de casus ook zien dat macht kan worden aangewend om de eigen positie te benadrukken en te bekrachtigen. En dat de organisatie maar tot op zekere hoogte een formeel regelsysteem is, omdat het ook een relatiesysteem is.

7.2.6 *Leren van fouten*

Een volgend cultuuraspect betreft de ruimte om fouten te maken, te bespreken en ervan te leren. Een respondent vertelt dat het hier aan ontbreekt:

'Omdat je erop wordt afgerekend als je een fout maakt. En dan wordt alle bijvangst erbij geteld. En de gemiddelde medewerker heeft niet het de indruk dat mensen op chefsniveau ook aangesproken worden op een fout die zij eventueel maken. En dat men het zo organiseert dat men geen fouten kan maken omdat men alles driedubbel borgt. [...] De collega op straat heeft het gevoel van: ik mag geen fouten maken. Als ik een fout maak, word ik tegen het licht gehouden. En dan komt alles naar boven. Of dat ik een keer een het kenteken van een verdachte auto in privétijd opvraag, dan komt alles op tafel. En dan word ik waarschijnlijk nog wel slachtoffer ook en dan ben ik dadelijk weg. Misschien word ik wel afgeluisterd in de dienstauto! Het heeft er naar mijn idee mee te maken dat als je naar boven kijkt, dat het toegeven van fouten niet echt een terugkerend patroon is binnen de politieorganisatie.'

Het ontbreken van een veilige meldcultuur voor fouten is om meerdere redenen problematisch. Ten eerste omdat mensen hun fouten niet zullen melden, als zij bang zijn daarop te worden afgerekend. Gevolg is dat niet alleen de desbetreffende medewerker, maar de organisatie als geheel de kans mist om ervan te leren en beter te worden. Een tweede reden waarom het ontbreken van een veilige meldcultuur problematisch is, is dat het leidt tot het mijden van risico's en het uit de weg gaan van verantwoordelijkheid.

Het thema van het durven melden van fouten was geen onderdeel van de topiclijst voor dit onderzoek, maar is in één van de interviews nadrukkelijk naar voren gekomen. Omdat het hier slechts om één interview gaat, verdient het aanbeveling dit aspect nader te onderzoeken binnen de eenheid. Dit thema wordt hier echter wel opgenomen, omdat het relevant is in het kader van de ontwikkeling die in Horst door de toenmalige korpschef in gang werd gezet, om medewerkers te stimuleren verantwoordelijkheid en initiatief te nemen. Uit het verhaal van deze respondent

blijkt dat dit een veilige meldcultuur veronderstelt, waarin ruimte is voor reflectie op professioneel handelen en van en met elkaar leren.

7.2.7 *Limburg als context*

Tot besluit van deze paragraaf komt de vraag aan de orde in hoeverre de specifieke Limburgse context in de ogen van respondenten een verklaring biedt voor de beschreven gedragingen. Een stereotype beeld van de Limburgse cultuur en omgangsvormen is dat de communicatie indirect is. Dat mensen niet snel tegen een ander zeggen wat ze van hem of haar vinden. Aan respondenten is de vraag voorgelegd in hoeverre zij deze beelden herkennen. De meningen lopen uiteen. Sommige respondenten beleven de cultuur als minder direct dan in Brabant of in de Randstad. Andere respondenten wijzen er juist op dat deze stereotype beelden mogelijk meer passen bij het zuiden van de provincie, terwijl Midden- en Noord-Limburg juist meer directe omgangsvormen kent. Respondenten ervaren in ieder geval geen drempels om de ander aan te spreken, als zij daar echt reden toe hebben, zoals hiervoor reeds is beschreven (paragraaf 7.2.2).

Toch blijkt uit de gesprekken dat de specifieke Limburgse context wel van invloed is op de organisatiecultuur. Door de ligging van de provincie is er, in vergelijking met andere delen van het land, minder in- en uitstroom van medewerkers. De eenheid Limburg is, meer dan andere eenheden van de nationale politie, een gesloten systeem. Dit kan er onbewust toe bijdragen dat medewerkers een sterkere afhankelijkheid ervaren ten opzichte van hun collega's. Daar komt bij dat sommige medewerkers erg honkvast zijn. Respondenten wijzen erop dat het in Horst en Panningen, maar ook in andere teams niet ongebruikelijk is dat sommige medewerkers al decennia aan dat team verbonden zijn. Een respondent vertelt over het cluster Horst:

'In negentien jaar regiopolitie is twee maal een externe aangenomen tijdens een sollicitatieprocedure in Horst. Dat was de teamchef, die eerst als operationeel coördinator was aangenomen. En daarna de volgende teamchef. Dat waren de enige twee sollicitaties in negentien jaar tijd waarbij er niemand intern vanuit het team had mee gesolliciteerd. En voor de rest is er negentien jaar lang niemand binnen gelaten. Niemand.'

Een respondent beschrijft hoe vanuit het team zelf kandidaten werden klaargestoomd voor vacante posities:

'Een voorbeeld is de functie van jeugdagent. Daar werkte heel lang een collega, tot aan zijn pensioen. Men wist exact wanneer hij met pensioen ging, dus degene die intern interesse had in die functie in Horst, die mocht de laatste twee jaar aan het handje meelopen. Het was wel zo in de regiopolitie dat functies moesten worden open gesteld. Dus ieder mocht meedoen. Alleen deze persoon liep al twee jaar mee en deed eigenlijk al niets anders meer. Dus die had een dusdanige voorsprong bij de sollicitatie, los van dat men sowieso een voorkeur had voor deze persoon. Of ze die voorkeur hebben, dat is niet te

bewijzen. Wel dat die persoon al twee jaar meeliep. En zo ging dat met alle functies in Horst. In Panningen niet.'

Als de doorstroming beperkt is, is er weinig ruimte voor vers bloed. Respondenten verklaren de problematiek zoals deze in Horst is ontstaan mede als gevolg van stilstaand water. Enerzijds omdat er maar beperkt nieuwe medewerkers waren die de groepsdynamiek konden beïnvloeden en een frisse blik konden werpen op gegroeide werkwijzen en patronen. Anderzijds omdat de onderlinge verbondenheid mogelijk ten koste is gegaan van het kritisch oordeelsvermogen, juist ook van de operationeel leidinggevenden.

7.3

CONCLUSIE

In dit hoofdstuk is het normoverschrijdend gedrag verkend vanuit het perspectief van de organisatiecultuur. Daarbij is specifiek ingegaan op de wijze waarop ondermijning van de leiding en het in- en uitsluiten van collega's plaatsvond. Beschreven is hoe een subgroep van enkele medewerkers hier verantwoordelijk voor was. De individuele groepsleden bevestigden en versterkten elkaars gedrag. Deze wisselwerking resulteerde uiteindelijk in de beschreven gedragingen.

Deze subgroep beschikte over een sterke machtsbasis in het cluster Horst, die mede voortvloeide uit hun initiatief en actieve opstelling voor het team. Deze medewerkers namen verantwoordelijkheid voor de groep toen er sprake was van discontinuïteit in de teamleiding. Feitelijk waren niet de operationeel leidinggevenden, maar zij lange tijd de (informele) leiders op het cluster. Zij bepaalden in belangrijke mate wat er gebeurde. Daarbij hebben zij gehandeld vanuit hun visie op hoe het werk gedaan moest worden. Hun inhoudelijke focus (boeven vangen) en attitude (stevig optreden, zowel intern als extern) was daarbij maatgevend. Hun dominante stijl beperkte de ruimte voor anderen – en voor verschil. De verhalen van respondenten over intimiderende gesprekken, waarbij medestanders werden gemobiliseerd om tegen een collega in het verweer te komen, zijn hiervan een traumatisch voorbeeld, temeer daar de slachtoffers op dat moment geen veilige context ervaren hebben om op terug te vallen.

Alhoewel er door leidinggevenden bij incidenten waar zij zicht op hadden geïntervenieerd is, heeft het ontbroken aan een analyse van het onderliggende gedragspatroon. Uit het onderzoek blijkt dat individuele medewerkers de ander durven aan te spreken, maar dat na enkele pogingen opgeven, als hun interventie geen effect blijkt te sorteren en als steun vanuit de organisatie ontbreekt. Aanspreken wordt dan uitspreken, zonder opvolging. Een cultuur van non-interventie en het vasthouden aan het eigen gelijk zijn hier mede debet aan. Het leren van en met elkaar wordt hierdoor bemoeilijkt, de ruimte voor een kwetsbare opstelling lijkt beperkt.

Daarbij speelt mogelijk een rol dat, meer dan in andere eenheden van de nationale politie, in Limburg sprake is van een gesloten systeem, waarin maar beperkt sprake is van instroom en doorstroom van medewerkers. Het onderhouden en

behouden van relaties is daarbij van belang, omdat je elkaar nog vaak en lang tegen zult komen én omdat je voor je eigen positie afhankelijk bent van de relatie met anderen. Daaruit volgt dat de organisatie niet alleen een samenwerkingsverband is waar formele regels gelden, maar waarbij informele regels en contacten een niet te onderschatten rol spelen.

De centrale vraag voor dit onderzoek luidt hoe het normoverschrijdend gedrag bij het team Horst/Peel en Maas verklaard kan worden. Deze vraag is in de voorgaande hoofdstukken vanuit verschillende perspectieven en aspecten belicht. Hieronder volgt een overzicht van de conclusies, aan de hand van de deelvragen die voor dit onderzoek zijn geformuleerd (paragraaf 8.1), gevolgd door een overkoepelende conclusie (paragraaf 8.2). Met dit onderzoek wil de eenheid Limburg lering trekken uit de casus Horst/Peel en Maas. Het hoofdstuk besluit daarvoor met een voorzet voor enkele thema's, waarover binnen de eenheid Limburg, en in bredere zin binnen de politieorganisatie als geheel, het gesprek kan worden gevoerd (paragraaf 8.3).

8.1 BEANTWOORDING ONDERZOEKSVRAGEN

I. Regelvrij en contextgedreven werken

Met betrekking tot het regelvrij en contextgedreven werken zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Wat is het onderscheid tussen regelvrij werken en contextgedreven werken?
2. Hoe werden de beide concepten begrepen en toegepast?
3. In hoeverre kan het normoverschrijdend gedrag verklaard worden als gevolg van de keuze om Horst aan te wijzen als proeftuin voor regelvrij werken?
4. In hoeverre kan het normoverschrijdend gedrag verklaard worden door de ambitie om contextgedreven te werken?

Regelvrij werken en contextgedreven werken zijn concepten die duidelijk van elkaar verschillen, maar overigens wel met elkaar samenhangen. Het regelvrije werken is ontstaan als antwoord op doorgeslagen regeldruk en (onnodige en hinderlijke) bureaucratie. Het doel was kritisch te kijken waar met name interne regels, protocollen en verplichtingen weggenomen konden worden. Niet als doel op zich, maar om daarmee ruimte te maken voor het eigenlijke werk en voor de politieprofessional. Daar ligt het koppelvlak met contextgedreven werken, een concept dat er in essentie om draait om de vraag en mogelijkheden van de maatschappelijke context leidend te laten zijn bij de organisatie en invulling van het werk. Niet de interne systemen zijn

leidend, maar de maatschappelijke context. Het is die context waar de politie zich middels contextgedreven werken zo goed mogelijk in tracht te voegen.

Regelvrij werken impliceert niet dat er geen regels zijn. Respondenten spreken daarom liever over regelarm werken. Het is ook nooit de intentie van de initiatiefnemers geweest dat het regelvrij werken of de focus op de maatschappelijke context zou worden opgevat als een vrijbrief om een loopje te nemen met de wettelijke eisen ten aanzien van strafvordering. Verschillende respondenten benadrukken ook dat hierover geen twijfel heeft kunnen bestaan. In ieder geval niet voor hen in de uitvoering van hun politiewerk. Het is voor hen een bittere constatering dat enkele collega's er een andere moraal op nahielden. Naast de persoonlijke ontluistering speelt bij deze respondenten de zorg dat afbreuk wordt gedaan aan de waardevolle ontwikkeling die in gang is gezet. Zij benadrukken dat zij contextgedreven werken nog steeds volmondig onderschrijven en onverminderd relevant achten.

Er is geen causaal verband tussen regelvrij en contextgedreven werken en het ontstaan van normoverschrijdend gedrag. In die zin dat het centraal stellen van de maatschappelijke context en het kritisch onderzoeken van interne processen en regels als vanzelf tot dit gedrag zou leiden. Het normoverschrijdend gedrag is echter wel herleidbaar naar de specifieke context bij het team Horst/Peel en Maas. Regelvrij werken is door sommige medewerkers, met name in het cluster Horst, als argument gebruikt om ontwikkelingen van buiten af te houden. Deze houding is te karakteriseren als: ik bepaal zelf wel hoe ik mijn werk doe. Het gaat dan niet meer om regelvrij werken in de zin van een kritisch onderzoek naar hinderlijke regels, maar om het zich autonoom verklaren ten opzichte van gemaakte afspraken en het niet erkennen van autoriteit en gezag. Bij het contextgedreven werken is de bedoeling verworden tot een fixatie op het vangen van boeven, waarbij het doel de middelen heiligt. Dit aspect komt hieronder nog uitgebreider aan bod. Aannemelijk is dat het regelvrij en contextgedreven werken het normoverschrijdend gedrag niet zozeer veroorzaakt hebben, maar eerder als legitimatie zijn aangewend voor niet integer en niet professioneel handelen.

II. Vorming van de nationale politie en de samenvoeging van de teams

Met betrekking tot de vorming van de nationale politie en het samenvoegen van de beide teams zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

5. Hoe is de samenvoeging van de teams Helden/Panningen en Horst aan de Maas in het kader van de vorming van de nationale politie verlopen?
6. Wat is de betekenis geweest van de reorganisatie vanwege de vorming van de nationale politie voor het ontstaan van het normoverschrijdend gedrag?

De vorming van de nationale politie, het samenvoegen van de teams van Helden/Panningen en Horst aan de Maas en de impact van het reorganisatieproces kunnen als een contextfactor begrepen worden, tegen de achtergrond waarvan het

normoverschrijdend gedrag is ontstaan. Net als bij het regelvrij en contextgedreven werken is er geen sprake van directe causaliteit, maar eerder van een voedingsbodem waarin het gedrag heeft kunnen ontstaan.

De samenvoeging van de beide teams is van meet af aan zeer moeizaam verlopen. Daarbij speelde een rol dat de teams vanuit het verleden weinig op elkaar betrokken waren. Er was geen vanzelfsprekende basis of motivatie om samen te gaan. Daar kwam nog bij dat er sprake was van een sterke beeldvorming over en weer. Medewerkers van Panningen spraken over cowboy-gedrag van hun collega's uit Horst, terwijl andersom het beeld bestond dat het in Panningen maar een ingeslapen team was, waar bovendien nog een intern onderzoek speelde.

De reorganisatie is via een top down proces van geplande verandering tot het team gekomen, alle verwijzingen naar professionele ruimte en medewerkersparticipatie ten spijt. Het markeert een duidelijke breuk met het ontwikkelproces in de jaren die daaraan vooraf gingen, waarbij er juist ruimte was voor een explorerende en ontwikkelende houding van onderop. In de plaats daarvan kwam de opdracht om de nationale politie 'te realiseren'. Dit was de voornaamste leiderschapsopgave, op zowel strategisch als tactisch niveau.

Met name bij medewerkers van het cluster Horst, maar ook wel in Panningen bestond weerstand tegen de veranderingen als gevolg van de nationale politie. Bijvoorbeeld als het ging om het uitgangspunt dat wijkagenten niet meer rechtstreeks met hun burgemeester konden schakelen. Ook de komst van nieuwe functies, waaronder die van de operationeel specialisten, riep frictie op. Doordat de beide bureaus bleven bestaan, medewerkers (én operationeel leidinggevend) op hun oude plek bleven werken en de briefing via videoverbinding werd gefaciliteerd, is lange tijd een situatie blijven bestaan waardoor het leek of er veel bij het oude bleef. Met name het cluster Horst is hierbij meer en meer in een isolement geraakt, op het eigen regelvrije eiland. Wat daarbij niet hielp, is dat de toenmalige nationale korpschef in enkele bezoeken aan het bureau van Horst expliciete steun heeft gegeven aan de ontwikkeling zoals die zich daar voltrok, wat het zelfbewustzijn verder verstrekt heeft – en de urgentie om samen te werken en zich aan te passen verminderde.

Hierin ligt een verklaring voor het ondermijnend gedrag van enkele medewerkers. Toen in 2017 een nieuwe teamchef startte, constateerde deze dat de uitgangspunten voor de nationale politie nog maar zeer ten dele hun weg hadden gevonden binnen het team. Toen hier consequent aandacht aan werd gegeven door de leiding, riep dit veel weerstand op. Die werd soms openlijk geuit, maar kwam bij enkele van de medewerkers ook tot uiting in verzet in de vorm van ondermijnend gedrag.

III. Leiding en begeleiding

Met betrekking tot het leiderschap en de rol van leidinggevend zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

7. Hoe is de ontwikkeling van het regelvrij en contextgedreven werken begeleid?
8. In hoeverre zijn leidinggevend zich bewust geweest van het normoverschrijdend gedrag en hebben ze daarop geïntervenieerd?
9. In hoeverre biedt de invulling van het leiderschap en de rol van leidinggevend een verklaring voor het ontstaan van het normoverschrijdend gedrag?

De proeftuin voor het regelvrij werken in Horst aan de Maas is begeleid door de toenmalige teamchef, in nauwe samenspraak en interactie met de belangrijkste cultuurdragers van het team. De toenmalige korpschef trad als ambassadeur voor het regelvrije team op. In deze periode namen vanuit de eenheid Limburg de teams van Horst aan de Maas én van Helden/Panningen deel aan een onderzoek naar mogelijkheden voor contextgedreven werken. De visie op contextgedreven werken was dus niet uniek voor Horst, maar landde ook breder in het toenmalige regiokorps, onder meer in Panningen. Leidinggevend en medewerkers van beide teams namen deel aan 'clinics' die in het kader van het onderzoek door stichting Sezen werden verzorgd. Horst onderscheidde zich echter van Panningen vanwege de status van regelvrij team. Er is geen sprake geweest van verdere begeleiding van het regelvrij werken, anders dan de sturing die de teamchef hieraan gaf.

In 2012 maakt deze teamchef de overstap naar een ander team. Er wordt een waarnemend teamchef aangesteld, een operationeel leidinggevende uit een ander team die de opleiding tot tactisch leidinggevende volgt. Het is voor deze chef de eerste ervaring als tactisch leidinggevende. De chef krijgt de opdracht mee het 'schip drijvend te houden'. Samen met de chef van Helden/Panningen trekt de waarnemend chef op om de beide teams voor te bereiden op de samenvoeging. In deze fase ging de aandacht niet specifiek uit naar de proeftuin, maar meer naar de veranderopgave om de twee teams samen te voegen. De proeftuin voor regelvrij werken is beëindigd noch formeel geëvalueerd. Dat het team goede resultaten boekte, laat onverlet dat professionele ruimte gebaat is bij heldere kaders. Deze kaders zijn te weinig expliciet gemaakt.

Doordat het reorganisatieproces trager verliep dan gepland, liet ook de plaatsing van de nieuwe teamchefs langer op zich wachten dan aanvankelijk was voorzien. Eind 2014 wordt de waarnemend teamchef aangesteld als de eerste teamchef van het nieuw gevormde basisteam Horst/Peel en Maas. Op dat moment is al duidelijk dat het samenvoegen van de beide teams zeer moeizaam verloopt. Pogingen om een nieuwe start te maken lopen op niets uit. Er is geen mogelijkheid een nieuw gezamenlijk bureau te bouwen. Suggesties om operationeel leidinggevend, wijkagenten en medewerkers te mixen stuiten op verzet vanuit beide clusters. Ideeën om gezamenlijk te brieven worden niet gesteund door de sectorleiding, net als een

voorstel om de status van Panningen als hoofdlocatie explicieter te markeren. Terwijl voor zowel de team- als sectorleiding al in een vroeg stadium bekend was hoe moeizaam de samenvoeging verliep, bleven interventies uit die de impasse hadden kunnen doorbreken. Feitelijk is de status quo van twee clusters die op oude voet bleven werken lange tijd door de leiding geaccepteerd. Na een jaar geeft de teamchef zijn portefeuille terug. In het jaar dat volgt neemt het sectorhoofd de functie van teamchef waar. Door diens beperkte beschikbaarheid ontbrak het opnieuw aan dagelijkse aandacht van een chef die zo nodig was om het ontwikkelingsproces vlot te trekken.

Aannemelijk is dat het normoverschrijdend gedrag heeft kunnen ontstaan door het ontbreken van continuïteit, betrokkenheid en koersvastheid van het formele leiderschap. De wisselingen in de bezetting van tactisch en operationeel leidinggevend hebben het team op zichzelf teruggeworpen. Waar leiderschap ontbreekt, krijgt informeel leiderschap de ruimte. Hierbij past de nuance dat vele medewerkers integer en verantwoordelijk met deze ruimte zijn omgegaan. Bij enkele medewerkers is het informele leiderschap echter verworden, met ondermijnend gedrag, groepsvorming en schending van de normen van goed professioneel handelen tot gevolg. De door de voormalig korpschef beoogde emancipatie van medewerkers is zo gezien bij sommigen geslaagd, maar bij anderen, door het tekortschieten van kadering, begrenzing en begeleiding, ontspoord. Ook de operationeel leidinggevenden op het cluster Horst zijn er niet in geslaagd hierin te voorzien, wat mede verklaard kan worden door hun lange relatie tot de betrokken medewerkers. Als eerste onder hun gelijken waren zij geen partij die effectief tegenwicht kon bieden.

De rol van teamchef is daarnaast ook voor groot belang. Alhoewel de teamchef in de nationale politie geen operationele sturingsrol heeft, betekent dit niet dat de chef een rol op de achtergrond speelt. Integendeel: juist de teamchef moet operationele betrokkenheid tonen, om de operationeel leidinggevenden in positie te brengen en te houden. Om uit te dragen welke waarden er toe doen en wat hij of zij van de medewerkers verwacht. Op het team van Horst/Peel en Maas is deze rol lange tijd onderbezet en onderbelicht gebleven. De teamchefs hebben teveel moeten managen en zijn te weinig aan het leiden van de mensen toegekomen.

IV. Onzorgvuldig gebruik van bevoegdheden

Met betrekking tot het onzorgvuldig gebruik van bevoegdheden zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

10. In hoeverre waren (wettelijke) kaders en regels bekend, duidelijk en eenduidig?
11. Waren de medewerkers die hun bevoegdheden onzorgvuldig toepasten voldoende kundig?
12. Wat zijn mogelijke motieven voor onzorgvuldig gebruik van bevoegdheden?
13. In hoeverre en op welke wijze kreeg, ook in een regelvrije setting, gezamenlijke normstelling invulling?

14. In hoeverre en op welke wijze legden medewerkers verantwoording af over de wijze waarop zij hun werk uitvoerden en hun professionele ruimte benutten?
15. In hoeverre en op welke wijze werd actief geïnvesteerd in professionele ontwikkeling?

Gebrek aan kennis is geen verklaring voor de onzorgvuldige omgang met bevoegdheden door de medewerkers die disciplinaire maatregelen opgelegd hebben gekregen. Het ging om ervaren en kundige politiemedewerkers. De betrokken medewerkers wisten goed wat zij deden, de regels waren voor hen bekend. Bij enkele medewerkers is het gedachtegoed van contextgedreven werken versmald tot een sterke fixatie op het vangen van boeven, koste wat kost. In het onderliggende goed/fout-schema is de betekenis van rechtstatelijke waarden en waarborgen verloren gegaan. Kennelijk heeft hier een herinterpretatie plaatsgevonden. De bescherming die het wetboek van Strafvordering burgers biedt jegens overheidswillekeur lijkt niet meer als zodanig begrepen, maar lijkt een nieuwe lading te hebben als hinderlijke ballast, waar een creatieve omgang mee mogelijk moest zijn. Hiervan was bijvoorbeeld sprake als medewerkers zelf een anonieme melding deden, of een woning binnentraden zonder machtiging.

In het kader van de proeftuin voor regelvrij werken zijn medewerkers door de leiding uitgedaagd het grijze gebied op te zoeken. Maar waar de grenzen van het grijze gebied lagen, is nooit expliciet gemarkeerd. Er is geen sprake geweest van het gezamenlijk bespreken van deze vraag, of het verkennen van professionele dilemma's. De gesprekken die over de proeftuin zijn gevoerd zijn eerder gericht geweest op het verkennen van mogelijkheden om het werk anders en betekenisvoller te organiseren, dan op het definiëren van de uiterste grenzen van wat ook wel 'praktisch politieoptreden' wordt genoemd. Medewerkers moesten dat ieder voor zich uitvinden.

Voor het basisteam Horst/Peel en Maas als geheel geldt dat het stellen en bekrachtigen van normen plaatsvond in de context van het dagelijks werk. Daarbij zijn met name de operationeel leidinggevenden in hun rol van hulpofficier van justitie van belang. Zij zijn in sommige gevallen bewust gemanipuleerd doordat de (gestrafte) medewerkers hen onvolledig of onjuist informeerden over zaken en hun bevindingen. Hierbij geldt dat zij niet hebben kunnen acteren op zaken die achter hun rug gebeurden. Tegelijkertijd zijn er ook gevallen geweest waarbij operationeel leidinggevenden signalen hebben gekregen die wezen op een onzorgvuldige omgang met bevoegdheden. Deze signalen zijn niet aangegrepen om *collectief* de normen te (her)-bevestigen. Daarbij kan een rol hebben gespeeld dat de operationeel leidinggevenden op het cluster Horst al lang aan dit cluster verbonden waren en dat de band met de overige groepsleden hecht was. Dat kan ten koste zijn gegaan van de kritische distantie.

Ook de begeleiders van studenten zijn van belang als het gaat om het uitdragen en bekrachtigen van professionele normen. In bredere zin geldt dit in alle relaties waar

senior medewerkers samenwerken met minder ervaren collega's. Binnen het cluster Horst is aan deze voorbeeldrol niet door alle medewerkers goed invulling gegeven. Meerdere studenten en junior medewerkers hebben hun verbazing uitgesproken over de werkwijze van een (gestrafte) medewerker, die in hun ogen onnodig escaleerend en agressief werkte. Ook is er aangesproken op onprofessioneel gedrag, zoals het joyriden met een in beslag genomen voertuig. Dit is moedig van deze medewerkers, omdat zij vanuit een meer kwetsbare positie leiderschap hebben getoond. Het is wrang dat zij hierbij onvoldoende steun hebben ervaren. Niet van de personen die zij aanspraken op hun gedrag, die niet open stonden voor reflectie op het eigen handelen. Ook de steun van de (operationele) leiding, aan wie de signalen wel kenbaar zijn gemaakt, is als onvoldoende ervaren. Van een veilige meldcultuur is geen sprake geweest.

Een echte professional wil verantwoorden, luidt de visie van de politie op (professioneel) leiderschap. Met name op het cluster Horst is een cultuur gegroeid waarin professionele verantwoording onder druk is komen te staan. Het informele leiderschap van enkele medewerkers kenmerkte zich door een gedrevenheid om boeven te vangen. Hierbij werden de normen van deze medewerkers maatgevend in hun omgang met andere (minder ervaren) collega's. De operationeel leidinggevenden zijn onvoldoende in staat geweest een tegenwicht te bieden aan het leiderschap van enkele wijkagenten. De ruimte voor een kritische reflectie op het eigen handelen is, mede door de jarenlange intensieve samenwerking en sterke onderlinge betrokkenheid, in toenemende mate onder druk komen te staan.

V. *(Disfunctionele) cultuuraspecten*

Met betrekking tot de organisatiecultuur zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

16. In hoeverre kan het normoverschrijdend gedrag verklaard worden vanuit de organisatiecultuur op het team Horst/Peel en Maas?
17. In hoeverre biedt de specifieke Limburgse context een mogelijke verklaring voor het ontstaan van het normoverschrijdend gedrag (o.a. geografie, cultuur, hiërarchie)?

Processen van groepsvorming en in- en uitsluiting hebben een belangrijke rol gespeeld in het kunnen ontstaan van het normoverschrijdend gedrag. Er is op meerdere manieren sprake geweest van groepsvorming. Het cluster Horst heeft zich nadrukkelijk afgezet tegen het cluster Panningen. Maar ook binnen het cluster Horst zelf was sprake van groepsvorming. Toen de proeftuin voor het regelvrije werken werd gestart, waren het de teamchef en enkele senior medewerkers die het voortouw namen. Niet alle medewerkers hebben zich onderdeel gevoeld van de beweging die in gang werd gezet. Toch is er geen sprake geweest van bewust in- en uitsluiten van medewerkers. In latere jaren, toen het team door discontinuïteit op zichzelf werd teruggeworpen, is daar wel sprake van geweest. Een groep van enkele medewerkers vervulde een informele leiderschapsrol op het team. Je hoorde erbij,

of niet. Wie het informele leiderschap tegensprak of bedreigde, kon rekenen op een sterkte tegenreactie, die betrokkenen als onveilig en intimiderend hebben ervaren. In deze fase is sprake geweest van ongezonde groepsvorming, doordat één groep haar wil oplegt aan anderen. Van een open en inclusieve organisatiecultuur was op dat moment geen sprake meer.

Ter verklaring wijzen respondenten op groepsdruk en conformisme, waardoor het moeilijk was en steeds moeilijker werd om de dominantie van de subgroep te matigen. Daarbij hebben ook andere cultuuraspecten een rol bij gespeeld, met name rond aanspreken en non-interventie. Voor wat de aanspreekcultuur betreft, ontstaat uit de interviews die voor dit onderzoek zijn uitgevoerd een gemengd beeld. Enerzijds wijzen respondenten erop dat er veel gesproken wordt over de ander, in plaats van met de ander. Maar anderzijds komen er in alle gesprekken ook voorbeelden naar voren waarbij medewerkers elkaar wel degelijk rechtstreeks aan hebben gesproken op gedrag en houding. Dit aanspreken blijkt vervolgens echter vaak tot niets te leiden. Aanspreken leidt niet tot reflectie op het eigen handelen, maar tot een verdediging van het eigen handelen en daarmee de bevestiging van het eigen gelijk. Disfunctionele gedragingen kunnen zo blijven bestaan, juist ook als de leiding signalen wel bespreekt, maar er geen consequenties aan verbindt. Per saldo leidt dit tot een non-interventie-cultuur, waar verschillen en conflicten met de mantel der liefde worden bedekt, ook als evident grenzen overschreden worden. In deze cultuur hebben stevige persoonlijkheden, die goed voor zichzelf op weten te komen en flink van zich af weten te bijten, een streepje voor op de meer introverte, reflectief ingestelde medewerkers. Dit uit zich ook in het hanteren van het *pocket veto*, waarbij medewerkers 'ja' zeggen, maar 'nee' doen. Respondenten hebben aannemelijk gemaakt dat dit op alle niveaus in de organisatie speelt.

De politieorganisatie heeft kenmerken van een familiecultuur. Dit wordt wel verklaard uit de aard van het werk: medewerkers zijn op straat op elkaar aangewezen. In een gevaarlijke situatie moeten zij blindelings van elkaar op aan kunnen. Bij de politie in Limburg is dit niet anders. Wel anders is de specifieke geografische ligging. De doorstroming en mobiliteit van medewerkers is beperkt. De eenheid Limburg is, meer dan andere eenheden, een gesloten systeem. De leden van dit systeem zijn zich bewust van hun onderlinge verbondenheid én afhankelijkheid. Daar komt nog bij dat veel politiemensen ook privé relaties met elkaar onderhouden. Je werk wordt daardoor nog meer je familie.

Bij team Horst/Peel en Maas valt bovendien op dat er medewerkers zijn die een hele lange staat van dienst hebben binnen hetzelfde team. Die decennia op hetzelfde bureau, met dezelfde collega's werken. Dit draagt bij aan een sterke onderlinge betrokkenheid en identiteit. Bij het cluster Horst heeft de status van proeftuin deze eigen identiteit nog eens versterkt. Deze zelfbewuste houding is uiteindelijk ten koste gegaan van het vermogen om ontwikkelingen van buiten te omarmen en

open te staan voor andere geluiden. Het eigen gelijk is gaan prevaleren boven een onderzoekende houding en nieuwsgierigheid naar de ander.

Het normoverschrijdend gedrag kan verklaard worden als uitkomst van een organisatiecultuur waarin het professionele gesprek beperkt ontwikkeld is. Waarin aanspreken als een aanval wordt gezien en leidinggevend gedrag niet altijd durven te begrenzen. Omdat er ook altijd het bewustzijn is van de onderlinge afhankelijkheid, die zwaar weegt om relaties niet te beschadigen.

8.2 CONCLUSIE

Toen de voormalig korpschef van de politieregio Limburg-Noord ruimte gaf voor een proeftuin voor regelvrij werken, deed hij dat vanuit de visie daarmee te breken met het hiërarchische leiderschap van zijn voorganger. Om ruimte te bieden aan het gezonde verstand en professionele oordeelsvermogen van medewerkers. Om de angst die er binnen de organisatie bestond weg te nemen en plaats te laten maken voor verbinding, vertrouwen en veiligheid. De ontwikkelingen in Horst/Peel en Maas laten zien dat dit, na een aarzelende start, voortvarend is opgepakt. En mooie resultaten heeft gebracht, zowel binnen het team als erbuiten.

De tragiek is dat enkele medewerkers deze ruimte misbruikt hebben om hun eigen stempel op het team te drukken middels informeel leiderschap. De ruimte voor emancipatie van het individu is ten koste gegaan van een gezonde ontwikkeling van de groep als geheel. Medewerkers hebben hun ruimte benut voor de ontwikkeling van eigen positiemacht, ten koste van anderen. Zowel het formele als het informele leiderschap op het team is niet bij machte geweest dit vroegtijdig te onderkennen en bij te sturen. Toen er externe druk kwam te staan op de groep medewerkers van Horst aan de Maas om samen te gaan met Helden/Panningen, hebben medewerkers zich verenigd in een coalitie *tegen* de verandering, in plaats van een alliantie *voor* verdere ontwikkeling van het team als geheel.

De politiechef zag zich genoodzaakt in te grijpen via een disciplinair onderzoek. Het is een majeure interventie geweest, die de kracht van het systeem in de relatie tot het individuele lid van dat systeem in volle omvang toont. Het informeel leiderschap is hiermee abrupt een halt toegeroepen. Tegelijk illustreert het ook dat het formele leiderschap er niet in is geslaagd het emancipatie- en ontwikkelingsproces van individuele medewerkers en van de groep effectief te begeleiden. Discontinuïteit van leiding en een te grote mate van non-interventie en vrijblijvendheid in het begrenzen van ongewenst gedrag hebben dit mogelijk gemaakt. Hierbij past de nuance dat het ondermijnend gedrag en het in- en uitsluiten van medewerkers door de gestrafte medewerkers zich deels onder de radar afspeelde. De volle omvang van de gedragingen is pas middels het disciplinair onderzoek bekend geworden. Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat het werken aan een open en inclusieve

organisatiecultuur ook proactief plaats kan vinden, dus ruim voor er sprake is van ongewenst, disfunctioneel en destructief gedrag. Dit preventieve onderhoud heeft ontbroken.

De centrale vraag voor dit onderzoek luidt hoe het normoverschrijdend gedrag bij het team Horst/Peel en Maas kan worden verklaard. Het onderzoek toont dat hier meerdere factoren in samenhang toe hebben bijgedragen. Er is dus niet zozeer sprake van één duidelijke trigger, als wel van een geheel van factoren en omstandigheden dat tot de bewuste gedragingen heeft geleid. Daarbij geldt bovendien dat de onderzochte factoren niet in causale zin tot normoverschrijdend gedrag leiden. Regelvrij werken betekent niet dat er geen wetten meer zijn. Contextgedreven werken betekent niet dat alle middelen geoorloofd zijn om een doel te behalen. Discontinuïteit in leiding betekent niet dat een medewerker de eigen wil op kan leggen aan een ander. En een indirecte organisatiecultuur betekent niet dat ongewenst gedrag dan maar geaccepteerd moet worden.

Eén van de respondenten in het onderzoek vertelt een collega, die later disciplinair gestraft is, aangesproken te hebben op diens gedrag. Moet kunnen toch, was hierop het antwoord. In dit voorval ligt aantal kernthema's uit het onderzoek besloten. Het zelf bepalen van de norm. Het zich onttrekken aan een collegiaal en professioneel gesprek. Het nemen van ruimte zonder verantwoording af te willen leggen. Er klinkt ook in door hoe de vraag van een ander niet wordt onderzocht, maar wordt afgekap. Aanspreken wordt kennelijk als aanval beleefd, niet als uitnodiging. Moet alles dus maar kunnen? Nee. Maar het is kennelijk moeilijk en spannend om daar op een veilige manier over in gesprek te gaan. Toch is dit essentieel, juist omdat het operationele politiewerk niet altijd over situaties gaat waarin op voorhand duidelijk, zwart/wit, gesteld kan worden wat goed professioneel handelen is (Sherman, 1982). De ruimte die politiemensen geboden werd om het grijze gebied te verkennen, doet hier recht aan. Maar dit impliceert ook begeleiding van politiemensen, om met elkaar de grenzen van dit grijze gebied te duiden en te leren van elkaars afwegingen en dilemma's. Juist aan deze professionele context heeft het in de casus Horst/Peel en Maas ontbroken.

Het onderzoek laat zien dat vele medewerkers bij de genoemde factoren en omstandigheden binnen de grenzen van professioneel en collegiaal handelen bleven. Dat enkele medewerkers deze grenzen hebben overschreden, is dan ook in eerste instantie de eigen verantwoordelijkheid van deze medewerkers. Het onderzoek laat echter ook zien dat de organisatie mede debet is aan de omstandigheden waarin dit gedrag is ontstaan. De bevindingen wijzen er tevens op dat de omstandigheden in Horst door de status van proeftuin weliswaar specifiek waren, maar dat de geconstateerde gedragingen en patronen niet uniek voor Horst zijn. Het verdient daarom aanbeveling om voor de verschillende aspecten die in dit onderzoek zijn belicht te reflecteren op de situatie elders in de eenheid, of in bredere zin het nationale korps. De slotparagraaf van dit rapport biedt daartoe een voorzet. Daarnaast verdient het

aanbeveling om in de praktijk van het dagelijkse politiewerk ruimte te bieden voor het leren van en met elkaar en voor professionele en morele leerprocessen. De ervaring uit de casus Horst/Peel en Maas wijst uit dat dit niet vanzelf tot stand komt. Een actieve, initiërende rol van de leiding is hierbij gewenst. De slotparagraaf biedt ook voor deze aspecten een voorzet voor de professionele dialoog.

8.3 LEREN VAN DE CASUS HORST/PEEL EN MAAS

Hoe kan de eenheid Limburg, en in het verlengde daarvan de politieorganisatie in de volle breedte, leren van de casus Horst/Peel en Maas? Dit onderzoek leert dat actieve en bewuste begeleiding essentieel is voor een gezonde ontwikkeling van zowel de mensen als de organisatie. Hoe deze begeleiding eruit zou moeten zien, kan niet op voorhand worden bepaald. Dit zal van geval tot geval verschillen. Ieder team heeft haar eigen specifieke ontwikkeling doorgemaakt en door te maken. Het is van belang om recht te doen aan deze ontwikkelingsgeschiedenis, omdat hierin zowel de aangrijpingspunten voor verdere ontwikkeling als mogelijke belemmeringen besloten liggen. De mogelijkheden en beperkingen van de betrokkenen – medewerkers én leidinggevenden – zullen tevens van geval tot geval verschillen. Aangenomen wordt dat het proces van team- en organisatieontwikkeling erbij gebaat is als bestaande patronen in de organisatie en in het samenspel tussen mensen oordeelsvrij kunnen worden verkend en bevraagd. Een nieuwsgierige, open en onderzoekende houding is gewenst om de meervoudigheid van de perspectieven die per definitie in elk team aan de orde zijn recht te doen.

De casus Horst/Peel en Maas kan als vertrekpunt dienen om met elkaar in gesprek te gaan over thema's als:

- professioneel handelen en professionele dilemma's;
- ruimte geven en begrenzen;
- leiderschap en voorbeeldgedrag;
- inclusiviteit en ruimte voor verschil en
- team- en organisatieontwikkeling.

Voor elk thema kunnen de volgende vragen worden gesteld:

- wat valt ons op in de casus Horst/Peel en Maas?
- wat zien wij onszelf doen?
- wat zijn daarbij (impliciete) aannames en verwachtingen?
- wat willen we behouden?
- waarvan willen we liever afscheid nemen?

Per thema volgen hieronder nog een aantal suggesties voor aanvullende vragen:

Thema 1: Professioneel handelen en professionele dilemma's

- In de casus Horst/Peel en Maas komen verschillende voorbeelden aan de orde waarbij politiemedewerkers reukeloos omgingen met hun bevoegdheden. In hoeverre herken je dat in je eigen werkpraktijk en je eigen team?
- Heb je zelf wel eens een dilemma ervaren, doordat de formele bevoegdheden en regels in de weg stonden van een oplossing voor een probleem? Hoe heb je dit opgelost?
- In hoeverre vind je het verdedigbaar om protocollen en regels terzijde te leggen, als het maatschappelijk doel daarbij gebaat is?
- Hoe ga je ermee om als je vindt dat een collega de grenzen van goed professioneel handelen overschrijdt?
- Wat is de rol van leidinggevenden in het stellen en onderhouden van professionele normen?
- En wat is de rol van medewerkers in het stellen en onderhouden van professionele normen?

Thema 2: Ruimte geven en begrenzen

- Wat betekent professionele ruimte voor jou?
- Hoe ga je om met de spanning tussen ruimte bieden en grenzen stellen?
- Hoe wil jij zelf verantwoording afleggen over jouw handelen?
- Hoe zou je zelf bevestigd willen worden op je eigen handelen?
- Wat doe je als een ander de grenzen ruimer trekt dan jij zelf zou doen?
- Hoe verhoudt de ruimte van het individu zich tot het collectief?

Thema 3: Leiderschap en voorbeeldgedrag

- Welke rol hebben leidinggevenden bij het stellen van normen?
- Welke rol hebben leidinggevenden bij het begrenzen van normoverschrijdend gedrag?
- Hoe kunnen leidinggevenden het ethisch handelen ('doen wat deugt') stimuleren?
- In de casus Horst/Peel en Maas is sprake van een aantal disfunctionele cultuurpatronen. In hoeverre herken je deze in je eigen team of onderdeel:
 - niet rechtstreeks aanspreken: praten over in plaats van met elkaar;
 - rechtstreeks aanspreken leidt niet tot een gesprek maar wordt als aanval beschouwd;
 - non interventie bij normoverschrijdend gedrag;
 - *pocket veto* (ja zeggen, nee doen).
- Wat kunnen leidinggevenden doen om dit gedrag te adresseren en om te buigen?
- Wat mag van medewerkers worden verwacht?

Thema 4: Inclusiviteit en ruimte voor verschil

- De casus Horst/Peel en Maas laat zien dat groepsvorming kan leiden tot processen van in- en uitsluiting. In hoeverre speelt dit binnen jouw team of onderdeel?
- Wat maakt dat je het gevoel hebt bij de groep te horen – of juist niet?
- Processen van in- en uitsluiting zijn niet altijd zichtbaar. Wat zijn signalen waar je op zou kunnen letten?
- In de casus Horst/Peel en Maas was sprake van beperkte doorstroming van medewerkers. In hoeverre speelt dit bij jou op het team of onderdeel? In hoeverre is dit problematisch?
- Voeren jullie exitgesprekken met medewerkers die het team verlaten? Zo ja, wat is daarvan de opbrengst, ook voor het team als geheel?

Thema 5: Team- en organisatieontwikkeling

- De casus Horst/Peel en Maas leert dat er een proeftuin is gestart zonder dat deze formeel is beëindigd of geëvalueerd. In hoeverre speelt dit bij experimenten en projecten in je eigen team of onderdeel?
- In hoeverre worden leidinggevende posities in jouw team of onderdeel bewust ingevuld met oog de ontwikkelopgave die voorligt?
- Hoe en door wie wordt bepaald wat het team of onderdeel nodig heeft om verder te ontwikkelen? In hoeverre is hier sprake van meervoudig kijken/diagnosticeren?
- Welke lessen trek je uit de casus Horst/Peel en Maas met betrekking tot de condities voor team- en organisatieontwikkeling?
- In hoeverre zijn binnen jouw eigen team of onderdeel de condities aanwezig voor een effectieve ontwikkeling van de groep of organisatie?
- Externe factoren kunnen een lopend ontwikkelingsproces verstoren, zoals bij de casus Horst/Peel en Maas het geval was met de reorganisatie. In hoeverre herken je dit in je eigen werkpraktijk? Hoe kun je dit productief maken?

BIJLAGE 1 | TOPICLIJST

DEEL I ALGEMEEN BEELD; VERKENNING VERKLARENDE FACTOREN EN BELEVING DAARVAN

1. Introductie onderzoek en onderzoeker

- a. Onderzoeker stelt zichzelf voor.
- b. Toelichting op de doelstelling van het onderzoek: verdiepend inzicht krijgen in de factoren die het normoverschrijdend bij team Horst/Peel en Maas kunnen verklaren en daaruit lessen trekken voor het team en de eenheid voor de toekomst.
- c. De politiechef van de eenheid Limburg is opdrachtgever voor het onderzoek; bevindingen zullen betrokken worden bij bredere inzet op leiderschapsontwikkeling.
- d. Toelichting op veiligheid en vertrouwelijkheid en de anonieme verwerking van het gesprek.
- e. Verslaglegging en autorisatie: respondent ontvangt concept-gespreksverslag voor een check op feitelijke juistheid en volledigheid.
- f. Personeelszorg: het is denkbaar dat er in of naar aanleiding van het gesprek emoties boven komen bij respondent. Als er behoefte bestaat aan een nader gesprek c.q. personeelszorg is dit mogelijk.

2. Kennismaking respondent

Na deze introductie door de onderzoeker van zichzelf en het onderzoek is het woord aan de respondent om zichzelf kort voor te stellen.

- a. Huidige functie en, voor zover relevant voormalige functies. Carrièreverloop in kort bestek: hoe lang bij de politie, altijd in deze regio of ook op andere plaatsen.
- b. Relatie tot/betrokkenheid bij het team Horst/Peen en Maas.
- c. Overige relevante punten voor de kennismaking?

3. Geconstateerde feiten

In het disciplinair onderzoek zijn een aantal vormen van normoverschrijdend gedrag vastgesteld.

Ik begrijp dat het gaat om de volgende zaken:

- ongeoorloofd gebruik van bevoegdheden, geweldsmiddelen en bevragen van systemen;
- het zelf doen van MMA-meldingen;
- onzorgvuldige omgang met in beslag genomen goederen;
- ondermijnd gedrag en diskwalificerende uitlatingen over collega's en leidinggevenden.

- a. Herken je je in deze korte samenvatting?
- b. Zijn feiten die naar jouw mening in mijn opsomming echt ontbreken, en die een goed begrip van mijn kant van wat zich heeft afgespeeld in de weg staan?

4. Initieel beeld en beleving respondent

- a. Ik heb een flink aantal vragen voorbereid die ingaan op mogelijke verklaringen voor het normoverschrijdend gedrag. Daar komen we later in ons gesprek nog uitgebreid over te spreken. Maar eerst wil ik je vragen mij eens mee te nemen in wat jij denkt dat belangrijke verklaringen zijn.
- b. Je hebt een aantal verklaringen genoemd. We komen daar later in ons gesprek uitgebreider op terug. Maar ik wil nu eerst even stilstaan bij wat voor jou de impact is geweest. Hoe heb je de gebeurtenissen ervaren?

DEEL II VERDIEPING VAN VERKLARENDE FACTOREN

De volgorde van onderstaande vragen kan aangepast worden afhankelijk van het verloop van het gesprek en de thema's die de respondent zelf al heeft aangereikt. Daarbij kan het zowel relevant zijn thema's die de respondent zelf heeft aangereikt verder te verdiepen, als thema's voor te leggen die nog niet door de respondent zijn benoemd.

5. Normen en regels

- a. Waren normen en regels voor goed professioneel handelen voldoende bekend op het team? M.a.w.: wisten alle betrokkenen wat de formele normen en regels waren? Hoe kon je die regels kennen? M.a.w.: op welke wijze waren regels bekend?
- b. Is het denkbaar dat mensen onbedoeld regels hebben geschonden, omdat ze de regels onvoldoende kenden of begrepen?
- c. In hoeverre vind je dat normen en regels eenduidig waren? M.a.w.: dat het door ieder op een zelfde manier wordt uitgelegd?

- d. Is het in jouw beleving altijd duidelijk geweest waar goed professioneel handelen eindigt en normoverschrijdend gedrag begint? Of is er eerder een soort grijs schemergebied? Waarom wel/niet?
- e. Werden de normen en regels voor goed professioneel handelen bekrachtigd, dat wil zeggen: actief uitgedragen en toegelicht, zodat het belang ervan wordt bevestigd?
- f. In hoeverre werd het belang van rechtstatelijke waarden bekrachtigd, dat wil zeggen: actief uitgedragen en toegelicht, zodat het belang ervan wordt bevestigd?
- g. Het is denkbaar dat iemand een norm of regel overtreedt om een hoger doel te bereiken. Het doel heiligt de middelen. In hoeverre is hier sprake van geweest bij team Horst/Peel en Maas?

6. Aanspreekcultuur

- a. In hoeverre spraken leidinggevendenden medewerkers aan op naleving van regels en normen en op overschrijding daarvan?
- b. In hoeverre spraken medewerkers elkaar onderling wel eens aan op het naleven van regels en normen en op de overschrijding daarvan?
- c. Heb je zelf wel eens een collega aangesproken als naar jouw mening sprake was van normoverschrijdend gedrag? Zo ja, in welke context? Wat was het effect? Zo nee, waarom niet?
- d. Heb je wel eens een collega aan willen spreken, maar het uiteindelijk niet gedaan? Waarom?
- e. Heb je wel eens een leidinggevende aangesproken over normoverschrijdend gedrag binnen het team? Zo ja, in welke context? Wat was het effect? Zo nee, waarom niet?
- f. Vind je dat op team Horst/Peel en Maas sprake is van een aanspreekcultuur? Hoe heeft zich dat in de loop der jaren ontwikkeld?
- g. En hoe is dat op het niveau van het district? En nog ruimer genomen: op dat van de eenheid?
- h. Hoe lossen medewerkers en leidinggevendenden problemen in de onderlinge samenwerking op? Hoe heeft zich dat ontwikkeld in de loop der jaren?

7. Teamontwikkeling en teamcultuur

- a. Hoe zou je het team Horst/Peel en Maas als *team* willen karakteriseren?
- b. Hoe zie je team Horst/Peel en Maas als onderdeel van het district?
- c. Hoe zou je de cultuur op het team Horst/Peel en Maas omschrijven in de periode dat het normoverschrijdend gedrag zich ontwikkelde?
- d. Naast formele normen en regels zijn er ook allerlei onuitgesproken regels op een team. Over dingen die je juist wel of niet moet doen. Kun je eens een paar voorbeelden geven van 'ongeschreven' regels op het team Horst/Peel en Maas?
- e. Hoe heb je de cultuur en omgang op het team zelf ervaren?
- f. In hoeverre was er binnen het team ruimte voor 'afwijkende' opvattingen?

- g. In hoeverre heb je zelf wel eens druk vanuit de groep ervaren of je te conformeren?
- h. In hoeverre vind je dat bij team Horst/Peel en Maas sprake was van een veilig werkklimaat? Waarom?
 - a. [Subgroepen]
 - b. [Processen van in- en uitsluiting]
 - c. [Ondermijnend gedrag]
 - d. [Pesten]
- i. Kun je een voorbeeld noemen van een *critical incident* dat de verdere ontwikkeling van het team heeft beïnvloed?

8. Omgevingsfactoren

- a. Wat is naar jouw mening de invloed geweest van de omgeving op de medewerkers op het team Horst/Peel en Maas? Bijvoorbeeld ten aanzien van de verwachtingen van:
 - a. burgers
 - b. familie en vrienden
 - c. bestuur en partners
 - d. ...
- b. In hoeverre hebben respondenten nauwe contacten met collega's na en naast het werk?
- c. Is het altijd makkelijk om werk en privé te scheiden, als je met collega's privé omgaat? Wanneer wel, wanneer niet? Hoe ga je daarmee om?
- d. In hoeverre is de vorming van de nationale politie en het samengaan van de voormalige teams Horst en Peel en Maas een mogelijke verklarende factor voor het ontstaan van normoverschrijdend gedrag? Hoe?

9. Sturing

- a. Als je terugkijkt naar de wijze waarop gestuurd werd op en in het werk, hoe zou je dat dan in algemene zin omschrijven?
- b. Wie gaven er sturing aan het werk?
- c. Was altijd duidelijk wat er moest gebeuren, hoe dat moest gebeuren en wat daarvoor de kaders waren? In hoeverre werden er kaders gesteld?
- d. In hoeverre werd er actief aandacht besteed aan reflectie op de uitvoering van het werk?
- e. In hoeverre was er sprake van een actieve verantwoordingscultuur, waarbij medewerkers vertelden wat ze hadden gedaan en waarom en wat daarbij hun overwegingen waren?
- f. In hoeverre werden medewerkers actief bijgestuurd en/of gecorrigeerd in hun handelen?

10. Regelvrij team en de begeleiding daarvan

- a. Het voormalige basisteam Horst aan de Maas is bekend geworden als zogenaamd regelvrij team. Kun je een vertellen wat daarvan voor jou de kern was?
- b. Was er iets van een theoretische basis of model dat aan de basis lag voor de ontwikkeling van het team als regelvrij team?
- c. Wat waren inspirators en inspiratiebronnen voor het regelvrije werken?
- d. In hoeverre kun je het latere normoverschrijdend gedrag verklaren tegen de achtergrond van Horst als regelvrij team? Zo ja, hoe dan precies volgens jou?
- e. Is het ook denkbaar dat het normoverschrijdend gedrag ontstaan is *ondanks* het feit dat Horst een regelvrij team was? Had de situatie zich ook kunnen voordoen als Horst geen regelvrij team was geweest?
- f. Zijn medewerkers begeleid in het nemen van professionele ruimte?
- g. Was er iemand expliciet verantwoordelijk voor de begeleiding van medewerkers?
- h. Hoe kreeg de begeleiding van medewerkers feitelijk invulling?
- i. Was er structureel tijd en ruimte voor reflectie op de eigen ontwikkeling en die van het team?
- j. Werd er systematisch aandacht besteed aan professionalisering?
- k. Hoe kreeg de personeelszorg (beoordeling, ontwikkeling) invulling i.r.t. het regelvrije werken?
- l. Hoe is de omgeving van het team meegenomen in het regelvrije werken?

DEEL III AFRONDING

11. Afronding

- a. We komen aan het einde van ons gesprek. Zijn er nog zaken die niet aan de orde zijn geweest, maar die je me nog graag wel mee wilt geven?
- b. Alles bij elkaar genomen, wat zijn voor jou samenvattend de belangrijkste factoren die het normoverschrijdend gedrag bij team Horst/Peel en Maas kunnen verklaren?
- c. Welke lessen zou jij de eenheidsleiding mee willen geven voor de toekomst?
- d. Hoe heb je dit gesprek ervaren? Heb je nog tips of aandachtspunten die ik mee kan nemen in volgende gesprekken die ik ga voeren?

BIJLAGE 2 | LITERATUUR

- Adang, O. (2013). Peer reviews als leer- en onderzoeksmethode. Real time evaluaties met ervaren politiemensen. In: Tops, P., Sprenger, C. & Kop, N. *Kennis in de frontlijn. Ervaringen met praktijkonderzoek in de politie*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Ardon, A. (2011). *Doorbreek de cirkel. Hoe managers onbewust verandering blokkeren*. Amsterdam: Business Contact.
- Argyris, C. (1990). *Overcoming organizational defenses. Facilitating organizational learning*. Needham Heights (MA): Allyn and Bacon.
- Ashforth, B.E. & Anand, V. (2003). The normalization of corruption in organizations. *Research in Organizational Behavior*, 25, 1-52.
- Banks, C. (2009). *Criminal Justice Ethics. Theory and Practise*. Los Angeles: Sage.
- Bol, A., Van Gelderen, B. & Homan, T. (2015). Machtsbronnen bij de totstandkoming van medewerkersparticipatie. *Het Tijdschrift voor de Politie*, 77(4), 6-15.
- Caldero, M.A. & Crank, J.P. (2004). *Police Ethics: The Corruption of Noble Cause (Second Edition)*. Dayton, OH: Anderson.
- Choy, J. (red.) (2005). *De vraag op het antwoord. Systemische interventies voor conflicten in organisaties*. Santpoort Zuid: Nisto.
- De Graaff, M. & Zonneveld, M. (red.) (2012). *Aanval op de bureaucratie. Hoe je professionals de ruimte geeft*. Apeldoorn: Politieacademie / School voor Politieleiderschap.
- Denkers, F. & Van Beers, P. (2001). *Frans Denkers' moreel kompas van de politie. Politia Nova*, 1/2001. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Goldschmidt, J. & Anonymous (2008). The necessity of dishonesty: police deviance, 'making the case', and the public good. *Policing and Society*, 18(2), 113-135.
- Gooren, W., Van Os, P. & Rookhuijzen, B. (2013). *Gebiedsgebonden Politie als basis of sluitstuk? Slotpublicatie van het programma Ontwikkeling Gebiedsgebonden Politie*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Harrison, B. (1999). Noble cause corruption and the police ethic. *FBI Law Enforcement Bulletin*, 68(8), 1-1.
- Jansen, T., Van den Brink, G. & Kole, J. (2009). *Beroepstrots: een ongekende kracht*. Amsterdam: Boom.
- Kampen, J. (2011). *Verwaarloosde organisaties: een nieuw organisatieconcept voor professionals*. Deventer: Kluwer/Vakmedianet.
- Kampen, J. & Schuiling, G.J. (2005). Verwaarloosde organisaties – (Her)opvoeden: een vergeten taak van de manager. *M&O Tijdschrift voor Management en Organisatie*, 5, 30-50.
- Klockars, C.B. (1980). The Dirty Harry Problem. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 452(1), 33-47.
- Kuipers, H., Amelsoort, P. van, & Kramer, E.-H. (2010). *Het nieuwe organiseren: alternatieven voor de bureaucratie*. Leuven: Acco.
- Kleijer-Kool, L. & Landman, W. (2016). 'Boeven vangen'. Het spel tussen politieagenten en de ander. *Tijdschrift Over Cultuur & Criminaliteit*, 6(1), 42-65.
- Levy, I. (2002). Begeleiding van een team naar zelfsturing: een paradox? *Supervisie en Coaching*, 19(2), 83-90.

- Meershoek, G., Slagmolen, N. & Smit, A. (2020). *Zorg voor politieke integriteit. Disciplinaire onderzoeken onder de loep*. Den Haag: Boom criminologie.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2011). *Minder regels, meer op straat. Aanval op de bureaucratie en versterking van vakmanschap in de basispolitiezorg en de recherche*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Mos, M. (2020). *Kwaliteit interne onderzoeken. Review en vooruitblik*. Den Haag: Politie.
- Mulder, M. (2004). *De logica van de macht*. Schiedam: Scriptum.
- Nap, J. (2008). *Stilstaan bij politieleiderschap. Waaraan ben ik dienstbaar, waarvoor moet ik waken?* Warnsveld: Politieacademie.
- Nationale Politie (2017). *Beroepscode politie*. Den Haag: Politie.
- Punch, M. (2009). *Police Corruption. Deviance, accountability and reform in policing*. Cullompton: Willan Publishing.
- Punch, M. (2000). Police corruption and its prevention. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 8(3), 301-324.
- Sherman, L. (1982). Learning police ethics. *Criminal Justice Ethics*, 1(1), 10-19.
- Spanjersberg, M., Van den Hoek, A., Veldhuijzen van Zanten, E. & Van Wingerden, R. (2010). *Systeemdenken in de praktijk. De kunst van het verbinden*. Utrecht: Stili Novi.
- Van den Brink G., Jansen, T. & Pessers, D. (red.) (2005). *Beroepszeer: waarom Nederland niet goed werkt (Ser. Christen democratische verkenningen, zomer 2005)*. Amsterdam: Boom.
- Van Dinten, W.L., Van Dinten, L.C., Schouten, I.F.M. & Van Voorthuijsen, D.C. (2011). *Omdat de samenleving eraan toe is. Naar een lokaal contextgedreven, regionaal en landelijk systeemgedreven Nederlandse Nationale Politie*. Wijk bij Duurstede: Sezen/Bascole.
- Van Dinten, W. & Schouten, I. (2011). *Zijn zij gek of ben ik het? Hoe je oriëntaties gebruikt bij organiseren*. Delft: Eburon.
- Van Halderen, R.C. & Van Gelderen, B.R. (2020). Het spanningsveld tussen regels en ruimte: een onderzoek naar taakgerelateerd ongeoorloofd handelen binnen de Nederlandse politie. *Tijdschrift Voor Veiligheid*, 19(4), 3-21.
- Van Halderen, R.C. (2019). *Grijs vakmanschap? Taakgericht ongeoorloofd handelen binnen de politie*. Den Haag: SDU Uitgevers/Politie & Wetenschap.
- Van Halderen, R.C. & Lasthuizen, K.M. (2013). Creatief gebruik van bevoegdheden. Een explorerend onderzoek binnen de Nederlandse politie. *Tijdschrift Voor Veiligheid*, 12(1), 16-36.
- Van Hoorn, J. (2010). *Sturen op vertrouwen. Goed leiding geven aan goed politiewerk*. Amsterdam: Boom uitgevers.
- Vroemen, M. (2005). *Werken in teams. Samen denken en doen*. Deventer: Kluwer.
- VVD & CDA (2010). *Vrijheid en verantwoordelijkheid. Regeerakkoord VVD-CDA*. Den Haag: Ministerie van Algemene Zaken.

Kranten en andere media

- De appjes van de politie in Horst: over 'klapkut', 'putjeskont' en 'dik vettig bloed' (De Limburger, 24 september 2021).
- Column: Het inkijsje in de appjes van vijf agenten in Horst is om kotsmisselijk van te worden (De Limburger, 24 september 2021).
- Agenten wisselden foto's uit van lijken: 'Haha, mooie hè. Precies het kopje draf' (Algemeen Dagblad, 24 september 2021).
- Openbaar Ministerie na analyse 1307 dossiers politie Horst: tien zaken 'besmet' (De Limburger, 13 juni 2021).
- Politieaffaire Horst: zeven agenten verdacht van een misdrijf (De Limburger, 13 juni 2021).
- 'Het appen was soms echt te grof, maar het was privé' (NRC Handelsblad, 10 november 2020).
- Voormalig korpschef: 'De groeibriljant politie Horst werd niet gekoesterd' (Algemeen Dagblad, 28 augustus 2020).

Rookhuizen: fouten politiechefs weggemoffeld (website NPB, 28 augustus 2020).

1.300 politiedossiers Horst onderzocht vanwege mogelijk gesjoemel agenten (NRC Handelsblad, 20 juli 2020).

Vijf agenten wegens ernstig plichtsverzuim ontslagen (NRC Handelsblad, 11 juni 2020).

Limburgse agenten ontslagen wegens 'ongekend' wangedrag (De Volkskrant, 10 juni 2020).

Het einde van de manager (VPRO Tegenlicht, 19 februari 2015. Online geraadpleegd: www.vpro.nl/programmas/tegenlicht/kijk/afleveringen/2014-2015/einde-vd-manager.html).

Het einde van de manager (VPRO Gids, 15 februari 2015).

Beleidsdocumentatie en interne documenten

Samenvatting disciplinair onderzoek, 28 mei 2020.

Intern memo, sectorhoofd district Noord- en Midden Limburg aan de eenheidsleiding, zonder datum.

Presentatie seminar *Mijn buurtbewoners bepalen wat ik doe!* (2012).

Presentatie *Contextgedreven werken*, basisteam Horst/Peel en Maas (zonder datum).

Wat is er nodig om vanuit de robuuste basisteams contextgedreven te kunnen werken? Memo platform proeftuinen contextgedreven werken (P. van Os, januari 2012).

