

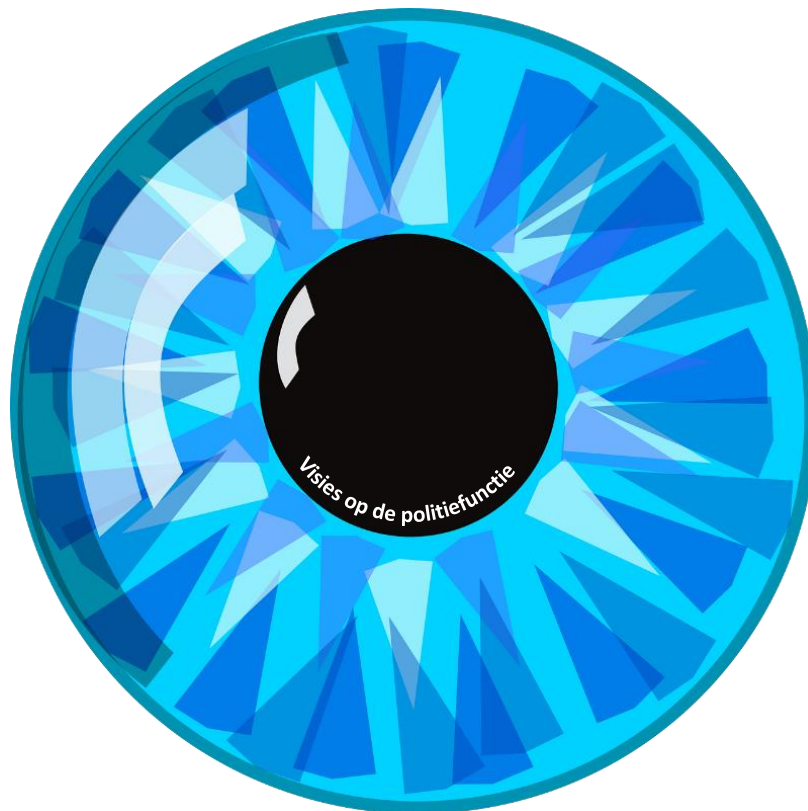


PLATO

Platform Opleiding, Onderwijs en
Organisatie B.V.

Universiteit Leiden

Visies op de politiefunctie



Samenvatting

Dr. Jaap van Lakerveld
Drs. Ingrid Gussen
Yolinde van Paridon, MSc

COLOFON

Opdrachtgever

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum (WODC)
Afdeling Externe Betrekkingen (EWB)
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Turfmarkt 147 2511 DP Den Haag

Onderzoekers

Het onderzoek is uitgevoerd door PLATO (Platform Opleiding, Onderwijs en Organisatie BV) van de Universiteit Leiden.

PLATO BV (Universiteit Leiden):

Dr. J.A. van Lakerveld (projectleider)

Drs. I.W.M. Gussen

Y. van Paridon, MSc

Begeleidingscommissie

Voorzitter: Mw. Prof. Dr. G. Jacobs (Erasmus Universiteit Rotterdam)

Drs. J.M. Bravo (Ministerie van Justitie en Veiligheid)

Mw. Dr. Mr. B. van Caem (Politie Den Haag)

Mw. Dr. C.H.M. Geuijen (Universiteit Utrecht)

Dr. G. Haverkamp (WODC)

Samenvatting

In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid heeft PLATO een onderzoek uitgevoerd naar visies op de politiefunctie.

Het onderzoek bestond uit drie deelonderzoeken, een studie van relevante beleidsdocumenten en onderzoeken, een tweetal focusgroep bijeenkomsten met deelnemers uit diverse werk- en vakachtergronden en een aantal beknopte landenstudies aangevuld met enkele interviews.

Vier ontwikkelingen stonden centraal in het onderzoek:

1. *Internationale ontwikkelingen en hun invloed op Nederland:*

Geopolitieke en demografische ontwikkelingen: radicalisering, terrorisme en terreurdreiging, internationalisering van misdaad, ondermijnende criminaliteit en de impact daarvan op de bovenwereld.

2. *Ontwikkelingen in wetenschap en technologie*, met inbegrip van digitalisering en sociale media

3. *Ontwikkelingen in het sociaal domein*, inclusief vereenzaming van ouderen, veranderingen van normen en waarden, maar ook de processen van decentralisatie in (Jeugd)zorg en welzijn

4. *Ontwikkelingen in tijdsbesteding en manier van leven*

Groei van vrije tijd, toerisme, evenementen en horeca.

Ten aanzien van elk van die ontwikkeling is literatuurstudie verricht, zijn focusgroepen geraadpleegd en hebben interviews plaatsgevonden met deskundigen in binnen- en buitenland.

1. Ontwikkelingen in wetenschap en technologie

Nieuwe mogelijkheden

De literatuurstudie laat zien dat door technologische ontwikkelingen tal van nieuwe mogelijkheden zijn ontstaan. Nieuwe technieken, sociale media, Internet, 3D printing, sensoren en drones behoren daartoe. Met de komst daarvan zijn behalve mogelijkheden ook gevaren ontstaan. Veel criminaliteit is virtueel en internationaal. De ontwikkelingen in wetenschap en techniek brengen ook veel analytische en onderzoeksmogelijkheden met zich mee op het gebied van forensisch onderzoek en intelligence. Om de ontwikkelingen te onderkennen, erop te kunnen anticiperen en ze te benutten of waar nodig het hoofd te bieden, is expertise nodig. Dit doet de vraag rijzen wat door de politie zelf gedaan moet of kan worden en wat beter kan worden uitbesteed. Daarbij is het van groot belang dat er een bezinning is op de eigen informatiepositie van de politie in relatie tot die van de partijen aan wie taken worden uitbesteed. Om te midden van de ontwikkelingen adequaat te functioneren is professionele ontwikkeling vereist. Die ontwikkeling is nodig om een goede gesprekspartner te zijn in samenwerking met relevante organisaties en waar nodig daarin ook een regierol te vervullen en niet de eigen informatiepositie uit te hollen.

Uitdagingen

De focusgroepsbesprekingen maakten duidelijk dat er als gevolg van de technologische en wetenschappelijke ontwikkelingen ook nieuwe uitdagingen zijn ontstaan op het gebied van burgerparticipatie. Digitalisering van de politiewerkzaamheden staan soms in gespannen verhouding met het streven om op straat zichtbaar te zijn. Digitalisering brengt meer bureauwerk met zich mee en houdt de agent achter de computer. Het is belangrijk de juiste mix te vinden tussen digitale en *face to face* communicatie. De sociale media en Internet bieden de politie ook de kans zich te laten zien en te bouwen aan

een reputatie. Dat is eens te meer nodig omdat de sociale media de politie dikwijls op een gedecontextualiseerde manier in beeld brengen met alle reputatieschade van dien. In zekere zin is dit een voorbeeld van een vervorming van informatie die ook is terug te zien in de opkomst van fake nieuws en de reacties die daarop terugkomen. De politiefunctie betreedt daarmee in toenemende mate het digitale domein.

Om actief en effectief gebruik te maken van de technologische mogelijkheden is aandacht voor privacy en bescherming van gegevens van belang. ICT is enerzijds een bedreiging voor de privacy, maar in diezelfde technologie kunnen ook oplossingen gevonden worden. Met de groei van communicatiemiddelen neemt de taakbelasting toe door bijvoorbeeld een toename van de aantallen meldingen. Ook hier is de technologie de oorzaak en de oplossing. Technologie vergroot de mogelijkheden om efficiënt te werken, om dienstbaar en klantgericht te zijn, om efficiënt en effectief te zijn in het analyseren van misdaad en daarop adequaat en tijdig te reageren. Dat vergt dan wel compatibiliteit van datasystemen, zodat koppelingen van data waar nodig gemaakt kunnen worden. Het toegenomen belang van ICT heeft niet alleen instrumentele technische consequenties, er zijn ook organisatie-culturele gevolgen, doordat andere competenties dan voorheen belangrijk worden.

Geïnterviewden wijzen op de noodzaak van technologische ontwikkelingen om tegenwicht te kunnen bieden aan de criminele wereld. Ook de bescherming van de vitale infrastructuur is in het licht van het *Internet of things* een zaak die aandacht verdient, die steeds complexer wordt en waarin de politie steun moet zoeken door samenwerking met experts van buiten de eigen organisatie. Datzelfde geldt voor de analytische mogelijkheden die het Internet biedt. Daarin is samenwerking met wetenschappers/onderzoekers essentieel.

In de landstudies zijn aanvullende prioriteiten zichtbaar geworden op het terrein van innovatie en duurzame technologie. Het inzetten van technologische middelen (camera's, sensoren, drones etc.) bij het managen van massa's bij internationale en nationale concentraties van personen bij evenementen en demonstraties wordt genoemd. Het bestrijden van sociale en fiscale fraude is een punt van aandacht, evenals de politiefunctie op het terrein van verkeersveiligheid. Efficiency en dienstbaarheid aan de burgers worden ook in de landendocumenten duidelijk benadrukt. Het gaat daarbij om transparantie en efficiency in de dienstverlening, maar ook om openheid in de verantwoording van het politiehandelen.

2 Internationale ontwikkelingen en hun invloed op Nederland

Diversiteit

Internationale ontwikkelingen hebben de samenstelling van de bevolking in Nederland beïnvloed. Als gevolg daarvan is de politie niet meer een afspiegeling van de samenleving. Pogingen om dat wel te worden, zijn nog onvoldoende succesvol. Hier en daar ontstaan daardoor spanningen tussen burgers en de politie. Discussies worden gevoerd over etnisch profileren en andere vormen van ongelijke behandeling. De komst van meer mensen met een migratieachtergrond heeft vormen van polarisatie in de samenleving vergroot met soms ernstige gevolgen zoals radicalisering en terreur. Om dergelijke processen te monitoren en te onderkennen en ten goede te keren is er een vergrote behoefte aan werkwijzen die het accent leggen op vroeg signaleren, proactief en preventief werken. Om de contacten te kunnen hebben die dat mogelijk maken, is kennis van talen en culturen belangrijk. Het streven naar diversiteit, ook binnen de politie, kan die competenties versterken. Omdat de politie niet alles in

huis kan hebben is ook op het terrein van sociale competenties, culturele competentie en taalvaardigheden samenwerking met andere organisaties van belang.

De focusgroepen benadrukten de noodzaak van samenwerken met andere partners inclusief internationale partners. Zij pleitten ervoor het begrip diversiteit breed op te vatten, niet alleen op het gebied van etniciteit, maar ook ten aanzien van bijvoorbeeld gender, sociale herkomst en deskundigheid. Het werven van personeel in het licht van diversiteit is één ding, maar minstens zo belangrijk is het behouden van nieuwe mensen. Dat vraagt om het adresseren van heikele kwesties en die bespreekbaar maken. Integriteit en loyaliteit en onderlinge omgang in uiteenlopende situaties zijn van belang.

Uit de documentenstudie bleek en de interviews legden verschillende respondenten het accent op de kwetsbaarheid van groepen in de samenleving en hoe ontwrichting en ondermijning van de samenleving bij die mensen zijn tol eist. Om ontwrichtingen van de samenleving tijdig te traceren, moet de politiek netwerken vormen en onderhouden op alle niveaus (beleidsniveau en operationeel niveau) zowel onderling, alsook met burgers of groepen in de samenleving. De ontwikkelingen vragen om een mix van generalisten en specialisten, die hun kennis en competenties intensief delen.

Brede benadering

In de landenstudies wordt zichtbaar dat het, om problemen in het eigen land te bestrijden, nodig is om ook naar de diepere oorzaken te kijken. Betrokkenheid bij ontwikkelingssamenwerking en zaken van vrede en veiligheid is in dat licht belangrijk om zodoende de mechanismes te begrijpen en te kunnen beïnvloeden die ten grondslag liggen aan ontwikkelingen in Nederland. Het belang van nationale en internationale samenwerking en bundeling van krachten wordt veelvuldig benadrukt. Ook wordt aangegeven dat er in de werving en selectie van politiemensen meer diversiteit moet komen. Daarbij gaat het om diversiteit naar herkomst, maar ook naar deskundigheid en vak-achtergrond. Het vergroten van de interne diversiteit binnen de politie leidt ook intern af en toe tot spanningen en conflicten. Ook op dat vlak is een proactieve benadering is belangrijk. In veel beleidsdocumenten uit bestudeerde landen wordt goed werkgeverschap benadrukt met daarin aandacht voor arbeidsomstandigheden, respectvolle omgang en welzijn van medewerkers.

3 Ontwikkelingen in het sociale domein

24/7 samenwerken

Door ontwikkelingen in het sociaal domein zijn veel taken gedecentraliseerd. Ook zijn de opvattingen over zorg veranderd waardoor individuen, die voorheen in instellingen verbleven nu zelfstandig wonen, zich op straat bevinden. Daar ondervinden zij of veroorzaken ze soms problemen. De politie, die 24/7 beschikbaar is, krijgt dikwijls te maken met de gevolgen daarvan. De politie voelt zich onvoldoende geëquipeerd in dergelijk gevallen. Daarom is samenwerking met andere (zorg-) organisaties van belang. Het belang daarvan is dat er gecoördineerd gewerkt kan worden en dat er kennis gedeeld kan worden. Dergelijke samenwerking vergt echter wel helderheid over verantwoordelijkheden, privacy issues en ieders taken en rollen in de samenwerking. De situatie van de politie als laatste redmiddel (*agency of the last resort*) is eigenlijk onwenselijk. Ook andere betrokken organisaties zouden hun verantwoordelijkheid moeten nemen buiten de reguliere werkuren en een soort 24 uur dienst leveren. Alleen dan is evenwichtige samenwerking mogelijk.

Signaleren en adviseren

Omdat de politie op straat is en op allerlei wijzen geïnformeerd wordt over zaken, kan de politie een signalerende rol vervullen. Dat is van groot belang om tijdig te kunnen ingrijpen. Daartoe, aldus de focusgroepen, is kennis van de sociale kaart nodig en participatie in netwerken. Ook is het belangrijk om zaken die aandacht vragen te kunnen agenderen, ook als ze niet tot je directe takenpakket horen. Dat behoort tot de adviserende rol van de politie.

Zorgfunctie

De focusgroepen benadrukken dat de politietaak dikwijls ook een zorgtaak is. Ze zien meer heil in tijdige zorg en goede nazorg dan in een repressieve aanpak. De politie moet het vertrouwen winnen van de burgers ongeacht hun achtergrond of herkomst. De politie is in grote mate afhankelijk van de medewerking van burgers en ook in dat opzicht is draagvlak onder burgers van vitaal belang. Op dat vlak zijn in de bestudeerde landen voorbeelden voor handen van situatie waarin dat draagvlak verloren is gegaan en er zelfs *no go areas* zijn ontstaan. In de beleidsvoornemens in alle bestudeerde landen staat het versterken van de banden met burgers in de wijken hoog op de agenda. Nederland wordt door geïnterviewden op dat vlak relatief hoog ingeschat. Overigens werd in de focusgroepen opgemerkt dat functioneren in de participatiemaatschappij een bepaalde mate van zelfredzaamheid vraagt, waarover hoger opgeleiden over het algemeen wel beschikken, maar lager opgeleiden nog in mindere mate.

Vertrouwen en gezag

De politie is verantwoordelijk voor het signaleren, opsporen, bestrijden van misdaad en voor de bescherming van de bevolking, waaronder ook kwetsbare groepen in de samenleving. De veranderingen in het sociaal domein betreffen ook de zorg voor mensen die dreigen te radicaliseren of die antisociaal gedrag ontwikkelen. Ook op dit vlak is samenwerking essentieel. Samenwerking van politie en zorginstellingen, onderwijs, jeugdinstituten en justitie is nodig om tijdig te kunnen signaleren en (waar nodig) ingrijpen. Vooral de communicatie en omgang met burgers is hierbij van belang. De politie balanceert hierbij tussen enerzijds het verwerven en behouden van draagvlak, vertrouwen en nabijheid en anderzijds het hebben van gezag en de bevoegdheden tot ingrijpen. In de interviews wordt ook nog aangegeven dat, omdat de politie te vaak het laatste redmiddel is, de taakbelasting van agenten te groot wordt. Mede daarom is het zinvol om burgerparticipatie in te zetten en sommige taken met andere partners te delen, zonder dat de politie zich geheel uit die taken terugtrekt. Een balans moet gezocht worden tussen taken verdelen en taken delen.

4 Ontwikkelingen in tijdsbesteding en manier van leven

Allerwege wordt onderkend dat de veranderingen in tijdsbesteding en manieren van leven de politietaak verzwaren, althans de taken op het gebied van veiligheid. Tegelijkertijd is het aantal andere organisaties dat veiligheidstaken verricht, vergroot. Tijdens sportevenementen nemen clubs inmiddels een deel van de verantwoordelijkheid voor de veiligheid op zich. Stewards en private beveiligingsorganisaties spelen daarin een rol. De gemeente zet in toenemende mate BOA's in. Kortom de politie is in steeds sterkere mate een speler in een web van actoren, die allemaal onderlinge taakverdelingen hebben en raakvlakken. In die dynamiek is het van belang waar nodig gegevens te delen en aan gezamenlijke intelligentie te doen om de veiligheid te dienen, maar ook om criminele initiatieven te traceren. Datzelfde geldt voor het opsporen van dreiging van radicalisering en terreur.

In die deling van taken met andere spelers in het veiligheids- en beveiligingsdomein speelt de kwestie van de legitimiteit van de politie. Als te veel taken worden gedelegeerd, wordt de politie onvoldoende zichtbaar. Dat kan de perceptie van burgers van waar de politie voor staat negatief beïnvloeden. Als

de politie te veel taken aan anderen overlaat dreigt het risico dat de politie een informatieachterstand oploopt en daarmee haar regierol ondergraaft. Een ander gevolg is dat de politie door onvoldoende zicht op het geheel de verantwoording van haar werk onvoldoende kan bieden. De politie is erbij gebaat dat zij wordt gezien als belangrijk, met gezag, transparantie en democratische controle.

De drukte in de openbare ruimte, de grote aantallen festivals en andere evenementen leiden gemakkelijk tot capaciteitsproblemen en daarmee tot verminderde dienstverlening. Het is duidelijk uit de beleidsplannen uit de bestudeerde landen dat er veel waarde wordt gehecht aan een dienstverlenende dienstbare politie, die gezien wordt als respectvol in haar omgang met burgers, die efficiënte diensten levert volgens heldere procedures. In de huidige tijd worden door de burgers hoge eisen gesteld aan die dienstverlening. In die context is een permanent managen van verwachtingen essentieel. Ook in de omgang met verdachten, is respect vereist. Situatie waarin de politie zich op dat vlak vergaloppeerd heeft of waarin dat zodanig is waargenomen door burgers, of weergegeven in media, hebben directe repercussie voor het vertrouwen in de politie en daarmee voor het adequaat vervullen van de politiefunctie.

Implicaties voor de politiefunctie

Het onderzoek heeft laten zien dat de politie geconfronteerd met de complexiteit van de samenleving en de ontwikkelingen daarin steeds zwaarder onder druk is komen te staan. De noodhulptaken nemen toe. Daardoor heeft de politie meer taken moeten delegeren of delen. Het gevolg daarvan is dat de rol van de politie als netwerkpartner en dikwijls regisseur is vergroot. Meer taken worden door anderen uitgevoerd en dus neemt bij de politie de signalerende en adviserende taak toe.

In het onderzoek wordt duidelijk dat zowel de literatuur als de focusgroepen als de geïnterviewden en de buitenlandstudies wijzen op de noodzaak om patronen te signaleren, proactief en preventief te werken en oplossingen te zoeken bij de bron. Als dingen desondanks misgaan, is opsporen en bestraffen onvoldoende om recidive te voorkomen en re-integratie te bevorderen. Daartoe is nazorg belangrijk. Deze nadruk op het actief zijn in alle fasen is benadrukt in alle delen van het onderzoek.

De ontwikkelingen in de samenleving hebben diepgaande invloed op de wijze waarop de politie samenwerkt met burgers en met organisaties buiten de politie. Die veranderingen en de rol van sociale media en Internet daarbij vragen om permanente heroriëntatie, analyse en professionele leerprocessen. Ook de inzet van technologie in de eigen werkprocessen stelt dergelijke eisen.

In het licht van de ontwikkelingen en hun invloed is ook een herijking van werving en selectie een punt van aanhoudende aandacht. Dat betreft de competentie-eisen aan personeel, maar ook de samenstelling van het personeel (diversiteit).

Landenstudie

In de vergelijking met bestudeerde landen wordt duidelijk dat Nederland sterk is in het onderhouden van nauwe contacten in wijken. Geïnterviewden uit de landen spreken met waardering over de situatie in Nederland. Gevraagde suggesties betroffen vaak eerder tips om dingen niet te doen dan suggesties over hoe ze wel gedaan kunnen worden. Opvallend in de beleidsdocumenten is het accent op goed werkgeverschap met aandacht voor het welzijn en welbevinden van agenten. Ook de nadruk op samenwerking is een gedeelde opvatting. Uit interviews blijkt dat de verschillende respondenten de ICT-ontwikkelingen en de sociale media-kant daarvan moeilijk, maar ook belangrijk vinden. De beleidsplannen in de bestudeerde landen vertonen veel overeenkomsten. Sterker dan in de andere bronnen die zijn geraadpleegd, staan echter de interne organisatie en werkprocessen centraal. Ook de noodzaak

tot klantgerichtheid, dienstbaarheid en efficiency als middel daartoe worden veel genoemd, evenals de verantwoording van het politiewerk.

In de omgang met het publiek wordt, naast de burger als bron van informatie, ook vaak de burger als publiek genoemd, waarvan de politie het vertrouwen moet winnen en aan wie een imago moet worden overgebracht.

In alle landen wordt de systematische benutting van data, de noodzakelijke compatibiliteit van systemen genoemd, maar ook de noodzaak om dat allemaal te omgeven met heldere wet- en regelgeving inzake privacy en bescherming van gegevens. Met de beschikbaarheid van gegevens ontstaan nieuwe en betere mogelijkheden voor analytische benaderingen van opsporing. In Duitsland worden op dat vlak positieve ervaringen met *predictive policing* genoemd.

Focusgroepen

De focusgroepen hebben een eigen kijk laten zien op de functie van de politie. De kwestie van de herkenbaarheid van de politie als een afspiegeling van de samenleving wordt essentieel gevonden. In werving en selectie, maar ook in het vasthouden van personeel liggen nog veel uitdagingen. Technologische en data-analytische mogelijkheden zijn sterk benadrukt in de focusgroepen. Ook is in de focusgroepen benadrukt dat er samengewerkt moet worden en dat een bezinning op de rol van de politie en de verdeling en deling van taken in dat licht belangrijk is. Besprekingen als die in de focusgroepen zijn een vruchtbare methode gebleken om ideeën te genereren en te ijken en die te benutten bij het verder uitwerken van een visie op de politiefunctie.

Het beeld dat uit de deelonderzoeken naar voren komt is dat van een politie die werkt:

- in samenhang met relevante partners;
- in verbinding met burgers, groepen en organisaties in de samenleving;
- aan het voorkomen, beperken, bestrijden van onveiligheid;
- ter bescherming van de bevolking en kwetsbare groepen daarbinnen;
- op een manier die transparant, respectvol en dienstbaar is en
- die onderwerp is van democratische controle en publieke verantwoording.