



PLATO

Platform Opleiding, Onderwijs en
Organisatie B.V.

Universiteit Leiden

Visies op de politiefunctie



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

COLOFON

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)

© 2018, WODC, Ministerie van Justitie en Veiligheid. Auteursrechten voorbehouden.

Inhoudsopgave

Samenvatting.....	6
Inleiding.....	12
1 Achtergrond, probleemstelling en onderzoeksvragen.....	13
1.1 De politiefunctie	13
1.2 Het onderzoek	14
2 Literatuurstudie.....	17
2.1 Ontwikkelingen in wetenschap en technologie	17
2.2 Internationale ontwikkelingen en hun invloed op Nederland	21
2.3 Ontwikkelingen in het sociaal domein	28
2.4 Ontwikkelingen in tijdsbesteding en manier van leven: Groei van vrije tijd, toerisme, evenementen en horeca	33
2.5 Overall implicaties ten aanzien van de vier ontwikkelingen	36
3 De focusgroepen	38
3.1 Bevindingen en suggesties van de focusgroep ten aanzien van de ontwikkelingen in wetenschap en technologie	39
3.2 Bevindingen en suggesties van de focusgroepen ten aanzien van internationale ontwikkelingen en hun invloed op Nederland	44
3.3 Bevindingen en suggesties van de focusgroepen ten aanzien van het sociaal domein.....	47
3.4 Bevindingen en suggesties van de focusgroep ten aanzien van de ontwikkelingen in tijdsbesteding en lifestyle.....	52
3.5 Doorsnijdende thema's	54
4 Beleidsrichtingen in enkele Europese landen	58
4.1 Ontwikkelingen per land	58
4.2 Interviews	69
5. Conclusies.....	75
5.1 Ontwikkelingen in wetenschap en technologie	75
5.2 Internationale ontwikkelingen en hun invloed op Nederland	76
5.3 Ontwikkelingen in het sociale domein	77
5.4 Ontwikkelingen in tijdsbesteding en manier van leven	78
5.5 Terug naar de onderzoeksvragen.....	79
6 Literatuur.....	81
Bijlage 1 Geraadpleegde deskundigen.....	88
Zweden.....	88

Verenigd Koninkrijk	88
Duitsland.....	88
Nederlandse deskundigen.....	88
Liaison officers.....	88
Bijlage 2 Focusgroepleden	89
Bijlage 3 Interviewopzet.....	90

Afkortingen

AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
AVG	Algemene Verordening Gegevensbescherming
AZC	Asielzoekerscentra
BKA	Het Federale bureau voor misdaad bestrijding (Duitsland)
BOA	Buitengewoon Opsporingsambtenaar
Bopz	Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen
DG Politie	Directoraat-Generaal Politie
EMPACT	European Multidisciplinair Platform Against Criminal Threats
GDPR	General Data Protection Regulation
HRM	Human Resource Management
JIT	Jeugd Interventie Team
KMar	Koninklijke Marechaussee
LKA	Landeskriminalamt (Duitsland)
MZWO	Meldpunt Zorg- en Woonoverlast
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
NGO	Niet-gouvernementele Organisatie
OOV	Openbare orde en veiligheid
PIP	Pearls in Policing
SCP	Sociaal Cultureel Planbureau
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
WMO	Wet Maatschappelijke Ondersteuning
WODC	Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum

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. *Ontwikkelingen in wetenschap en technologie*, met inbegrip van digitalisering en sociale media.
2. *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.
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 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 uursdienst 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 politietaken verzwaken, 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 heb-

ben en raakvlakken. In die dynamiek is het van belang waar nodig gegevens te delen en aan gezamenlijke intelligence 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.

Inleiding

DG Politie heeft visies op de politiefunctie in de onderzoeksprogrammering opgenomen, omdat in Nederland naar aanleiding van veranderende maatschappelijke ontwikkelingen de behoefte lijkt te bestaan aan actualisering van de visie op de politiefunctie. In dat licht is dit onderzoek naar visies op de politiefunctie geprogrammeerd. Daarbij wordt ook gekeken naar visies in enkele met Nederland qua criminaliteitsbeeld vergelijkbare landen.

In een onlangs door PLATO uitgevoerd onderzoek is een aantal maatschappelijke ontwikkelingen beschreven die van invloed zijn op gebiedsgebonden politiewerk.¹ Daarnaast is er onlangs door de politie zelf een aantal mondiale ontwikkelingen genoemd die nu en in de komende jaren spelen. Voor een deel is er overlap met betrekking tot de hiervoor beschreven maatschappelijke ontwikkelingen in relatie tot het gebiedsgebonden politiewerk.²

Bij aanvang van het onderzoek werd er rekening mee gehouden dat er mogelijk gedurende het onderzoek invloeden van maatschappelijke ontwikkelingen op de politie aan de orde zouden zijn, die in de beschouwing betrokken moeten worden. Voorbeelden daarvan zijn ontwikkelingen op het gebied van infrastructuur en de invloed daarvan op de eisen aan materieel. Ook ontwikkelingen op het terrein van de eigen veiligheid van de politie eisen aandacht (bijv. fysieke veiligheid, sociale veiligheid en informatiebeveiliging).

Dat alles in acht nemend is de volgende indeling van ontwikkelingen opgesteld:

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.

Om te voorkomen dat de gebruikelijke stakeholders betrokken werden bij dit onderzoek wilde DG Politie dat professionals met diverse achtergronden geraadpleegd werden naar aanleiding van de resultaten van dit literatuuronderzoek en de oriëntatie op de te onderzoeken landen voor wat betreft visies op de politiefunctie.

¹ Lakerveld van, J., et al. (2017)

² Contouren voor een effectieve toekomstbestendige opsporing (2015)

1 Achtergrond, probleemstelling en onderzoeksvragen

1.1 De politiefunctie

Om de politiefunctie te kunnen beschrijven, analyseren en een visie hierop in kaart te brengen, is er in het onderzoek gebruik gemaakt van een model dat de politiefunctie indeelt in vijf centrale taakgebieden, vijf fasen en zes aspecten van functie-uitvoering. In onderstaande paragrafen zal deze indeling worden toegelicht. De vijf taakgebieden zijn onderscheiden in navolging van de eerdere publicatie over de politiefunctie in 2005, waarin deze taakgebieden worden weergegeven als het totale takenpakket van de politie.³ In elk van de taakgebieden geldt een fasering. De indeling daarvan is ontleend aan de fasering die gangbaar is in de veiligheidsketen in de crisisbeheersing. Zodoende kunnen we de breedte van de politiefunctie en de fasering ervan beschrijven. Daarbinnen focussen we op een aantal aspecten van de politieorganisatie, die als gevolg van de maatschappelijke ontwikkelingen mogelijk beïnvloed worden.

1.1.1 Taakgebieden

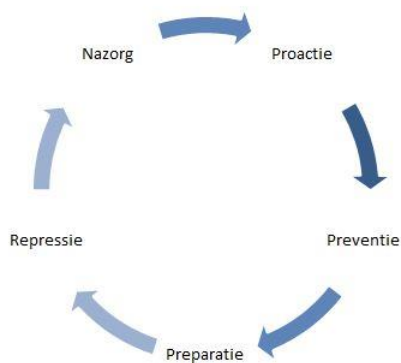
In de beschrijving van de politiefunctie uit 2005 (De politie in ontwikkeling: Visie op de politiefunctie) worden de volgende vijf taakgebieden onderscheiden:

- Handhaving;
- Opsporing;
- Noodhulp;
- Signalering;
- Advisering.

Tezamen vormen deze taakgebieden een indeling van het totale werk van de politie. Deze indeling is in dit onderzoek gebruikt als leidraad en kader voor de literatuurstudie.

1.1.2 Fasen

Een tweede indeling van taken heeft betrekking op fasen in het politiewerk. Daarbij wordt gebruik gemaakt van een indeling in vijf fasen die ontleend zijn aan een gangbare fasering binnen de veiligheidsketen en de daarin gebruikte processen bij crisisbeheersing.⁴



³ Welten (2005)

⁴ Centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid (CCV) (z.j.)

- *Proactie* is het wegnemen van structurele oorzaken van onveiligheid.
- *Preventie* is het nemen van maatregelen om onveiligheid te voorkomen.
- *Preparatie* omvat alle maatregelen die worden genomen om goed op te kunnen treden, als er ondanks proactie en preventie toch iets misgaat.
- *Repressie* is het optreden zelf als er iets mis is gegaan, bijvoorbeeld de daadwerkelijke hulpverlening bij een ongeval of de opsporing van een plegger van een geweldsdelict.
- *Nazorg* omvat alle maatregelen die worden genomen om terug te keren naar de normale situatie. Deze maatregelen zijn gericht op het menselijke aspect (de opvang van slachtoffers), het economische aspect (schadereductie) en het leerelement (evaluatie).⁵

1.1.3 Aspecten

Naast de politietaken en de fasen die hierboven beschreven zijn, onderscheiden we binnen de geschetste taken en fasen een aantal aandachtsgebieden:

- Interne organisatie (bv. structuur en cultuur, personele bezetting en samenstelling) van de politie.
- Informatie en communicatieprocessen.
- Infrastructuur (bv. uitrusting- bewapening en elektronische/technologische hulpmiddelen- en materiaal- huisvesting en transportmiddelen).
- Samenwerking met andere personen en organisatie buiten de politie.
- Human resources (bv. werving en selectie, opleidingseisen, opleidingsaanbod en professionalisering).

De interviewvragen die voorgelegd zijn aan de experts in het buitenland zijn op deze aspecten gebaseerd.

1.2 Het onderzoek

Er is in het licht van maatschappelijke ontwikkelingen behoefte aan een herijking van de politiefunctie. Het gaat daarbij om de vraag hoe de maatschappelijke ontwikkelingen het politiewerk beïnvloeden en hoe in het licht daarvan die functie kan worden verduidelijkt, afgebakend en geoptimaliseerd. Deze vraag laat zich vertalen in de hieronder beschreven probleemstelling en de daarmee samenhangende onderzoeksvragen.

1.2.1 Probleemstelling

Wat is de stand van zaken in de literatuur betreffende de visies op de politiefunctie in Nederland en de maatschappelijke ontwikkelingen waarop deze visies zijn gebaseerd?

Welke visies op de politiefunctie zijn er in België, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk (Engeland en Schotland) en Zweden? Wat kunnen de visies op de politiefunctie in de ons omringende landen betekenen voor het ontwikkelen van een visie op de Nederlandse politie? De keuze van deze landen is in de opdracht gemaakt om zodoende landen te bestuderen met verwante problematieken, maar misschien met andere oplossingsrichtingen. Er is dus voor herkenbare vergelijkbare landen gekozen.

⁵ Liebregts, J. (2006)

1.2.2 Onderzoeksvragen

Algemene vragen

1. Wat is in de binnen- en buitenlandse literatuur en documenten bekend over de laatste stand van zaken met betrekking tot visies op de politiefunctie?
2. Wat is er bekend in de binnen- en buitenlandse literatuur als het gaat om welke gevolgen dit heeft voor de politiefunctie (aard van het werk, organisatie van de politie inclusief formatie, opleidingseisen, culturele samenstelling, werving en selectie van nieuwe politiemensen, uitrusting- bewapening en elektronische/technologische hulpmiddelen- en materiaal-huisvesting, transportmiddelen)?
3. Wat zijn dan volgens de binnen- en buitenlandse literatuur de dominante overeenkomsten en verschillen met betrekking tot de huidige situatie? En wat zijn dan de belangrijkste knelpunten en wat zijn de voorgestelde oplossingen hiervoor.

Vergelijking met de door ons omringende landen

4. Wat is de belangrijkste literatuur in België, Duitsland, Nederland, het Verenigd Koninkrijk (Engeland en Schotland) en Zweden als het gaat om de visies op de politiefunctie tot 2030?
5. Wat zijn de overeenkomsten en wat zijn de verschillen? Hoe kunnen deze mogelijke verschillen worden verklaard?
6. Wat betekent dit voor de Nederlandse visie op de politiefunctie en wat kan Nederland hiervan leren?

Opvattingen van jonge professionals

7. In hoeverre herkennen jonge professionals het resultaat van deze visies op de politiefunctie tot 2030 en hoe waarderen zij dit resultaat en ontbreekt er iets volgens hen?
8. Wat zijn de belangrijkste overeenkomsten en verschillen tussen de uitkomsten van de literatuurstudie, de vergelijking met de ons omringende landen en de beelden die jonge mensen hebben van de politiefunctie van de toekomst?
9. Wat betekent dit voor de Nederlandse visie op de politiefunctie?

Vervolgtraject

10. Hoe zou het proces van het vervolgtraject (incl. betrokkenheid van de interne en externe stakeholders, maatschappelijke groeperingen en mogelijk netwerk van jonge professionals met de uitkomsten van dit onderzoek eruit kunnen zien?)

1.2.3 Opzet van het onderzoek

Het onderzoek bestaat uit drie onderdelen: een literatuurstudie, het raadplegen van focusgroepen en een beknopte landenstudie incl. interviews met buitenlandse experts uit Duitsland, België, Zweden en het Verenigd Koninkrijk (incl. Schotland). De keuze voor deze landen is gebaseerd op het feit dat het ons omringende landen zijn met een vergelijkbaar criminaliteitsbeeld. Het onderzoek heeft een exploratief karakter. De opzet is van het onderzoek is erop gericht om een creatieve botsing van opvattingen te organiseren. In het onderzoek worden verschillende opvattingen naast elkaar gezet. Het betreft opvattingen ontleend aan literatuur, aan professionals uit een breed spectrum van werk- en vakgebieden en experts uit een aantal verwante andere landen.

De literatuurstudie betreft een verkenning van de stand van zaken in Nederland en het buitenland ten aanzien van vier maatschappelijke ontwikkelingen en de consequenties daarvan voor de politiefunctie. De geraadpleegde literatuur bestond uit proefschriften, boeken, Nederlandse en buitenlandse beleidsdocumenten, (online) tijdschriften, kranten en websites.

De focusgroepen hadden de functie van een georganiseerde brainstorm. Voor deze groepen zijn vierentwintig professionals uitgenodigd, die vanuit hun professionele achtergrond iets konden zeggen over de functie van de politie, maar die dat deden vanuit een zekere buitenstaanderspositie (*unusual suspects*). Dit in tegenstelling tot de doorgaans in dit kader geraadpleegde deskundigen in het veld van de politie. Met deze relatieve buitenstaanders werd de 'zone van de naaste ontwikkeling' van de politiefunctie in Nederland verkend. Een beknopte samenvatting van de literatuurstudie vormde de input voor de gesprekken in de focusgroepen. Na afloop van de focusgroepen zijn twee interviews gehouden met twee deskundigen, die niet aanwezig konden zijn bij de focusgroepbijeenkomsten, maar die hier wel graag een bijdrage aan wilden leveren. De opbrengst van deze gesprekken is verwerkt in het verslag van de focusgroepbijeenkomsten met daarin geïntegreerd enkele aanvullende interviews.

De landenstudies en interviews met buitenlandse experts geven de stand van zaken in en focus op de toekomst in het buitenland weer. Per land zijn *liaison officers* en deskundigen geraadpleegd. Doorsnijdende thema's uit de landenstudies en focusgroepen zijn gebruikt in de interviews om te horen of er in het buitenland vergelijkbare thema's of andere spelen en welke oplossingsrichtingen daar gekozen worden voor ontwikkeling van de politiefunctie met het oog op de toekomst.

2 Literatuurstudie

In het vervolg van deze rapportage worden eerst in de komende vier paragrafen per ontwikkelingsdomein de resultaten van het literatuuronderzoek beschreven:

- *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.
- *Ontwikkelingen in wetenschap en technologie* met inbegrip van digitalisering en sociale media.
- *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.
- *Ontwikkelingen in tijdsbesteding en manier van leven* Groei van vrije tijd, toerisme, evenementen en horeca.

Daarna volgt een gedeelte van de rapportage dat betrekking heeft op de opbrengst van de gesprekken in focusgroepen. Na een inleidende paragraaf worden die besprekingen ook per ontwikkelingsdomein beschreven, gevolgd door een paragraaf met daarin doorsnijdende thema's issues en oplossingsrichtingen.

2.1 Ontwikkelingen in wetenschap en technologie

De politie heeft in meerdere opzichten te maken met ontwikkelingen in wetenschap en technologie. Die ontwikkelingen beïnvloeden de samenleving als geheel, ze zijn van invloed op werkwijzen van criminelen en ze zijn van invloed op de werkwijzen van de politie zelf.

Toepassing van nieuwe technologieën

In de samenleving wordt steeds meer gebruik gemaakt van internet en andere technologische voorzieningen. De technieken van informatie-uitwisseling ontwikkelen zich razendsnel: analyse van *big data*, *mobile devices*, *gamification* en sociale media. De politie staat, in vergelijking tot de samenleving, nog steeds op achterstand, zowel bij de inlijving van deze technologie in de werkprocessen als bij de kennisontwikkeling.⁶ Die kennis betreft niet alleen de mogelijkheden van de technieken voor de eigen organisatie en de consequenties voor het eigen functioneren. Het gaat ook om kennis over de mogelijkheden van de nieuwe technologieën voor criminelen en over de nieuwe risico's die zulke criminele praktijken met zich meebrengen.⁷ Uit het rapport Trends in veiligheid 2017: In een verbonden samenleving' blijkt dat het omgaan met onjuiste informatie op social media veel politiecapaciteit kost: 'Daarom is het van belang dat berichtgeving op social media snel en grondig kan worden geanalyseerd. Er is veel draagvlak om gegevens op social media te gebruiken om criminaliteit op te sporen, of te voorkomen. En er is de sterke overtuiging dat de toenemende informatie op social media de kansen op opsporing verhoogt'.⁸

Ook robots, camera's, drones, virtual reality, augmented reality, predictive analytic software maken deel uit van de nieuwe realiteit waarmee de politie zich geconfronteerd ziet. Internet of Things, 3D-printing, robotica en big data: de mogelijkheden lijken eindeloos, maar er is ook een keerzijde.

⁶ Technologie en effectief informatiegebruik (z.j.)

⁷ Technologie en effectief informatiegebruik (z.j.)

⁸ Trends in veiligheid 2017: In een verbonden samenleving (2017)

Statelijke en criminele actoren vormen een zeer grote dreiging voor de Nederlandse digitale veiligheid. Statelijke actoren hebben het afgelopen jaar via de digitale weg campagnes gevoerd om de publieke opinie te beïnvloeden, zoals beïnvloeding van buitenaf van verkiezingen. Deze actoren ontwikkelen zich sneller dan andere actoren, zoals terroristen en hacktivisten. De kans op een cyberaanval is vele malen groter dan dat er een terroristische aanslag plaatsvindt. Deze twee soorten aanvallen kunnen ook in combinatie met elkaar voorkomen.⁹ In de rapportageperiode van het Cybersecuritybeeld 2017 van het NCTV hebben vooral ISIS en ISIS-sympathisanten zich op digitaal vlak gemanifesteerd. Jihadist terroristen zijn echter nog niet in staat gebleken tot het uitvoeren van geavanceerde digitale aanvallen, echter is de intentie hiervoor wel aanwezig.

Geweren printen, kritische infrastructures hacken of synthetische biowapens fabriceren: voor elke technologie geldt dat het gebruik ervan ook een bedreiging voor de veiligheid kan vormen, zeker nu complexe technologie tegen steeds lagere kosten beschikbaar komt.¹⁰

Het politiewerk zelf is in toenemende mate gedigitaliseerd of maakt gebruik van digitale *tools*. Dat betreft zowel de informatie- en communicatietaken, alsook de administratieve taken. Eén van de politievelden die volop in beweging is, is het forensisch onderzoeksveld. Technologische ontwikkelingen bieden steeds nieuwe mogelijkheden om sporen te zoeken, veilig te stellen, te analyseren en te gebruiken tijdens het opsporingsproces. Forensisch onderzoek is ook gericht op de verbinding en informatieoverdracht tussen de tactische en de forensische recherche, de overdracht van informatie uit forensisch onderzoek naar het Openbaar Ministerie en de Zittende Magistratuur, en op het theoretisch kader en de wetenschappelijke basis van het forensische onderzoek.¹¹

Toepassing van nieuwe methoden

De ontwikkelingen betreffen niet alleen de techniek, maar ook de methoden. Met de nieuwe technologieën zijn ook de mogelijkheden voor dataverzameling, bestandsopbouw en data-analyse sterk toegenomen. Door data van verschillende bronnen aan elkaar te koppelen ontstaan big data die de politie in staat kunnen stellen om misdaad en onveiligheid veel beter te monitoren, te signaleren, analyseren, te voorspellen en te bestrijden. *Smart Cities* is een term die wordt gebruikt om dergelijke vormen van intelligence aan te duiden. Meesters (2014) noemt in dit verband het begrip Intelligent Blauw. Dit betekent dat de politie:

- alert is op signalen (ook de zwakke) uit de samenleving, de partners binnen de maatschappelijke veiligheidszorg en de eigen organisatie;
- adaptief is in de wijze waarop zij haar taak uitvoert (zowel de actiekeuze als de uitvoering hiervan);
- responsief is aan de voorwaarden die onze samenleving stelt.

Op grond van onderzoeksbevindingen stelt Meesters dat als de politieorganisatie haar werk meer Intelligent Blauw gaat benaderen, zij nog meer de verbinding zal gaan zoeken met andere organisaties in de maatschappelijke veiligheidszorg. Zo kan er een systeem ontstaan van intelligente organisaties die samen sociale innovatie tot stand brengen¹².

Engberts en Copini (2016) noemen in dit verband ‘sensing’ middels technische hulpmiddelen en het belang van samenwerking met publieke en private partijen op dit vlak: “De politie maakt hier nog weinig gebruik van. Samenwerking met andere partners in het kader van sensorgebruik en delen van gezamenlijke sensorinformatie is echter hard nodig. Er zijn veel voor de politie relevante signalen op te

⁹ Cybersecuritybeeld Nederland (2017)

¹⁰ Geveke, G. H. (2016)

¹¹ Kenniscentrum Techniek: Forensisch Onderzoek (2017)

¹² Meesters, P. M. A. (2014)

halen bij burgers, ondernemers en andere overheidsinstanties, waaronder toezichhouders en handhavers. Met het gebruik van sensoren wordt de heterdaadaanpak van de politie effectiever en efficiënter en er is ook de voorspellende waarde van sensing.”¹³

Technologische ontwikkelingen en wetenschappelijke inhoudsgebieden

Technologische ontwikkelingen vertonen dikwijls een verwevenheid met één of meer wetenschappelijke inhoudsgebieden. Een voorbeeld daarvan is de DNA-technologie, de bodyscan, de brainscan, ofwel technologische toepassingen in de biowetenschappen die ook in politiewerk hun toepassing vinden. Ook de sociale wetenschappen zijn van invloed op het politiewerk of vinden daarbinnen een toepassing. Sociale wetenschappen kunnen bijvoorbeeld inzichten bieden in:

- het functioneren van criminelen of personen die op een andere manier de veiligheid bedreigen, of slachtoffer dreigen te worden;
- het denken en functioneren van burgers, groepen of van massa's;
- het functioneren en handelen van politiefunctionarissen. Daarbij kan onder meer gedacht worden aan processen van samenwerking, traumatisering, omgaan met stress, burn-out, scheiding van werk en privé, ontwikkeling en handhaving van integriteitsnormen, processen van loyaliteit en solidariteit en aan professionele leerprocessen.

Implicaties

De effecten van technologie op de maatschappij waren in het verleden overwegend positief. Veel technologieën hebben een focus op gezondheid, duurzaamheid en milieu. Zelfrijdende auto's en 3D-printing hebben een positief effect op CO2-uitstoot, maar de impact van nieuwe technologieën op werk en welvaart zal ook negatief zijn. Vooral als gevolg van het gebruik van robots, zelfrijdende auto's, KI en 3D-printen, zal een groot deel van de bestaande banen binnen 20 jaar verdwijnen. Daarnaast is de trend zichtbaar dat de welvaart toeneemt, maar de inkomensongelijkheid ook.¹⁴

Een ander (indirect) gevolg van technologische ontwikkelingen is de klimaatverandering. De effecten hiervan zijn een stijging van de temperatuur, de stijging van de zeespiegel en verwoestijning. Deze bewegen grote groepen mensen ertoe om hun land te ontvluchten om zich elders te vestigen om te overleven. De landen waar de klimaatvluchtelingen hun toevlucht zoeken, zullen de gevolgen ervaren. Technologische ontwikkelingen hebben tal van implicaties voor de samenleving en de politie. Nieuwe technologische mogelijkheden veranderen de wijze waarop de samenleving functioneert en hebben ook invloed op de wereld van criminaliteit en de (on)veiligheid. Ontwikkelingen in de aanpak van politiewerk zijn vereist en deels al zichtbaar.

Flexibiliteit

In de samenleving is een steeds intensievere en snellere communicatie aan de orde. Die snelheid heeft ingrijpende gevolgen voor de betrokken organisaties en personen rol die een taak hebben in situaties van (dreigende) onveiligheid, of criminaliteit. In een netwerkachtige communicatiestructuur is een bureaucratische of hiërarchische organisatie al op voorhand in het nadeel. Er is een groeiende noodzaak van flexibiliteit, fluïde organisatievormen, adaptieve organisatievormen met relatieve autonomie van professionals en een groot vermogen om te schakelen en te heroriënteren. Allemaal kenmerken die in

¹³ Engberts, B. en Copini, F. (2016)

¹⁴ Deze technologische ontwikkelingen zetten onze maatschappij op z'n kop (z.j.)

een hiërarchische organisatie minder voorkomen. Dat betekent dat er binnen landelijke kaders ruimte moet zijn om regionaal en lokaal flexibel te kunnen inspelen op wat daar noodzakelijk is.

Tegelijkertijd moet onderkend worden dat veiligheid en misdaad steeds internationaler worden en dat de flexibiliteit ook in die internationale en veelal virtuele wereld zo groot mogelijk zal moeten zijn. Dat brengt de politie in een soort spagaat tussen gebiedsgericht werken en internationaal en globaal werken. Problemen zullen benaderd moeten worden met inachtneming van hun context, zowel de lokale als de internationale context en hun onderlinge verwevenheid. Dat vereist om combinaties van deskundigheid en analytisch vermogen die zich niet gemakkelijk in afzonderlijke politiemensen laten verenigen. Daarom zal gezocht moeten worden naar werkwijzen waarin teams in gezamenlijkheid (met inzet van verschillende deskundigheden, connecties en ervaringen) de politietaken uitvoeren.

Expertise binnen en/of buiten de politie

De technologische ontwikkelingen zijn zo divers dat ze ook inhoudelijk vragen om uiteenlopende deskundigheid. Het gaat daarbij om expertise op het terrein van wapens, van beveiligingssystemen, van communicatiemiddelen, dataverzameling en analyse en administratiesystemen. Op technisch vlak is deskundigheid nodig met betrekking tot het toepassen van drones, robotica, forensische technieken. Om als politie in de digitale samenleving en in de complexiteit daarvan te functioneren zijn vooral competenties nodig op technisch en ICT-gebied. De vraag is echter hoeveel van de benodigde deskundigheid binnen de politieorganisatie aanwezig moet zijn en in hoeverre samenwerking kan worden aangegaan met experts van buiten de politie.

De vraag is of alle benodigde deskundigheid nog wel in één organisatie gebundeld kan en moet worden. Het antwoord daarop hangt samen met de mogelijkheden om het gewenste niveau van deskundigheid te ontwikkelen en te borgen in een politieorganisatie die onder permanente operationele druk staat. Er zullen steeds afwegingen moeten worden gemaakt over: welke taken bij en door de politie worden uitgevoerd, het in het leven roepen van gespecialiseerde eenheden, het outsourcen van taken aan gespecialiseerde partners, en het aangaan van samenwerking met onderzoekers/ontwikkelaars/experts om samen de taken het hoofd te bieden.

De snelle ontwikkelingen in wetenschappen en wetenschappelijke methoden vragen om een samenwerking tussen wetenschappelijk en politiewerk. Zonder een dergelijke samenwerking zullen wetenschappelijke inzichten en methoden naast de politiepraktijk blijven staan en daarop een kritische reflectie bieden zonder er een directe constructieve bijdrage aan te leveren. Kritische distantie is echter waardevol en met regelmaat nodig.

Permanente professionalisering en werkomgeving

Het werk van de politie vertoont te midden van alle geschetste ontwikkelingen een steeds grotere complexiteit. Om daarmee om te gaan is een permanente aandacht voor de ontwikkeling van het personeel en de organisatie belangrijk. Werkprocessen vragen om professionalisering. Werken en leren vallen in toenemende mate samen. Om permanente professionalisering mogelijk te maken zal de werkomgeving kenmerken van een leeromgeving moeten vertonen. Het gaat daarbij zowel om de organisatiecultuur, als de structuur, alsook de infrastructuur en de virtuele omgeving. Platforms om kennis te delen, kennis te creëren, elektronische werk-leeromgevingen maken deel uit van een krachtige professionele leeromgeving.

De werkomgeving is ook een sociale omgeving waarbinnen collega's samenwerken en hun werk beleven. De politie staat onder druk, maakt veel ingrijpende dingen mee en is daardoor op een aantal

vlakken kwetsbaar. Voorbeelden van dergelijke kwetsbaarheden zijn werkdruk, traumatische ervaringen, integriteit- en loyaliteitskwesaties. Transparant optreden, onderlinge openheid, het bespreekbaar maken van netelige kwesties, leren omgaan met kritiek en stress, openheid naar buiten toe zijn elementen die bijdragen aan een gezonde bedrijfscultuur.

Samenwerking met spelers op internationaal niveau

De invloed van technologie op wereldwijde verschijnselen als klimaatverandering en de gevolgen daarvan laat zien dat het oplossen van problemen als ze zich nationaal of lokaal al manifesteren veelal te laat is. Problemen met een dergelijke impact moeten bij de wortel worden aangepakt. Dat impliceert een ander niveau van interventie. De functie van de politie zal in zo'n benadering samenwerking vragen met spelers op internationaal niveau. Het aanpakken van drugscriminaliteit kan niet plaatsvinden zonder dat er ook wordt samengewerkt met politie in producerende landen. De functie van de politie raakt zo ingebed in samenwerkingsverbanden met het Ministerie van Buitenlandse Zaken, inlichtingendiensten, met het Ministerie van Defensie, met internationale organisaties en Non Governmentale Organisaties (NGO's).

Aanbevelingen

- Verken het gebruik van technologie in de samenleving en beweeg mee met die trends, d.w.z. herken en volg de culturele effecten van de nieuwe technologieën, speel er flexibel op in, schakel waar nodig, wees dienstverlenend en zoek co-creatie met andere partners in het werk en met burgers;
- Maak onderscheid tussen competenties en mensen. Niet iedereen hoeft alle competenties te hebben om samen toch competent en slagvaardig te zijn;
- Streef naar verbinding van competenties, naar ontschotting en naar synergie tussen mensen, organisatieonderdelen en organisaties;
- Maak gebruik van wetenschappelijke (analyse)methoden;
- Verdeel en verbind expertisegebieden en taken samen met partnerorganisaties over grenzen van de eigen organisatie heen;
- Vervul waar nodig gevraagd en ongevraagd een adviesrol;
- Zoek samenwerkingspartners om de misdaad bij de wortel te bestrijden.

2.2 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.

Internationalisering van de samenleving

De instroom van mensen uit het buitenland verandert de samenstelling van de Nederlandse bevolking. Deze internationalisering van de samenleving heeft uiteenlopende gevolgen. Er zijn culturele invloeden, er is een grotere verscheidenheid aan opvattingen, talen en tradities. Er zijn meer contacten met het buitenland. Er wordt in grotere mate samengewerkt met andere landen, zowel in de handel als op andere gebieden. Nederland kent een hoge economische verwevenheid met andere Europese landen.

De welvaart en werkgelegenheid hangen voor een groot deel af van de handelsrelaties met andere Europese landen.¹⁵

In haar werk heeft de politie te maken met een grotere diversiteit in de samenleving. Dat vergt grotere kennis van culturen en tradities en van gevoeligheden bij verschillende bevolkingsgroepen. Een inclusieve houding en benadering, respectvolle omgang met de bevolking vragen tegenwoordig in toenemende mate om interculturele competenties.

Ook de politie zelf heeft te maken met internationalisering van het politiewerk. Er zijn steeds meer en intensievere internationale samenwerkingsvormen op het gebied van bestrijding van internationale georganiseerde misdaad, mensenhandel/smokkel, arbeidsuitbuiting, terrorisme. Zo heeft de EMPACT-samenwerking, gericht op multidisciplinaire Europese criminaliteitsbestrijding, er de afgelopen jaren toe geleid dat de hoeveelheid informatie over criminele netwerken enorm is toegenomen. Daarbij is te zien dat netwerken in meerdere landen tegelijkertijd actief zijn, binnen de EU maar ook daar buiten'.¹⁶ Ook is er Europese justitiële samenwerking.¹⁷ Samenwerking is echter nog te vaak te veel beperkt tot strategische en beleidssamenwerking en wordt in mindere mate aangetroffen op het operationele niveau. Een voorbeeld van de meer strategische samenwerking is het project Pearls in Policing (PiP).¹⁸ Daarover wordt in een evaluatie geconstateerd dat PiP binnen één programma drie functies wil bedienen, die in deze samenhangende opzet niet alle drie op hetzelfde ambitieuze niveau te bedienen zijn. Een ander voorbeeld van een internationale samenwerking zijn de Strategische Landen Programma's (SLP's) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, die opgesteld zijn ten behoeve van internationale politiesamenwerking. De SLP's zijn gebaseerd op een selectie van zestien prioritaire landen waarmee Nederland een sterke criminaliteitsrelatie heeft, of die om andere redenen van groot belang zijn voor de veiligheid van Nederland. Uit een evaluatie uitgevoerd in 2016 blijkt er op niet-operationeel vlak voortgang geboekt in het opbouwen van netwerken in de prioritaire landen. Daarnaast hebben de SLP's geleid tot een stroomlijning en een eenduidiger aansturing van de internationale politiesamenwerking binnen de Nederlandse politie. In de evaluatie worden echter ook twee belangrijke beperkingen gesignaleerd: de koppeling van de SLP's met de operationele praktijk is zwak: er is geen aantoonbaar effect van het SLP-beleid op operationele samenwerking en weinig aansluiting bij operationele organisaties en Nederland wordt door buitenlandse partners niet altijd gezien als een 'betrouwbare partner'. Dit komt vooral voort uit de behandeling van rechtshulpverzoeken.¹⁹

Migratie

Nederland telt per 1 januari 2017 bijna 17,1 miljoen inwoners, ruim 100 duizend inwoners meer dan een jaar eerder. De groei was vooral het gevolg van migratie. Per saldo (immigratie minus emigratie) vestigden zich 79 duizend migranten in ons land. De natuurlijke aanwas (geboorte minus sterfte) droeg 24 duizend bij aan de bevolkingsgroei.²⁰

Europa heeft te maken met een instroom van vluchtelingen. Naast de mensen uit Suriname, Turkije en Marokko zijn er de afgelopen jaren vluchtelingen uit landen als Syrië en Eritrea naar Nederland gekomen. Conflicten in de wereld zorgen voor pieken in de asielstroom naar Nederland. In 2015 was er een

¹⁵ Nederland in Europese top economische internationalisering (16 september 2014)

¹⁶ Bakker, P. (2016)

¹⁷ Nederland in Europese top economische internationalisering (16 september 2014)

¹⁸ De glans van de parels – onderzoek naar de effectiviteit van 'Pearls in Policing' en de aansluiting bij nieuw beleid (z.j.)

¹⁹ Princen, S., Geuijen, K., & Schiffelers, M.-J. (2016)

²⁰ Trends in Nederland 2017 (2017)

piek van Syrische asielmigranten. Ook nam het aantal Eritrese asielmigranten toe. Het eerste decennium van deze eeuw kende een relatief bescheiden asielinstroom waarbij Irakezen de grootste groep vormden. In de jaren negentig van de vorige eeuw kwamen veel Joegoslaven, rond de eeuwwisseling gevolgd door Afghanen. Daarnaast is er binnen Europa veel arbeidsmobiliteit. Deze mobiliteit bracht onder meer veel Polen naar Nederland.²¹

Op 1 januari 2016 had 12,3 procent van de inwoners van Nederland met een migratieachtergrond een niet-westerse, en 9,8 procent een westerse achtergrond. Bijna de helft van de personen met een niet-westerse achtergrond is in Nederland geboren en hoort daarmee tot de tweede generatie. Bij degenen met een Turkse of Marokkaanse achtergrond behoort iets meer dan de helft tot de tweede generatie.²² Wat betreft de verhouding migrantenachtergrond en aantal geregistreerde verdachten, is het aandeel geregistreerde verdachten van misdrijven onder personen met een niet-westerse achtergrond, personen uit de nieuwe EU-landen en vluchtelingengroepen hoger dan onder personen met een Nederlandse achtergrond. Tegelijkertijd blijkt dat in de afgelopen tien jaar zowel bij personen van Nederlandse als van Turkse, Marokkaanse, Surinaamse of Antilliaanse achtergrond het aandeel verdachten met bijna de helft is afgenomen. Dit geldt ook voor de vluchtelingengroepen.²³

Polarisatie, dreigingen en aanslagen

Migratie heeft invloed op de samenleving in politiek, cultureel en godsdienstig opzicht. In Nederland en in andere Europese landen is sprake van een toenemende polarisatie. Op verschillende plaatsen in Nederland en Europa heeft polarisatie geleid tot spanningen, agressie en terroristische dreiging en aanslagen. De aanslagen die ISIS en haar sympathisanten sinds de tweede helft van 2014 in het Westen hebben gepleegd, illustreren de terroristische dreiging. Naast de ISIS-dreiging is er sprake van een groeiende dreiging tegen het Westen vanuit Al Qaida.²⁴

Ook andere ontwikkelingen in het buitenland hebben hun weerslag op verhoudingen in Nederland. Zo zorgt de campagne voor het door de Turkse president Erdogan gewonnen grondwetreferendum voor polarisatie. De bestaande scheidslijnen in de Turkse samenleving, en daarmee binnen de Turkse diaspora in Europa, zijn verder verdiept. Zorgelijk is dat in Turkije paramilitaire knokploegen actief zijn. Eén van die groepen is ook buiten Turkije (buitenwettelijk) actief en heeft een Nederlandse afdeling opgericht.²⁵

De politie heeft op verscheidene manieren met de hierboven beschreven dreigingen te maken. Er is de noodzaak om radicaliseringsprocessen te voorkomen en indien ze zich toch voordoen te signaleren en te corrigeren. In situaties waarin het tot feitelijke terreur komt, moet de politie daarop een antwoord bieden in de vorm van opsporing en arrestatie. Bij het verrichten van de politietaak werkt de politie in verschillende fasen met verschillende partners samen.

Misdaad, criminele netwerken en ondermijnende criminaliteit

De internationalisering van de samenleving manifesteert zich ook in de misdaad. De misdaad ligt steeds vaker in handen van internationale criminele netwerken. Mensenhandel, de productie van en handel in drugs, witwassen, financieel-economische criminaliteit (fraude) en cybercrime: het draait

²¹ Trends in Nederland 2017 (2017)

²² Bevolking naar migratieachtergrond (2016)

²³ Jaarrapport integratie 2016

²⁴ TESAT (2017)

²⁵ Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 45 (2017).

allemaal om het verdienen van zoveel mogelijk geld. Aan de andere kant worden burgers en de samenleving bedreigd door terrorisme, dat primair ideologisch is gedreven.²⁶

Het Clingendael Instituut constateert ten aanzien van criminele netwerken²⁷: ‘Volgens Europol vormt het Schengengebied een ‘comfortable operation area’ voor mensenhandelaren met betrekkelijk lage pakkans en goede mogelijkheden om slachtoffers te laten rouleren binnen een groot geografisch gebied. Europol signaleert in 2016 een toenemende en polariserende rol in het migratiedebat voor rechtsextremistische groeperingen en verwacht meer (ernstige) geweldsincidenten. Binnen Europa vormen Nederlands buurlanden Duitsland, België en het VK steevast de top-3 van landen waarmee volgens de analyse ‘Criminele relaties tussen Nederland en andere landen’ de sterkste banden bestaan. Duitsland en België delen dezelfde problematiek: dadergroepen kunnen in de grensgebieden ongehinderd opereren en de logistieke banden zijn nauw’.

Het effectief aanpakken van deze complexe netwerkstructuren is één van de grote uitdagingen in de bestrijding van deze vormen van georganiseerde misdaad. Over de effectiviteit van verschillende interventiestrategieën om deze criminele netwerkstructuren te frustreren is echter in de politiepraktijk, maar ook de wetenschap nog weinig bekend.²⁸ Het nader bestuderen en doorzien van dergelijke netwerken zal bijdragen aan de mogelijkheden van de politie om adequaat te interveniëren om de netwerken te frustreren en te bestrijden.

Overigens, zo blijkt uit onderzoek van Prins (2017), wordt inmiddels erkend dat internationale criminaliteit en andere problematiek lokale ankerpunten heeft: “Internationale criminaliteit of problematiek heeft lokale wortels. Een crimineel woont ergens. Een wietplantage is ergens gevestigd. Een criminele bende huurt ergens een plek om spullen op te slaan of vanuit te vervoeren. Dat speelt zich af binnen een gemeente.” Eén en ander kan met lokale (bestuurlijke) middelen verstoord of gehinderd worden²⁹.

Een bepaalde vorm van criminele netwerken zijn rondtrekkende criminele groepen die naar andere landen gaan om daar hun misdaden te plegen. Deze vorm wordt aangeduid als ‘mobiel banditisme’. Tot en met 2013 was in Nederland een stijging te zien van mobiel banditisme vanuit Oost-Europa, met name uit de landen Polen, Bulgarije, Roemenië en Litouwen.³⁰

Een andere – groeiende - vorm van criminaliteit is ‘ondermijnende criminaliteit’, een vorm van misdaad die maatschappelijke structuren of het vertrouwen daarin schaadt. Dit soort criminaliteit wordt ook vaak gepleegd in criminele samenwerkingsverbanden en gaat niet zelden gepaard met geweld, bedreiging en intimidatie.

Nationale prioriteiten van de Nederlandse politie zijn, volgens het Clingendael Instituut³¹:

- Ondermijnende criminaliteit
- Cybercrime
- Horizontale fraude
- Kinderporno
- High impact crimes.

²⁶ Ondermijnende criminaliteit, Openbaar Ministerie (z.j.)

²⁷ Europol, Serious and Organised Crime Threat Assessment (2013)

²⁸ Duijn, P. A. C., Kashirin, V., & Sloot, P. M. A. (2014)

²⁹ Van der Wiele (15 januari 2018)

³⁰ Mobiel banditisme (z.j.)

³¹ Van der Laan, F., Bakker, A., De Bruijn, K., Jacobs, S., Landman, L., Rijken, T., & Zweers, W. (2016)

Implicaties

De heterogeniteit van de samenleving zal ook een plek moeten krijgen binnen de politie. Dat is nodig om draagvlak te hebben of te behouden onder de burgers én om voldoende kennis van culturele verschillen en vaardigheden te hebben om burgers respectvol en adequaat tegemoet te kunnen treden. Bovendien vereist de heterogeen samengestelde samenleving beschikbaarheid van talenkennis en vaardigheid in verschillende talen binnen de politie. Dat is nodig om met groepen in de samenleving te communiceren en om de onderlinge communicatie van mensen te kunnen begrijpen. Dat geldt zowel in contact met burgers, zoals in het werk van wijkagenten, alsook bij intelligence en opsporing. De heterogeniteit van de bevolking brengt ook met zich mee dat vaker internationaal samengewerkt zal moeten worden om problemen te ontrafelen of op te lossen. Ook daarvoor is doorleefde kennis en ervaring met andere talen en culturen van belang.

Overigens blijkt uit een onderzoek van de Politie Academie in samenwerking met Motivaction (2014) dat, meer nog dan persoonlijke eigenschappen (zoals het geslacht of de huidskleur van agenten), visuele kenmerken die naar de functie verwijzen, zoals het dragen van een wapen of de aard van het uniform, belangrijk zijn voor het gezag van de politie.³² Daarnaast blijkt dat het gezag van de politie voor een groot deel op straat moet worden verdiend. Het komt daarbij meer op vaardigheden, houding en persoonlijkheid dan op het gebruik van geweldsmiddelen aan. Dat geldt tegenwoordig sterker dan ooit, nu het politieoptreden door talloze burgers gezien, gefilmd en op internet gezet wordt.

Realiseren van meer diversiteit binnen de politie

De politie streeft naar het realiseren van meer diversiteit in de gelederen om zodoende haar herkenbaarheid en draagvlak onder burgers te vergroten. Van de nieuwe aanwas van 700 aspirant-agenten op de Politieacademie heeft dit jaar 25% een migratieachtergrond - een verdubbeling ten opzichte van 2015.³³ Ook in de ons omringende landen wordt gestreefd naar versterking van de diversiteit, om zodoende te waarborgen dat de politie een afspiegeling vormt van de maatschappij waarbinnen zij functioneert.

Uit onderzoek van Motivaction blijkt echter dat werken bij de politie voor veel jongeren met een migratieherkomst niet aantrekkelijk is.³⁴ Jongeren met een migratieachtergrond voelen weinig voor een baan bij de politie. Het kan voor loyaliteitsproblemen zorgen ten aanzien van de eigen bevolkingsgroep. Het imago van de politie is volgens sommige respondenten zo slecht, dat ze vrezen dat hun banden met familie en vrienden eronder zouden lijden als zij agent zouden worden.^{35 36} Om met de geschetste spanning tussen verschillende loyaliteiten om te gaan, is het van belang daarover open te zijn en de kwesties bespreekbaar te maken. Dat vraagt om transparantie, een cultuur van onderlinge verantwoording en openheid voor kritiek.

Uit een in opdracht van het WODC (2017) verricht onderzoek naar georganiseerde criminaliteit en de integriteit van medewerkers van rechtshandavingsorganisaties, blijkt dat functionarissen met een migratieachtergrond relatief oververtegenwoordigd zijn als het gaat om integriteitsschending of een relatie met georganiseerde criminaliteit. Gezien de relatief grote betrokkenheid vanuit sommige etnische groepen bij (georganiseerde) criminaliteit, is de kans dat functionarissen met een migratieachter-

³² De Mare, H., Mali, B., Bleecke, M., & Van den Bring, G. (2014)

³³ Bahara, H., & Ezzerouli, N. (2017, 4 oktober)

³⁴ Azaaj, I., & Ait Moha, A. (2016)

³⁵ Stoffelen, A. (2017)

³⁶ Ait Moha, A., & Azaaj, I. (2017)

grond in hun grote netwerk iemand kennen uit het criminele milieu groter dan onder autochtone functionarissen. De betrokken ambtenaren worden hierdoor geconfronteerd met het probleem van de dubbele loyaliteit.³⁷

Samenwerking

De politieke, culturele en godsdienstige verscheidenheid brengt spanningen met zich mee, die zich kunnen uiten in onverdraagzaamheid, conflicten, radicalisering, extremisme en terreur. De politie heeft in het voorkomen, signaleren en bestrijden daarvan een cruciale rol. Die rol vereist een nauwkeurige afstemming en samenwerking met andere relevante organisaties, zoals gemeenten, het Openbaar Ministerie, geestelijke gezondheidszorg, jeugdzorg en reclassering. Behalve met deze ketenpartners werkt de politie samen met verwante organisaties zoals de Politie-academie en de Koninklijke Marechaussee of internationaal met onder meer Europol en Interpol.³⁸

Met de invoering van de Nationale Politie, is de politie op grotere afstand komen te staan van het lokale bestuur, waardoor het voor burgemeesters – vooral van kleinere gemeenten – lastiger is geworden om hun gezag ten aanzien van ordehandhaving en hulpverlening waar te maken.³⁹ Daarnaast blijft een aanzienlijk deel van de burgemeesters een toegenomen afstand tot de politie ervaren. De burgemeesters worden enerzijds verantwoordelijk gehouden voor lokale orde en veiligheid. Anderzijds wordt de ruimte om die verantwoordelijkheid waar te maken beperkt.⁴⁰ Dit aspect van de samenwerking nadere uitwerking.



Omgaan met ethische dilemma's

Professionals die betrokken zijn bij de bestrijding van criminaliteit moeten op gezette tijden in samenwerking beslissingen nemen die een afweging vragen tussen verschillende morele waarden, zoals privacy, vrijheid en veiligheid. Beslissen over ethische vraagstukken is een essentieel onderdeel van de dagelijkse beroepspraktijk geworden. Een onderzoek van de Amerikaanse denktank RAND Corporation biedt een overzicht van methoden en instrumenten dat het omgaan met ethische dilemma's en het maken van ethische keuzes binnen contraterrore kan ondersteunen. Er is echter nog weinig bekend over de effectiviteit ervan. Uit empirisch onderzoek blijkt evenwel dat leiderschap een kritische factor is. Daarbij gaat het zowel om leiderschap in de zin van 'richting geven' als om het tonen van voorbeeldgedrag.⁴¹

Professioneel acteren in een gepolariseerd klimaat

Het uiten van stellige meningen heeft terrein gewonnen op genuanceerde meningen en dat blijft niet beperkt tot sociale media. De politie heeft hier in de praktijk mee te maken (denk bv. aan de reactie op de aanhouding van rapper Typhoon, het verzet tegen de komst van AZC's). Er is nauwelijks vat te krijgen op de polarisatiedynamiek, bovendien vindt escalatie doorgaans plaats buiten de invloedssfeer

³⁷ Nelen, H., Kolthoff, E., Brepoels, M., van Doornen, S., van Halderen, R. C., Smulders, I., & de Winter, M. (2017)

³⁸ Samen met u, samen met partners (z.j.)

³⁹ Terpstra, J. B., Foekens, P., & Van Stokkom, B. A. M. (2015)

⁴⁰ Terpstra, J. B., Foekens, P., & Van Stokkom, B. A. M. (2015)

⁴¹ Reding, A., Van Gorp, A., Robertson, K., Walczak, A., Giacomantonio, C. & Hoorens, S. (2014)

van de politie. Het handelen van de politie kan de polarisatie versterken (olie op het vuur gooien) of depolariseren (de angel eruit trekken). Excuses aanbieden of een oordeel geven, kan bijvoorbeeld ave-rechts en juist polariserend werken. Leren reageren op een passende manier is van belang. Inmiddels heeft de politie een Handelingskader Proactief Controleren ontwikkeld. Daarnaast kan denkkader van Brandsma waarin de 'taal van het midden' wordt bepleit, handvatten bieden.⁴² Hierin verheldert Brandsma de polarisatiedynamiek en geeft handreikingen voor het omgaan met zwart-witdenken en polariserende verhoudingen tussen mensen en groepen mensen. Hij propageert het niet oordelen, geen partij kiezen, maar de nuance zoeken als bewakers van de democratische orde en als zijnde een politie van iedereen.

Herbezinning op de organisatie van (internationale) samenwerking

In al de samenwerkingsverbanden is het van belang taken te verdelen en daarnaast te bepalen wie waarin leidend is, meewerkt of volgt. De herbezinning op taken, rollen en expertise brengt een aantal kwesties met zich mee die betrekking hebben op verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de betrokken organisaties/diensten. Ook opent een dergelijke kijk op de gezamenlijke rol in zaken van veiligheid (noodhulp, opsporing, signalering en advisering) mogelijkheden voor gezamenlijke investeringen van geld en inspanningen in professionalisering en kennisontwikkeling.

De intensivering van nationale en internationale samenwerking is op alle niveaus aan de orde (strategisch, tactisch en operationeel) en vraagt om organisatievormen om aan die samenwerking gestalte te geven. Te vaak blijft de wil tot met name internationaal samenwerken echter nog beperkt tot het beleidsniveau. Facetten van internationale samenwerking zouden ook in opleidingen voor opsporing en leidinggevenden verankerd moeten worden.⁴³

In een meer fluïde structuur van samenwerking zijn behalve de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de samenwerkingspartners, ook de ministeriële verantwoordelijkheden, de democratische controle en de kanalen voor verantwoording aan een herijking toe. Met de internationalisering van de samenleving en van de misdaad lijken de taken van de politie, van inlichtingen en opsporingsdiensten, douane, Koninklijke Marechaussee en het leger dichter bij elkaar te komen en is bezinning op de (her)verdeling van taken en verantwoordelijkheden en de daarbij horende expertise en competenties aan de orde. In gevallen van terreur en deelname aan oorlog in het buitenland (*foreign fighters*) is de grens tussen misdaad en oorlog soms vaag. Ook in deze samenwerking is het van belang te zoeken naar een optimale taakverdeling, rolverdeling en verdeling van expertise en competenties. Implicatie daarvan is dat de politiefunctie wordt bekeken in een breder verband dan alleen de eigen organisatie en dat daardoor de grenzen tussen organisaties in toenemende mate permeabel zijn.

Aanbevelingen

- Representatie van de bevolkingssamenstelling in het korps (afspiegelingsfunctie) om het draagvlak te vergroten;
- Zorg voor voldoende en diverse talenkennis op alle niveaus in de organisatie;
- Wees open over integriteitskwesties en loyaliteitsspanningen en maak die bespreekbaar;
- Leer depolariseren in contact met burgers en communiceer proactief over de rol van de politie.
- Zoek multidisciplinaire samenwerking in de keten;

⁴² Brandsma, B. (2016)

⁴³ Bakker, P. (2016)

- Overweeg de rol- en taakverdeling per fase in de keten (proactie, preventie, preparatie, repressie, follow up);
- Zoek samenwerking met andere partners in het veiligheidsdomein (leger, KMar, AIVD, FIOD, Interpol, Europol, Douane etc.);
- Werk breed samen met relevante ministeries (BZK, JenV, Defensie, BZ, EZ, etc)
- Zoek oplossingen bij de bron in plaats van aan de achterkant.

2.3 Ontwikkelingen in het sociaal domein

Inclusief vereenzaming van ouderen, veranderingen van de normen en waarden, maar ook de processen van decentralisatie in (Jeugd)zorg en welzijn.

Afbakening van het sociaal domein

De term sociaal domein wordt in de geraadpleegde literatuur vooral gebruikt binnen de sectoren die te maken hebben met de sociale kant van het gemeentelijke beleid: zorg, welzijn, onderwijs, gezondheidszorg, opvoeding, inburgering en sociale activering. In de Overall Rapportage sociaal domein 2015 van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP)⁴⁴ wordt over het Sociaal Domein gezegd: “De afbakening van het sociaal domein is niet wettelijk geregeld. We kunnen een onderscheid maken tussen een beperkte en een ruime definitie (King 2013). In enge zin heeft het sociaal domein betrekking op alles wat lokale overheden doen op het gebied van werk, zorg en jeugd conform de afbakening in de Participatiewet, de WMO 2015 en de Jeugdwet. In ruime zin rekenen gemeenten een bredere waaier aan gerelateerde taken tot het sociaal domein, zoals de handhaving van de leerplicht, bestrijding van vroegtijdig schoolverlaten, passend onderwijs, leerlingenvervoer en bestrijding van onderwijsachterstanden (sector onderwijs); bij de sector inkomen zijn reguliere bijstand, bijzondere bijstand en schuldhulpverlening voorbeelden van gerelateerde taken, bij de sector zorg/jeugd zijn dit openbare gezondheidszorg en jeugdgezondheidszorg.”

Ontwikkelingen in het sociaal domein

Sinds 1 januari 2015 hebben gemeenten er veel nieuwe taken bij gekregen op het gebied van (jeugd)zorg, welzijn, bijstandsverlening en activering. Er is sprake van een transitie (het inregelen van de nieuwe taken) en een transformatie (het opnieuw inrichten van processen en toepassen van nieuwe werkwijzen).⁴⁵ Het gevolg van deze transities en transformatieprocessen voor (lokale) overheden en netwerkpartners zijn: veel nieuw beleid en bijbehorende nieuwe processen evenals nieuwe vormen van samenwerking die in sommige gevallen gepaard gaan met organisatieveranderingen.

Als we vanuit een breder perspectief naar het sociaal domein kijken, zijn naast de Participatiewet, de WMO en de Jeugdwet ook andere wetten en wetsvoorstellen relevant, in de zin van dat de handhaving/uitvoering hiervan impact kan hebben op het werk van de politie.

Vooralsnog betreft het wetsvoorstellen, maar het is de bedoeling dat de huidige Wet Bijzondere Opnemingen in Psychiatrische Ziekenhuizen (BOPZ) vervangen wordt door:

- Wet Zorg en Dwang.
- Wet Forensische Zorg.
- Wet Verplichte Geestelijke Gezondheidszorg.

⁴⁴ Pommer, E., & Boelhouwer, J. (2016)

⁴⁵ Pommer, E., & Boelhouwer, J. (2016)

In het sociaal domein is sprake van sociale innovatie. Gestreefd wordt vorm te geven aan ‘samenredzaamheid’.⁴⁶ Sinds 1990 is daarom sprake van een verschuiving van intramurale zorgvormen naar ambulante zorg en behandeling in de thuissituatie. De Wet Verplichte Geestelijke Gezondheidszorg - in februari 2017 ingediend bij de Tweede Kamer - is het meest recente voorbeeld van deze ontwikkeling. Onder de huidige Wet Bijzondere Opnemingen in Psychiatrische Ziekenhuizen (BOPZ) is gedwongen zorg alleen mogelijk in een psychiatrisch ziekenhuis met (BOPZ)-aanmerking. De nieuwe conceptwet, die de Wet (BOPZ) gaat vervangen, voorziet in verplichte zorg op maat waarbij iemand buiten een instelling verplichte begeleiding ontvangt. Ook hulp aan huis of poliklinische hulp is een mogelijkheid. Een belangrijk meerwaarde van de Wet Verplichte Geestelijke Gezondheidszorg is dat mensen, naast dat hun veel eerder zorg geboden kan worden, zij ook gedwongen kunnen worden tot opname.⁴⁷ Dit kan voorkomen dat mensen voor zichzelf of voor de omgeving een gevaar kunnen vormen. Daarnaast kan opsluiting in een politiecel, wat als traumatisch ervaren kan worden, voorkomen worden. De overheid biedt op basis van de Jeugdwet, de Participatiewet en de Wet Maatschappelijke Ondersteuning middelen en voorzieningen om maatschappelijke problemen in het sociaal domein op te lossen. Pommer en Boelhouwer (2016) zeggen hierover: “Problemen ontstaan als mensen niet goed (kunnen) functioneren in de samenleving. Voor de drie sectoren kan dat verschillende betekenissen hebben. Bij de jeugd gaat het bijvoorbeeld om duurzame opvoed- en opgroei-problemen; bij de WMO om problemen met het zelfstandig functioneren en bij arbeidsparticipatie om beperkingen die de toegang tot de arbeidsmarkt in de weg staan. Maar er zijn ook meer generieke problemen, zoals eenzaamheid, ernstige financiële problemen, verslavingsproblematiek, relatieproblemen, huiselijk geweld, een zwerfend bestaan en gezondheidsproblemen (fysiek, psychisch, geriatrisch)”.⁴⁸ Vaak kunnen mensen op eigen kracht of met hulp van anderen dit probleem oplossen, maar indien zij daar niet in slagen, is ondersteuning van de overheid gewenst. Dit is met name het geval bij kwetsbare groepen: mensen die over weinig hulpbronnen zoals opleiding, inkomen, een goede gezondheid en werk beschikken.⁴⁹ Veiligheid en de zorg zijn nauw met elkaar verbonden, stellen Van Dijk en collega’s (2014)⁵⁰. Er is een grote overlap van de doelgroepen van de politie en die van de Zorg. Het zijn die domeinen waar de negatieve kanten van maatschappelijke ontwikkelingen zich concreet manifesteren. De professionals die in wijken en buurten werkzaam zijn, lopen hier dagelijks tegen aan.

Politie en verwarde personen

	2012	2013	2014	2015	2016
Eenheid Noord-Nederland	6.032	6.800	8.113	9.492	10.335
Eenheid Oost-Nederland	7.453	8.865	9.831	11.365	13.260
Eenheid Midden-Nederland	3.915	4.792	5.606	5.960	7.619
Eenheid Noord-Holland	3.491	4.103	5.139	6.161	6.816
Eenheid Amsterdam	5.851	6.348	6.747	6.244	6.468
Eenheid Den Haag	4.269	5.199	5.718	6.873	7.649
Eenheid Rotterdam	4.081	4.853	6.231	6.457	7.054
Eenheid Zeeland-West-Brabant	3.663	4.529	4.745	5.400	5.993
Eenheid Oost-Brabant	2.941	3.245	3.864	4.241	4.975
Eenheid Limburg	2.704	3.198	3.450	3.750	4.706
Nationale Politie	44.400	51.932	59.444	65.943	74.875

Figuur 1. Aantal registraties overlast personen met verward gedrag per Eenheid. Bron: Politie (2017).⁵¹

⁴⁶ Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2016)

⁴⁷ GGD GHOR Nederland (2016)

⁴⁸ Pommer, E., & Boelhouwer, J. (2016)

⁴⁹ Pommer, E., & Boelhouwer, J. (2016)

⁵⁰ Van Dijk, A., Hoogewoning, F., & ter Woerds, S. (2014)

⁵¹ Stijgende trend overlast personen met verward gedrag (2017)

Er is een forse groei zichtbaar als het gaat om het aantal registraties van overlast door personen met verward gedrag per eenheid (Figuur 1). Politieregistraties laten zien dat de afgelopen jaren steeds meer meldingen bij de politie binnen komen over personen met verward gedrag. Er is sprake van een toename van 44.000 meldingen in 2012 naar 74.875 in 2016. Het gaat hier vaak om zaken waar de politie aanwezig moet zijn omdat de openbare orde in het geding is.⁵² Waar de politie optreedt bij individuele meldingen (acuut en niet acuut) vormt het overlast gevend gedrag van de verwarde persoon in ongeveer een derde van de gevallen direct aanleiding tot inzet.

Kwetsbare bevolkingsgroepen

Binnen de bevolking zijn er verschillende huishoudens die gezien kunnen worden als kwetsbare groepen. Dit zijn met name éénoudergezinnen, niet-westerse migranten, alleenstaanden, huurders en bewoners van achterstandswijken.⁵³ De omvang van de kwetsbare groepen is in de periode tussen 2010-2014 gestaag toegenomen. Toegespitst op de verschillende wetten, zijn lage inkomens, uitkeringsontvangers en één oudergezinnen sterk oververtegenwoordigd in het sociaal domein. Binnen de Participatiewet zien we voornamelijk lage inkomens en éénoudergezinnen, bij de WMO-uitkeringsontvangers en 80-plussers en bij de Jeugdwet éénoudergezinnen en paren met kinderen. Het gaat hier om cijfers van zelfstandig wonende personen, personen in instellingen zijn niet meegerekend.

Wanneer kwetsbare mensen langer zelfstandig wonen, en geen hulp vragen of accepteren van familie, vrienden en naasten bestaat de kans dat zij zich afzonderen van hun omgeving en uit het zicht verdwijnen. De bewuste of onbewuste vraag om hulp/aandacht kan dan andere vormen aannemen, zoals (woon) overlast of overmatig gebruik van verdovende middelen zoals drugs en alcohol.⁵⁴

Naast de geschetste ontwikkeling met betrekking tot kwetsbare bevolkingsgroepen, is er ook nog een trend zichtbaar in de netwerken van mensen.⁵⁵ Er wordt gesproken van een 'vergrijzende netwerk samenleving', waarin mensen zich verbinden met anderen in vergelijkbare omstandigheden. Dit kan in het geval van de vergrijzing leiden tot nieuwe vormen van uitsluiting en individueel isolement, bij andere groepen ook tot radicalisering.

Implicaties

Ten aanzien van de ontwikkelingen in de geestelijke gezondheidszorg en maatschappelijke ondersteuning is het nodig dat de politie zich tijdig bezint op haar functie daarin.⁵⁶ De politie moet capaciteit inzetten op haar signalerende en adviserende functie; een groter beroep doen op de GGZ en andere handhavers zoals stadstoezicht. Dat betekent dat de politie ook wat betreft het sociaal domein (nog) meer moet investeren in samenwerking met andere partijen voor afstemming en overdracht. Samenwerking met GGZ en andere maatschappelijke actoren, de veiligheidsketen, woningcorporaties, opvang en zorgvoorzieningen is van doorslaggevend belang, maar vraagt tegelijkertijd veel energie en tijd, die ten koste zal gaan van andere (strafrechtelijke) taken.

⁵² Handhavingstekort opsporing en openbare orde (Bijlage) (z.j.)

⁵³ Pommer, E. & Boelhouwer, J. (2016)

⁵⁴ Centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid (2014)

⁵⁵ Davelaar, M., Bakker, I., van Wonderen, R. & Boutellier, J. C. J. (2012)

⁵⁶ Davelaar, M., Bakker, I., van Wonderen, R. & Boutellier, J. C. J. (2012)

Competenties en samenwerking

De ontwikkelingen in het sociaal domein stellen volgens Van Steden en Weimar (2016)⁵⁷ aan de politie nieuwe eisen, die vragen om competenties en samenwerking. Deze hebben in het bijzonder betrekking op de volgende thema's:

- Vroegsignalering, registratie, doorverwijzing en overdracht;
- Het vaststellen van de relevante partners en netwerken en afstemming van taken en verantwoordelijkheden;
- De politie moet zorgen dat zij een volwaardige positie heeft binnen netwerken (niet alleen in de samenwerking met de GGD);
- Samenwerking in multidisciplinaire sociale wijkteams en in veiligheidshuizen met daarbinnen een meersporenaanpak van straf en zorg;
- Afbakening van de verantwoordelijkheden binnen de 24/7 beschikbaarheid van de politie;
- De landelijk sluitende aanpak omgaan met verschillende vormen van “verward gedrag”, die in oktober 2018 operationeel moet zijn. Minder recent opgeleide medewerkers zullen bijscholing behoeven op het terrein van psychosociale problematiek;
- Agenten moeten in staat zijn verward gedrag te herkennen bij personen met lichte en zware beperkingen en weten of zij te maken hebben met iemand met een zorgmachtiging om op een juiste manier door te verwijzen;
- De werkwijze van de hulpverlening en de criteria van de (nieuwe) Wet Bijzondere Opnemingen in Psychiatrische Ziekenhuizen (BOPZ).

Samenwerken aan veiligheid: straf en zorg

Ten aanzien van de Jeugdwet geldt dat de decentralisatie jeugdhulp niet los gezien kan worden van het veiligheidsbeleid (openbare orde en veiligheid) binnen gemeenten. De VNG benoemt dit in 2014 in een factsheet voor burgemeesters en ambtenaren openbare orde en veiligheid (OOV): “Thema's uit het veiligheidsdomein die direct raken aan de jeugdhulp zijn: overlastgevende en criminele jeugdgroepen, 12-minners, overlast gevende multi-probleemgezinnen, huiselijk geweld en kindermishandeling, nazorg van ex-gedetineerden en psychisch kwetsbaren die overlast veroorzaken en een gevaar vormen voor zichzelf en hun omgeving. Vaak vraagt de aanpak van deze veiligheidsvraagstukken om een meersporenaanpak van straf en zorg, niet alleen gericht op de jeugdige, maar ook op het gezin (ouders, broertjes en zusjes) en de sociale omgeving (vrienden, school, sport, vrije tijd). Vroegtijdig signaleren en ingrijpen is daarbij essentieel om overlast en criminele carrières te voorkomen of te doorbreken. De werelden van (openbare orde en) veiligheid en jeugdhulp komen hier nadrukkelijk samen”⁵⁸

Van Dijk en collega's bevestigen het belang van samenwerking op het terrein van veiligheid en zorg in het artikel 'Op het snijvlak van veiligheid en zorg: samenwerking in uitvoering'; “... dat maatschappelijke problemen niet door naast elkaar opererende organisaties kunnen worden opgelost. Daarom hebben verschillende partijen in veiligheid en zorg de afgelopen jaren intensieve samenwerking georganiseerd. In deze gevallen is de les telkens dat een integrale benadering van veiligheid en zorg en welzijn cruciaal is voor een succesvolle aanpak. Vanzelfsprekend is samenwerking geen doel op zich en moeten professionals niet op elkaars stoel gaan zitten. Zij moeten vooral datgene doen wat de grootste toegevoegde waarde heeft ten opzichte van de bijdrage van de andere professional.”⁵⁹

⁵⁷ Van Steden, R., & Weimar, L. (2016)

⁵⁸ Ter Slaa, R., & Hokke, H. A. (2014)

⁵⁹ Van Dijk, A., Hoogewoning, F., & Woerds, S. ter (2014)

Van Steden en Weimar⁶⁰ beschrijven een project dat in 2015 door de politie-eenheid Amsterdam en de GGD Amsterdam werd opgezet: 'Verbeterde Samenwerking wijk-GGD en wijkpolitie'. Hierin werken wijkagenten en de sociaalpsychiatrisch verpleegkundigen nauw samen. Het project heeft tot doel:

- Eerder 'aan de voorkant' van problemen te komen, zodat kwetsbaren minder snel afglijden, minder overlast thuis en op straat veroorzaken, er minder druk staat op de instroom van minder acute cases binnen politie- en zorgketens, en het aantal 'draaideurcrises' (continue in- en uitstroom van dezelfde mensen) afneemt;
- De samenwerking tussen politie en GGD verbeteren en intensiveren. Het werk dat wijkagenten en wijk-GGD'ers leveren, is erg van persoonlijke voorkeuren en werkstijlen afhankelijk. Standaarden en protocollen zijn wel van belang, maar praktijksituaties vergen vaak improvisatie.

In hun rapport doen Van Steden en Weimar de volgende aanbevelingen ten aanzien van samenwerking en professionalisering, namelijk:

- Urgentie in aanscherpen samenwerking politie/GGD: aantal (verwarde) kwetsbaren stijgt;
- Wijkagenten en wijk-GGD'ers verdienen versterking;
- Rationaliseer besluiten om wel of niet samen als politie en GGD op huisbezoek te gaan;
- Verstevig de aanjaagrol van het Meldpunt Zorg- en Woonoverlast (MZWO), verminder de last van overlegstructuren;
- Neem onduidelijkheid over informatie-uitwisseling en privacy zoveel mogelijk weg.

Op basis van de geraadpleegde literatuur over het Sociaal Domein lijkt ontwikkeling/versterking van de politiefunctie vooral nodig in de preventie- en repressiefase van het politiewerk.

Aanbevelingen

- Stel relevante partners en netwerken op het gebied van veiligheid, straf en zorg vast en verbeter en intensiveer de samenwerking hiermee.
- Stem taken en verantwoordelijkheden af met het oog op vroegsignalering, registratie, doorverwijzing en overdracht op het gebied van veiligheid en zorg.
- Organiseer wederzijdse kennisdeling en uitwisseling van ervaringen en aanpakken;
- Bepaal waar de doelen en belangen van de betrokken organisaties en hun cliënten, of doelgroepen wringen en ontwikkel werkwijzen die behulpzaam zijn bij het omgaan met die verschillende perspectieven;
- Trek waar mogelijk gezamenlijk op om kennisdeling en samenwerking te integreren.

⁶⁰ Van Steden, R. & Weimar, L. (2016)

2.4 Ontwikkelingen in tijdsbesteding en manier van leven: Groei van vrije tijd, toerisme, evenementen en horeca

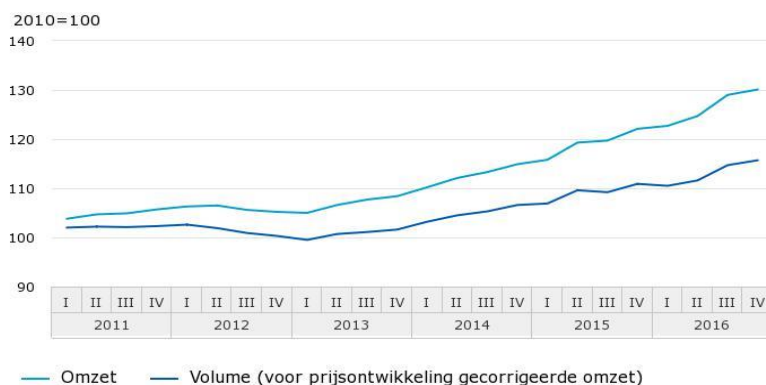
Op verschillende terreinen van het openbare leven is een toename van activiteiten te constateren. Dat leidt tot meer drukte, meer of grotere gevaren en onveiligheid. Daarnaast is er door internationale onrust een toenemend aantal demonstraties in de steden. Gemeenten en organisatoren zijn in zulke situaties de trekkers van het veiligheidsprogramma. De toename van het aantal evenementen en demonstraties leiden tot een toename aan inzet van de politie. Bovendien is door terroristische aanslagen in buurlanden vraag naar inzet van de politie voorafgaand en tijdens evenementen en demonstraties toegenomen. In deze paragraaf wordt beschreven welke trends er geconstateerd worden en wat daarvan de gevolgen zijn voor de functie van de politie.

Groei van vrijetijd

In 2015 hebben Nederlanders samen bijna 3,5 miljard vrijetijdsactiviteiten ondernomen. Vooral buitenrecreatie komt veel voor: 854 miljoen keer in 2015. Daarvan betrof het 441 miljoen keer een wandeling voor het plezier. De eigen gemeente is populair voor het ondernemen van vrijetijdsactiviteiten buitenshuis, de helft van alle 3,5 miljard vrijetijdsactiviteiten vindt plaats in de woongemeente. Mede als gevolg hiervan zijn de meest inwonerrijke provincies ook de provincies waarin de meeste uithuizige vrijetijdsactiviteiten worden ondernomen. De meeste activiteiten vonden in 2015 plaats in Zuid-Holland, gevolgd door Noord-Holland en Noord-Brabant.⁶¹

De druk op het politiewerk neemt als gevolg van de groei van het aantal vrijetijdsactiviteiten toe. Door de dreiging van terrorisme en aanslagen is de vraag naar inzet voorafgaand en tijdens evenementen en demonstraties toegenomen.⁶² De drukte in stadscentra vertoont steeds vaker de intensiteit van een evenement. De horeca groeit.⁶³ Door gebruik van alcohol en andere middelen is het moeilijker om de orde te handhaven en de veiligheid te bewaken.

Ontwikkeling horeca (seizoengecorrigeerd)



⁶¹ Trendrapport toerisme, recreatie en vrijetijd 2016 (2016)

⁶² Bijlage bij investeringsagenda van OM en regioburgemeesters: Naar een robuuste en toekomstgerichte Politie! Onderwerp: handhavingstekort opsporing en openbare orde

⁶³ Omzet horeca stijgt verder (2017, 28 februari)

De terrassen zitten vol, de vaarwegen tonen soms files van boten, daardoorheen bewegen zich bewoners, winkelend publiek en toeristen. De complexiteit van de ordehandhaving neemt stelselmatig toe. In de geschetste toenemende drukte spelen ook andere trends een rol. De internationalisering, de multiculturalisering, de onderlinge connectiviteit als gevolg van sociale media en de aanwezigheid in de publieke ruimte van mensen die voorheen in zorginstellingen verbleven, dragen allemaal bij aan de complexiteit waarmee de politie zich in haar taak geconfronteerd ziet.

Evenementen

Het aantal evenementen is de laatste jaren sterk gegroeid. Met de toename van vrije tijd en de commercialisering van de samenleving lijkt de behoefte aan georganiseerd vertier te zijn gegroeid.⁶⁴ Er is sprake van een sterke groei van de evenementenbranche en er wordt voor grootschalige concerten, liefdadigheidsevenementen, internationale sporttoernooien en grote conferenties met bijbehorende demonstraties een groot beroep op de politie gedaan.⁶⁵ Bij de organisatie van grote evenementen is er steeds vaker sprake van samenwerking met private beveiligingsorganisaties. De rol van de politie concentreert zich daarbij op opsporing van criminaliteit, openbare ordehandhaving en veiligheid. Criminaliteitsvormen die zich bij evenementen voordoen, zijn openbare orde gerelateerde delicten (uitgaans- en groepsgeweld), overtredingen in het kader van de Opiumwet en andere vormen van criminaliteit, zoals zakkenrollerij, diefstal vanaf campings festivalterreinen, zwarte handel in toegangsbevisen en voertuigcriminaliteit. Hoewel zich in het recente verleden bij verschillende evenementen ernstige incidenten hebben voorgedaan, is het aantal aanhoudingen beperkt. Dit leidde in enkele gevallen tot kritiek vanuit de samenleving en de politiek. De indruk heerst dat er veel meer mensen bij het incident betrokken waren, maar dat het merendeel de dans is ontsprongen. Het doet afbreuk aan het rechtsgevoel van mensen als de daders niet worden gepakt. Onderzoek naar de pakkans en strafbaarstelling heeft aangetoond dat een consequente handhaving van de regels, alsook een snelle opsporing en vervolging, effect heeft op het gedrag van mensen.⁶⁶

Groeiend toerisme

In 2015 hebben meer dan 15 miljoen buitenlandse toeristen Nederland voor één of meerdere nachten bezocht, dit is een groei van 8% (1,1 miljoen) ten opzichte van 2014. In Amsterdam blijft het toerisme flink groeien (2014: 5.3 miljoen, 2015: 6.8 miljoen).⁶⁷ Andere steden zullen ook meer groei gaan ervaren. Er wordt momenteel veel reclame voor andere steden gemaakt om het toerisme te verspreiden. Daarnaast is de gemeente Amsterdam zelf actief bezig de extreme stroom van toeristen te beperken door de aanpak van illegale verhuur van woningen, verbeteren van infrastructuur, en meer geld voor handhaving.⁶⁸ Maar daarnaast blijven buurtbewoners zich ook actief en zichtbaar inzetten tegen het oprukkende toerisme.⁶⁹ Dat zal ertoe leiden dat de problemen, die momenteel al in Amsterdam worden ervaren, zich weliswaar wat zullen verdunnen, maar zich ook zullen verspreiden.

De bezoekers gerelateerde overlast neemt toe. De komst van grote aantallen toeristen beïnvloedt de leefbaarheid en de sociale cohesie in wijken. Soms zijn toeristen zelf slachtoffer van criminaliteit zoals diefstal en zakkenrollerij. Het toerisme zorgt voor een aanzuigende werking van criminelen, waaronder

⁶⁴ Wal, R. van der & Kop, N. (2014)

⁶⁵ Adank, O., van Arkel, D., Esman, C., Vos, H., van Oorschot, W. & Stronks, S. (2014)

⁶⁶ Wal, R. van der, & Kop, N. (2014)

⁶⁷ Trendrapport toerisme, recreatie en vrijetijd 2016 (2016)

⁶⁸ Koot, J. (2017, 17 mei)

⁶⁹ Buurtbewoners als toeristen de straat op tegen toerisme in de Kinkerbuurt (2017, 7 september)

mobiele bendes.⁷⁰ Behalve sociale gevolgen heeft de toename van het toerisme ook gevolgen voor de verkeersdrukke. Dat brengt risico's met zich mee voor de verkeersveiligheid van de burgers. Ook zijn er gevolgen voor de aanrijtijden bij incidenten. De verkeersdrukke vraagt om meer aandacht van de politie en leidt daarmee tot een vergrote taakbelasting. De drukke, de verminderde cohesie en de frustratie over overlast ondermijnen het vertrouwen van burgers in de politie. Dat heeft weer tot gevolg dat incidenten minder gemeld worden, waardoor de politie minder zicht heeft op het voorkomen en het verloop van incidenten.⁷¹

Implicaties

Zorgen voor veiligheid is in toenemende mate het werk van professionals en steeds minder een kwestie van sociale controle tussen burgers. Aan de behoefte aan veiligheid wordt in de praktijk vaak invulling gegeven door versterkt toezicht en versterkte handhaving. Wijkagenten, private beveiligers en stadsmariniers worden – naast de reguliere politie – steeds vaker ingezet om burgers een gevoel van veiligheid te bieden.⁷² Op het gebied van evenementen is er een verschuiving zichtbaar van verantwoordelijkheden en taken van de politie naar andere organisaties. Ook samenwerking speelt een steeds nadrukkelijker rol in handhaving van de openbare orde en opsporing.

In de praktijk ligt de focus van de politie op het gebied van vrijetijd, evenementen en toerisme op handhaving. Uit onderzoek naar opsporing bij evenementen blijkt dat opsporings- en vervolgingsresultaten blijven ver achter gegeven het grote aantal delicten en de forse handhavingscapaciteit. In geval van evenementen en andere buitengewone omstandigheden zijn vormen van scenario-denken en strategische voorbereiding met partners noodzakelijk. Dat betreft zowel de bestuurlijke als de uitvoerende kant van de politietaken.⁷³

Taakverschuiving binnen de overheid

De groei van vrijetijdsactiviteiten en toerisme in een complexe context van dreiging en ervaren onveiligheid, doet in steeds grotere mate een beroep op beveiliging en op het handhaven van de openbare orde en opsporing van vormen van criminaliteit. Daarbij zijn naast de politie steeds vaker andere organisaties betrokken. Zo spelen gemeenten, in de vorm van ambtenaren openbare orde en veiligheid, medewerkers vergunningverlening, medewerkers toezicht en handhaving en een centrale coördinator handhaving, medewerkers bouw- en woningtoezicht en medewerkers van de milieudienst, steeds vaker een rol in handhaving en het opsporen van criminaliteit.⁷⁴ In sommige gemeenten worden in de bestrijding van misdaad en onveiligheid wijkregisseurs en stadsmariniers ingezet.

Overigens blijkt uit cijfers van het CBS over 2016 dat Nederlanders de leefbaarheid van hun buurt iets positiever hebben beoordeeld. Ook de veiligheidsbeleving is verbeterd, zowel in de eigen woonomgeving als in het algemeen. Het aantal Nederlanders dat naar eigen zeggen slachtoffer werd van vermogensdelicten is licht gedaald; het slachtofferschap van geweld en vandalisme is min of meer gelijk gebleven, evenals dat van cybercrime.⁷⁵

⁷⁰ Mietus, H. (2016)

⁷¹ Mietus, H. (2016)

⁷² De toekomst van de stad; de kracht van nieuwe verbindingen, de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2014)

⁷³ Wal, R. van der & Kop, N. (2014)

⁷⁴ Schaap, S. & van Dorst, M. (2011)

⁷⁵ Veiligheidsmonitor 2016 (2017)

Samenwerking met organisatoren en private beveiligers

De politie trekt zich ten aanzien van evenementen meer op haar kerntaken terug.⁷⁶ Andere taken en verantwoordelijkheden worden belegd zijn bij de organisatoren van het evenementen.⁷⁷ De politie zet steeds meer in op het in samenspraak met de organisatoren van evenementen voorbereiden van de beveiliging. De organisatoren spelen daarbij een belangrijke rol. Ook private beveiligers zijn actief op dit gebied. De outsourcing van beveiligingstaken helpt de politie om de druk te beperken die noodhulp legt op het reguliere politiewerk. De rol van de politie bij evenementen wordt steeds sterker een adviserende.

Aanbevelingen

- Inventariseer de organisaties die een rol spelen in veiligheids- en openbare orde-aangelegenheden;
- Verdeel bevoegdheden, taken en rollen tussen de betrokken partnerorganisaties;
- Wees helder over de positie van de politie in samenwerkingsrelaties met partnerorganisaties binnen overheid of in de private sector;
- Bepaal wie, waar, welke bevoegdheden heeft en waar die elkaar raken;
- Werk met elkaar in plaats van naast elkaar om zo op een natuurlijke wijze kennis en ervaring te delen en afstemming te verwezenlijken;
- Organiseer gezamenlijke intelligence-inspanningen om signaleren, traceren en aanpakken van misdrijven en bedreigingen van de openbare orde te optimaliseren.
- Betrek burgers bij signalering (ogen en oren).

2.5 Overall implicaties ten aanzien van de vier ontwikkelingen

Kernwoorden voor versterking van de politiefunctie zijn: verbinden, delen, samenwerken. Dat streven betreft een aantal dimensies van het werk.

- De samenhang tussen het lokale en het nationale en het internationale niveau;
- De samenhang tussen de reële en de virtuele kanten van het werk;
- De samenhang in het werk door alle fasen heen;
- De samenhang tussen het werk van partnerorganisaties per fase;
- De samenhang tussen het werk van spelers in het veiligheidsdomein (politie, leger, KMar, Douane, FOID, AIVD, Forensisch instituut, Interpol, Europol, etc.);
- De samenhang op bestuurlijk niveau (ministeries) inclusief Europese bestuurlijke organisaties;
- De samenhang tussen het politiewerk en vormen van burgerbetrokkenheid, of betrokkenheid van burgerorganisaties;
- De samenhang tussen politie-expertise en specialistische expertise in wetenschap, techniek en bedrijven;
- De samenhang tussen politiewerk en organisaties die actief zijn op terreinen als sport, cultuur, recreatie, horeca, wonen, commercie, evenementen, festivals, etc.;

⁷⁶ Ferwerda, H. & Wondergem, L. (2015)

⁷⁷ Ferwerda, H. & Wondergem, L. (2015)

- De samenhang tussen de bovenstaande aandachtsgebieden.

Al deze vormen van samenhang zijn nodig om de flexibiliteit en adaptiviteit te ontwikkelen die nodig is om de steeds meer vernetwerkte, internationaal verbonden, internet-gedreven vormen van bedreigingen en misdaad het hoofd te bieden. De beschreven ontwikkelingen vragen om een flexibele organisatie onderling verweven eenheden, professionele autonomie binnen heldere verantwoordingskaders.

3 De focusgroepen

Op 20 oktober en 2 november 2017 hebben twee focusgroepbijeenkomsten plaatsgevonden. Hieronder wordt beknopt de opzet van de focusgroepsbijeenkomsten geschetst.

Doel

Het doel van de focusgroepen is om met mensen uit de samenleving het professionele gesprek aan te gaan over de functie van de politie. Het gaat daarbij om mensen die elk vanuit hun professionele achtergrond iets kunnen zeggen over de functie van de politie, maar die dat doen vanuit een zekere buitenstaanderspositie: *not the usual suspects*.

Opzet

Na een korte inleiding over de bedoeling van het onderzoek en het doel van de bijeenkomst zijn mensen met elkaar in gesprek gegaan over de vier in het onderzoek onderscheiden domeinen van ontwikkeling. Om de deelnemers niet te beïnvloeden en zoveel mogelijk op te vangen van hoe zij de politie waarnemen en wat zij de uitdagingen voor de toekomst vinden, hebben we ons in de opzet van de focusgroep beperkt tot een zeer beknopte beschrijving van de ontwikkelingsdomeinen. Vervolgens zijn de gesprekken gevoerd in subgroepen van 7 à 8 personen. Elke subgroep maakte een verslag van het gesprek op een flipover-vel en elke deelnemer kon wat hem of haar relevant leek of wat wilde inbrengen, opschrijven op een papieren tafelkleed dat over elke tafel gespreid lag. De bijeenkomst werd afgerond met een korte uitwisseling en gelegenheid om nog enkele aanvullingen te laten horen of op te schrijven. Gedurende de bijeenkomsten konden de deelnemers ook gebruik maken van informatie over enkele ons omringende landen, maar in het verloop van de gesprekken, is dat er in praktijk eigenlijk niet van gekomen.

Deelnemers

De deelnemers hebben diverse achtergronden. Om de groepen met zoveel mogelijk deelnemers te kunnen vullen, zijn ongeveer 3x zoveel mensen benaderd als het aantal dat uiteindelijk heeft deelgenomen. Er heeft een gevarieerd gezelschap van personen deelgenomen:

Docent rechtsgeleerdheid	Consultant Strategic Bus Analysis, TNO
Criminoloog	Arabist/Journalist
Beleidsadviseur GGD, Sector Maatschappelijke Zorg en Veilig Thuis	Medewerker ControleAltDelete
Universitair docent Bestuurskunde	Criminoloog/Onderzoeker georganiseerde criminaliteit van de Politie
Onderzoeker Criminologie/Bestuurskunde	Lector Residentiële Jeugdzorg
Psycholoog van Conflict, Risico en Veiligheid	Officier van Justitie
Beleidsadviseur Jeugd van de Politie	Business Consultant
Docent/Onderzoeker Digitalisering en Veiligheid	Trainee VNG Sociaal Domein
Beleidsmedewerker – Ministerie van Infrastructuur en Milieu / Openbaar vervoer	Wijkagent
Beleidsadviseur GGD, Arts Maatschappij en Gezondheid	Promovendus Psychologie van Conflict, Risico en Veiligheid
Gemeenteraadslid D66 / VNG trainee Sociaal Domein	Promovendus sociale media en de wijkagent

Interviews

In aanvulling op de focusgroepen zijn ook twee extra interviews gehouden met een directeur van een private bedrijfsrecherche-onderneming en een deskundige/onderzoeker en consultant op het gebied van technologie en innovatie.

Resultaten

In de volgende vier paragrafen worden de opbrengsten van de focusgroepen beschreven. De opbrengsten van elke groep zijn per ontwikkelingsdomein samengevat. Achtereenvolgens is per ontwikkeling besproken wat de betekenis ervan is voor burgers, voor criminelen en tenslotte voor de politie. Daarna volgt per ontwikkelingsdomein een samenvatting van de gesprekken en enkele doorsnijdende thema's, issues en oplossingsrichtingen. Tot besluit wordt per ontwikkeling een indruk gegeven van de overeenkomsten en verschillen tussen de literatuurstudie en de opbrengst uit de focusgroepbijeenkomsten.

3.1 Bevindingen en suggesties van de focusgroep ten aanzien van de ontwikkelingen in wetenschap en technologie

Betekenis voor de burger

We leven in een participatiemaatschappij. In de samenleving wordt steeds vaker een beroep gedaan op burgerparticipatie in politiewerk. Dat kan bestaan uit hulp bij opsporing, maar ook buurtwacht, of vormen van vrijwillige politie die bijna professioneel zijn.

Er is informatie van burgers nodig. De beschikbaarheid en toegankelijkheid van informatie is een issue. Deze kwestie is voor burgers een groot dilemma. Aan de ene kant veiligheid ("Ik heb niets te verbergen, de overheid mag alles weten"), aan de andere kant de behoefte aan privacy ("Het gaat de overheid niets aan wat ik privé doe").

Door automatisering en digitalisering is er verminderd *face-to-face* contact tussen mensen. Dat heeft een aantal gevolgen, voor het sociale leven. Door automatisering en digitalisering vermindert de sociale cohesie en daarmee ook de sociale controle. Genoemd wordt dat jongeren meer te vinden zijn in de onlinewereld, dan offline.

De kansen op ondermijning nemen toe (grenzen vallen weg). Daarom is het van belang de burgers te betrekken bij opsporing. Zorgvuldige beeldvorming en communicatie van de politie vragen in dit verband om aandacht.

Burgers kunnen betrokken worden bij de aanpak van ondermijning, overlast, verloedering etc. Momenteel kan er met iedereen snel gecommuniceerd worden; de politie loopt hierin nog te vaak achter de feiten aan, hoewel er zeker ook al allerlei kansen en initiatieven zijn voor burgerparticipatie in de vorm van buurt apps, alerts en dergelijke.

Betekenis voor de criminaliteit

Internet en sociale media maken de ontwikkeling van allerlei nieuwe vormen van criminaliteit mogelijk. Er is een trend zichtbaar van meer gespecialiseerde misdaad naar flexibele misdaad en de vorming van gelegenheidscoalities. Dergelijke criminaliteit speelt zich online en offline af. De criminaliteit heeft een duidelijke cyberkant en wordt vaak vanuit het buitenland gecoördineerd. Hierbij kan gedacht worden aan *fake news* vanuit het buitenland om bijvoorbeeld verkiezingen te manipuleren.

Ook het *Internet of things* opent nieuwe mogelijkheden voor de misdaad. Datzelfde geldt voor technische ontwikkelingen zoals robots, drones, etc.

Betekenis voor de politie

Binnen de politie is er nog onvoldoende verwevenheid van de online en offlinewereld. Dit zijn vaak nog gescheiden werelden. Beslissingen op basis van digitaal onderzoek moeten door mensen genomen blijven worden (vooral nog). Er moet gezocht worden naar een optimale mix tussen digitaal werk en mensenwerk. De weg naar die optimale mix is een proces. Er moet in dit proces ruimte zijn om te experimenteren, te ontdekken en te leren. ICT en technologische ontwikkelingen vragen om permanente updating en upgrading en de daarbij behorende professionalisering. Uiteindelijk zullen steeds vaker vormen van *Artificial Intelligence*, algoritme-gedreven analysetechnieken en robots ingezet gaan worden waardoor de politie zich zal moeten bezinnen op de taakverdeling tussen mensen en systemen en op de implicaties daarvan voor het functiegebouw van de politie en het vereiste opleidingsniveau. ICT vraagt om expertise; er zijn daarnaast hoe dan ook nog veel politie taken die om fysieke inzet van mensen vragen.

Er is behoefte aan meer transparantie en meer uitleg over wat de politie, zowel online maar voornamelijk offline, doet. In de huidige complexe samenleving vragen complexe problemen om het vinden van relevante partners. Het binnenhalen van expertise bij de politie op het gebied van technologie en wetenschap is daarbij nodig. De politie kan een rol van *'linking pin'* vervullen, bijvoorbeeld ten aanzien van het gebruik van sociale media, loverboy-problematiek (digitale sporen) cyberjihadisme en het gebruik van apps als Telegram Messenger. De expertise hieromtrent moet geborgd worden in bestaande werkprocessen.

Binnen samenwerkingsprocessen met andere organisaties is behoefte aan coördinatie, regulering van informatie en communicatie zowel met burgers als (partner)organisaties. Dat vraagt ook permanente scholing of leerprocessen op het gebied van ICT-gebruik en gebruik van apparatuur. Agenten moeten snel leren omgaan met nieuwe technologie, zich bewust zijn van opsporingsmogelijkheden en technieken. Hierin is een cultuurverandering noodzakelijk. Er is een noodzaak van werken op verschillende niveaus met oog voor de wisselwerking daartussen, dat wil zeggen in de haarvaten van de samenleving en op hogere niveaus opereren; virtueel en reëel, met inzet van technologie, maar vooral ook dichtbij en in contact met burgers. Ten aanzien van opsporing wordt opgemerkt: "De man met de hond, is altijd van veel op de hoogte".

Gesignaleerd wordt dat door de toename en verspreiding van camera's (op straat maar ook op smartphones), 'iedereen' meekijkt met het politiewerk. Hierdoor kan het handelen en de durf van de agent beïnvloed worden.

De internationalisering van de misdaad heeft tot gevolg dat de criminaliteit een 24 uurseconomie is geworden. In dat verband wordt de suggestie gedaan ook aan de politiekant *het follow the sun-principe* te volgen als samenwerkingsmodel tussen politieorganisaties rond de wereld. Van een 08:00-17:00-organisatie en -roostering naar een 06:00-23:00-organisatie en -roostering gaan. Het idee van het 'follow the sun-principe' is dat een multinational, of in dit geval de politie, zijn helpdesk of *shared device centre* over verschillende werelddelen verspreidt. Wanneer in Amsterdam de zon ondergaat, neemt de helpdesk in Amerika de werkzaamheden over. Voornamelijk mensen in de IT en de recherche hebben met deze manier van werken te maken door de digitalisering.

Technologie

Tal van nieuwe trends op het gebied van technologie worden genoemd, zoals gedragsherkenning waarmee verdachten herkend kunnen worden. Ook *predictive* en *prescriptive policing* worden in dit verband genoemd. Wat betreft *predictive policing* wordt gezegd dat het risico's met zich meebrengt. Het moet gebruikt worden om locaties in kaart te brengen, maar mag niet tot '*profiling*' leiden. Politie mensen moeten zelf blijven nadenken en zich bewust zijn van mogelijke discriminatie. Digitaal profileren door de politie moet dus zorgvuldig gebeuren.

Digitalisering betreft een technologische en sociale innovatie. Deze kan meerwaarde hebben in politiewerkprocessen. De Webcare-prijs voor goed digitaal politiewerk wordt genoemd. Verder komt ook kentekenregistratie aan bod. Wat betekent dit voor de rol van de politie? Welke haken en ogen zitten eraan? Het voorbeeld van een onderzoek op basis van kentekenregistratie wordt genoemd waaruit bleek dat een voertuig met een verdacht lijkende route een ambulance bleek te zijn.

ICT en technologie bieden ook tal van andere mogelijkheden zoals DNA-onderzoek, forensische technieken, drones, sensoren. Het is een wedloop, want criminelen gebruiken die informatie en instrumenten ook. Er wordt door de politie veel geëxperimenteerd (*drones, bodycams*). Het lijkt of de gedachte bij de politie momenteel is: 'We moeten er wat mee', maar niet 'Wat willen we hiermee bereiken?'. Hier moet gericht op gestuurd worden. Vragen die gesteld worden zijn, hoe moet er omgegaan worden met drones en bodycams? Hoe wil de politie deze inzetten? Hoe moet omgegaan worden met het gebruik van beelden door politie en burgers? Hier zijn ethische kwesties (bijvoorbeeld privacy) mee gemoeid. Er moet duidelijkheid gecreëerd worden over de doelen en grenzen aan het gebruik ervan. Een visie lijkt te ontbreken.

Momenteel ligt de focus voornamelijk op de toepassing van ICT en minder op de sociale aspecten ervan, zoals het gebruik en de analyse van *bodycambeelden* om zo het functioneren van de politie te evalueren. Een focusgroeplid oppert: "Als meer mensen filmen op straat, wat doet dat met het politiewerk? Het leidt tot meer transparantie over het optreden van de politie, dat is juist positief. De politie zou daar ook de lead in kunnen nemen. Ze ervaren het nu als een probleem, maar ze kunnen ook duidelijke instructies voor burgers maken over hoe ze zouden moeten filmen: film vanaf het begin, hinder de agent niet bij zijn werk, plaats het niet zonder context op social media."

Daarnaast wordt het onderzoek van Vlad Niculescu-Dinça '*Policing Matter(s): Towards a sedimentology of suspicion in technologically mediated surveillance*' genoemd. Het gaat daarbij om analysetechnieken die de sporen van internethandelingen naar een persoon kunnen reconstrueren. Eén van de geraadpleegde deelnemers gaf aan dat een toekomst waarin computers delen van het werk overnemen dichtbij is. Computers zullen veel beter in staat zijn dan mensen onbevooroordeeld en zonder

aanzien des persoons gedragspatronen te analyseren. Hierbij gaat het meer om de sociale aspecten van ICT.

In haar cyberwerkzaamheden is de politie afhankelijk van private ICT-organisaties. De vraag is of dat wenselijk is en of de expertisekloof daarmee niet alleen vergoot wordt. Ook de informatiepositie van private organisaties kan te sterk worden en daarmee de maatschappelijke controle te gering. Misschien moeten de politieorganisaties op cybergebied opschalen, zodat het hebben van hoogwaardige cyberexpertise financieel en personeel haalbaar blijft. Waar dat niet tot een oplossing leidt, is het zaak zorgvuldig werkzaamheden uit te besteden aan private organisaties.

Op veel gebieden zou de overheid beveiliging door andere partijen moeten promoten, in plaats van alle beveiligingstaken zelf te verrichten. Menselijk contact blijft belangrijker dan cybercontact. In dat licht wordt ook gesproken over het belangrijke verschil tussen de politie als apparaat aan de ene kant en de politieagent als professional aan de andere kant.

(Big) Data

Het koppelen van datasystemen levert tal van nieuwe mogelijkheden. Een voorbeeld dat genoemd wordt, is de analyse van de Top 600 (Amsterdam) waaruit blijkt dat er relatief veel verstandelijk beperkten voorkomen onder deze 600 mensen. Voor deze mensen moeten andere interventies worden dan alleen repressieve maatregelen.

Er moet in het omgaan met ICT en sociale media onderscheid gemaakt worden tussen data en persoonsgegevens. De data bieden mogelijkheden voor risicotaxaties. Een uitdaging voor de toekomst is de balans te vinden tussen privacy en veiligheid. Gedacht kan worden aan *Privacy by design / Privacy by default* (de gebruiker kan de beveiligingsdrempel verlagen). Daarnaast is het gebruik van ICT van invloed op privacy (GDPR/AVG) en bescherming van persoonsgegevens en andere data. Er zijn steeds meer regels, onder meer de Europese Richtlijnen Privacy 2018 (uitwisseling van data en betrekken van nieuwe partners).

De big data-benadering, zo werd gesteld, is in het licht van het bovenstaande al weer achterhaald, omdat veel data in de analyse niet betrokken mogen worden op grond van genoemde regels. Het zal in de toekomst meer gaan om *targeted information* ofwel informatie over mensen en zaken waarop een verdenking rust. Daarnaast wordt ook benoemd dat bij big data vaak een regressie-effect optreedt. Door de grote hoeveelheden informatie trekken resultaten naar het gemiddelde. Het is belangrijk om heel gerichte vragen te stellen: wat is er aan de hand, hoe komt dit, wat zijn de ontwikkelingen bij de verdachten? Zo kunnen verklaringsmodellen ontstaan. Data alleen zijn nog geen kennis. Analyse van big data is zinvol om patronen te herkennen en mechanismes bloot te leggen. Slechts dan kunnen deze als voorspeller van handelen gebruikt worden.

De analyse van big databestanden wordt door sommige focusgroepsleden als waardevol gezien, maar de informatie moet goed geregistreerd worden in de systemen (bijvoorbeeld in het wijkagent-, recherche-, amazone-systeem) die de politie gebruikt. Deze systemen dienen verbonden te worden. Mogelijk zou er één overheidssysteem moeten worden ontwikkeld.

Sociale media

Sociale media bieden een rijke schakering aan mogelijkheden, maar er zijn ook keerzijdes zoals *blaming en shaming*. Dat alles vraagt om het omgaan met snelle/nieuwe ontwikkelingen zowel in mediagebruik als in de sfeer van *general data protection regulation*.

Sociale media en internet werken enerzijds empowerend, maar geven ook *fake news* door, genereren daardoor angst en complotdenken. Het werken met beelden met alle mogelijkheden van decontextualisering en fotoshopen biedt eveneens veel mogelijkheden, maar ook veel gevaren van verdraaiing van feiten. De *#metoo*-gebeurtenissen op het terrein van seksueel misbruik worden genoemd als illustratie van de rol van burgers in zulke internetgedreven kwesties. De positie van de politie wordt hierdoor beïnvloed. Burgers en politie komen door de snel beschikbare informatie en beeldmateriaal in zekere zin dicht bij elkaar te staan. Er is een bezinning nodig op de rol die de politie kiest in relatie tot burgers en organisaties. Genoemd wordt dat de politie mogelijk een meer voorlichtende, zelfs educatieve rol zou kunnen vervullen, meer naast partners en burgers en met een accent op kennisdelen en samenwerken.

De informatievoorziening van de politie zou anders georganiseerd moeten worden. Burgers weten via sociale media vaak sneller dan politie of rampbestrijders wat er gebeurd is. Samenwerken lijkt ook hier een oplossing. Ook kan de politie meer gebruik maken van sociale media met het oog op positieve beeldvorming van het politiewerk, dat niet alleen uit repressie, opsporing en ordehandhaving bestaat, maar ook uit preventie en hulpverlening. Daarnaast liggen er kansen voor de agent zelf. De menselijke kant van de agent moet meer belicht worden, wat voor meer begrip kan zorgen in de samenleving en de toegankelijkheid van de politie kan bevorderen. De politie wordt nu vaak als een representant van het politieapparaat gezien, de menselijke kant is onderbelicht.

Er is wellicht sturing nodig op het gebruik van sociale media door agenten. Er is nog te weinig kennis van de mogelijkheden van sociale media. Het gebruik ervan moet beginnen bij een duidelijke visie op wat je ermee wilt bereiken; vervolgens kun je keuzes maken welke van de veelheid aan mogelijkheden daar het meest passend en effectief voor zijn. Hoewel er nogal eens gezegd wordt dat de politie in veel opzichten op dit terrein nog een weg te gaan heeft, wordt er ook opgemerkt dat de Nederlandse politie in vergelijking met de omliggende landen een grote voorsprong heeft.

Organisatiecultuur

De wetenschappelijke en technologische ontwikkelingen hebben niet alleen een technische invloed, ze trekken ook diepe sporen in de organisatiecultuur van de politie. De hiërarchische verhoudingen in de eigen organisatie waarin begrippen als dienstjaren en anciënniteit belangrijk waren, maken geleidelijk plaats voor meer kennis- en competentiegerelateerde structuren. Dat is een moeilijk proces dat pijn doet, maar onafwendbaar is. Ook de relaties met andere partners in veiligheid en met de burgers zal door ontwikkelingen op het gebied van ICT en sociale media grondig veranderen. Oude structuren en procedures zullen steeds minder adequaat blijken te zijn. Ontwikkelingen in de richting van flexibiliteit, creativiteit en ondernemende benaderingen zijn nodig om in de dynamische samenleving antwoorden te kunnen bieden op de in toenemende mate complexe uitdagingen waar de politie zich voor gesteld ziet.

3.1.1 De besproken thema's

- Technologische ontwikkelingen
- (Big)data
- Sociale media
- Privacy
- Organisatiecultuur

3.1.2 Een indruk van de overeenkomsten en verschillen tussen de literatuurstudie en de opbrengst uit de focusgroepbijeenkomsten

De resultaten van de literatuurstudie worden in hoge mate bevestigd door de inbreng vanuit de focusgroepen. Vooral daar waar het gaat om de noodzaak van het delen van deskundigheid en het aangaan van samenwerkingen met kennisinstituten en private ondernemingen. Daarmee samenhangend werd in de focusgroepen nog eens benadrukt hoeveel er op het gebied van privacy en bescherming van gegevens nog moet worden ontwikkeld en hoe dat mogelijk de inzet van big data gaat bemoeilijken. De meerwaarde van het gebruik van big data werd daardoor wat gerelativeerd.

Interessant was verder het pleidooi voor de inzet van sociale media, niet alleen ten dienste van opsporing of andere politietaken, maar vooral ook voor de beeldvorming, het menselijk contact en het menselijk gezicht van de politie. Er is op dat terrein nog veel te doen, want het gebruik van sociale media door de politie moet wel in goede banen geleid worden. Het gaat daarbij om het vinden van een balans tussen sturing en zelfsturing.

Meer nog dan uit de literatuurstudie naar voren kwam, is in de focusgroep gesproken over de organisatie-culturele impact van ontwikkelingen in wetenschap en technologie.

Ook in de voorbeelden die tijdens de gesprekken aan de orde kwamen, ontstond een beter zicht op een denkbare toekomst. Genoemd werden onder meer (zelfsturende surveillanceauto's); sensoren, *artificial Intelligence* in opsporingsprocessen, robots voor allerlei soorten van politiewerk, *bodycams* en *drones*.

Een interessante gedachte was ook wat werd aangeduid als het *follow the sun*-principe om wereldwijd een 24-uurs politie-inspanning te kunnen garanderen.

3.2 Bevindingen en suggesties van de focusgroepen ten aanzien van internationale ontwikkelingen en hun invloed op Nederland

Betekenis voor de burger

“De burger herkent zich onvoldoende in de politie en de politie herkent zich niet in de burger. Daarnaast lijkt de politiefunctie niet interessant voor burgers met een sommige andere culturele achtergronden”, wordt opgemerkt. Er bestaat onder sommige groepen weerstand door het imago van de politie. Echter, de vraag naar meer diversiteit binnen de politie blijft. Gesteld wordt dat “... voor veel burgers het contact met de politie bepaald wordt door de ervaringen die zij hebben met agenten op straat. Burgers hebben doorgaans in twee contexten contacten met de politie: de politie als handhaver, en de politie als hulpverlener. Het beeld dat burgers hebben van de politie, en het vertrouwen dat

zij hebben in de politie, wordt door deze contacten grotendeels bepaald. Daar liggen grote kansen om het imago van de politie te verbeteren”.

Burgers met een migratieachtergrond zijn relatief vaker kwetsbare mensen. De gebrekkige taalbeheersing, de culturele verschillen ondermijnen de weerbaarheid van veel mensen met een migratieachtergrond. De politie vertoont in haar personeelsbestand niet dezelfde diversiteit, die de samenleving vertoont. De legitimiteit van de politie komt daardoor onder druk te staan in de perceptie van buitenlanders. De focusgroep geeft aan dat er het best gestreefd kan worden naar een integratie als natuurlijk organisch proces. Als er onverhoopt toch culturele of taalleemtes ontstaan in de personeelsopbouw kan die culturele en talenkennis worden ingehuurd.

Er wordt geconstateerd dat allochtone groepen zich emanciperen. Er is momenteel een positieve integratie zichtbaar. Dit is wel een langdurig proces. Als voorbeeld wordt het aantal allochtone meisjes genoemd, dat nu studeert. Dat zijn er veel meer dan jaren geleden en wordt gezien als een goede ontwikkeling.

De veiligheidsbeleving van de burger is vooral lokaal georiënteerd, niet internationaal. Burgers zien de internationale criminaliteit minder, zij zijn meer met lokale problemen bezig. De veiligheidsbeleving van mensen hangt meer samen met wat er op straat gebeurt.

Betekenis voor de criminaliteit

De groei van internationale communicatie en de ontwikkeling van internationale misdaad verlopen sneller dan de internationale aanpak van misdaad. Deze criminaliteit speelt zich online en offline af. De criminaliteit met een duidelijke cyberkant wordt vaak vanuit het buitenland gecoördineerd.

Soms zijn internationale ontwikkelingen direct van invloed op de openbare orde. Als voorbeeld worden de spanningen in de Turkse gemeenschap in Nederland genoemd, bijvoorbeeld in Arnhem waar demonstrerende Koerden door de Steenstraat wilden lopen, een straat waar veel Turkse winkels zijn.

Internationalisering levert naast veel mogelijkheden ook grotere tegenstellingen op binnen de samenleving. Er is een groeiende diversiteit. Dat brengt soms tegenstellingen met zich mee. Die tegenstellingen zijn van culturele aard en betreffen niet alleen mensen die van buiten Europa komen, maar ook veel mensen uit de voormalige Oostbloklanden. Albanië wordt als voorbeeld genoemd.

Imagoproblemen rondom diversiteit binnen de politie worden soms misbruikt door criminelen. Zo weten zij soms jeugdigen tegen de politie op te zetten, waardoor de politie minder contactmogelijkheden heeft met jongeren en daardoor minder overzicht over wat er gaande is in wijken. Er wordt aangegeven dat er een link is tussen verminderde sociale cohesie en ondermijning.

Betekenis voor de politie

Extern

Het onderzoek t.a.v. Mobiel Toezicht Veiligheid van de KMar, waaraan Tim Dekker (Bestuurskunde, Universiteit Leiden) meewerkte, wordt genoemd. Informatie-uitwisseling tussen organisaties is van

groot belang, wordt nagestreefd, maar blijkt in de praktijk nog onvoldoende te gebeuren. Is er ont-schotting tussen ministeries nodig? De politie moet met het oog op samenwerking nieuw repertoire ontwikkelen. Taken t.a.v. verschillende criminaliteitssoorten moeten afgestemd worden met partners als KMar, EuroPol, buitenlandse politiepartners en grenspolitie.

Daarnaast wordt het idee geopperd om kennis en expertise te delen met andere landen (zodat de criminaliteit niet naar Nederland overwaait). Andere landen lopen soms achter ten opzichte van Ne-derland qua kennis en expertise over criminaliteit. Ook internationaal gezien, is het ontmoeten van mensen essentieel. EuroPol kan dit faciliteren. Bilateraal, maar ook in organisaties is menselijk contact essentieel.

Intern

Diversiteit binnen de politie wordt door het merendeel van de focusgroepleden als belangrijk gezien. De politie moet qua samenstelling een afspiegeling van de maatschappij zijn. Kennis van talen en cul-turen wordt belangrijk gevonden. Onder burgers wordt daar verschillend over gedacht. Sommige Ne-derlanders vinden diversiteit bedreigend. Misschien is het juist daarom belangrijk dat op deze manier (het nastreven van diversiteit in leeftijd, geslacht, opleidingsniveau, culturele achtergrond) een con-nectie met de Nederlandse bevolking gezocht wordt. Het gaat enerzijds om de herkenbaarheid van en het draagvlak voor het politiewerk te vergroten, anderzijds brengt diversiteit ook veel talen- en cultu-rele kennis binnen de politie, die benut kan worden voor het begrijpen en verstaan van groepen in de samenleving.

Het omgaan met diversiteit is een complexe aangelegenheid die vraagt om een prudente aanpak. Be-langrijke aspecten die worden genoemd zijn:

- Voer de discussie niet eenzijdig;
- Trek diversiteit breder (niet alleen culturele achtergrond of alleen de grootste culturele groepen zoals Marokkanen en Turken);
- Werving en selectie is een begin, maar daarna gaat het erom nieuw personeel vast te houden;
- Besteed extra aandacht aan integriteit. In een diverse personeelssamenstelling is het extra belang-rijk om integriteitskwesaties te benoemen, te bespreken, er een positie in te kiezen en die ook te delen.

De politie moet ook een aantrekkelijke werkgever zijn. De politie moet meer in HRM investeren. Daar-naast worden er ook vragen gesteld over de sollicitatieprocedure binnen de politie. Welke obstakels zijn er in het proces van werving en selectie van mensen met een migratieachtergrond? Ligt het accent wellicht teveel op kennis van Nederland, de Nederlandse cultuur en taal?

3.2.1 De besproken thema's

- Herkenbaarheid, draagvlak, legitimering van de politie (afspiegeling van de maatschappij);
- Verandering van gespecialiseerde naar flexibele misdaad;
- Online en offline internationale criminaliteit;
- Diversiteit binnen de politie;
- Relatie tussen politie en burger;
- Informatie-uitwisseling (tussen organisaties en andere landen).

3.2.2 Een indruk van de overeenkomsten en verschillen tussen de literatuurstudie en de opbrengst uit de focusgroepbijeenkomsten

De nadruk in de focusgroepbijeenkomsten lag voornamelijk op de heterogeniteit van de samenleving en de afspiegeling daarvan binnen de politie zelf. Er werd opgemerkt dat de diversiteitsvraagstukken binnen de politie breder getrokken moeten worden. Het gaat niet alleen om diversiteit qua culturele achtergrond, maar ook om diversiteit in leeftijd, geslacht, geardeerdheid en opleidingsniveau.

Andere aspecten van internationale ontwikkelingen, zoals het bundelen van krachten met politie in het buitenland, werden wel genoemd, maar minder diepgaand besproken. De diversiteitskwestie zelf werd wel uitvoerig besproken. Duidelijk werd dat het niet alleen een kwestie is van werving en selectie. Het gaat om een veel bredere zaak, waarin werken aan de beeldvorming van de politie en het onderhouden van contacten met groepen in de samenleving een rol spelen om elkaar over en weer te leren kennen, begrijpen en waarderen.

Eenmaal aangenomen personeel kan in loyaliteitsperikelen verzeild raken. Dat vraagt om aandacht, om gesprekken en om integriteitsbeleid. Om een draagvlak in de samenleving te verwerven en om herkend te worden als een afspiegeling van diezelfde samenleving moet onder ogen gezien worden dat er ook intern dezelfde krachten aan het werk kunnen zijn die in de samenleving de integratie bemoeilijken. Daarover zijn openheid en een dialoog van belang om de cohesie in de organisatie te versterken.

3.3 Bevindingen en suggesties van de focusgroepen ten aanzien van het sociaal domein

Betekenis voor de burgers

Er bestaat een spanning tussen de centralisatie bij de politie en decentralisatie in de zorg. Daarbij is de invulling van de rol van de burgemeester een gemiste kans. De burgemeester zou een belangrijke rol moeten kunnen vervullen in de coördinatie van de verschillende partners binnen de gemeente. Nu is wat betreft de politie die taak elders belegd. De regierol op het gebied van veiligheid is uit handen genomen, vooral in kleine gemeenten. De G4 is een machtsblok, kleinere gemeenten hebben steeds minder te zeggen. Er is daarentegen ook winst van nationalisering: men zit minder achterover. Van burgers wordt verwacht dat zij zelf de regie nemen t.a.v. benodigde zorg, maar zij zijn niet zo opgevoed, beschikken soms (nog) niet over het benodigde handelingsrepertoire. De participatiemaatschappij lijkt vooral geschikt te zijn voor hoger opgeleiden.

De samenleving kent een toenemende culturele diversiteit. Een zorg die uitgesproken wordt, is dat allochtone jongens met verschillende opleidingsniveaus en zonder criminele achtergrond vanaf hun 12e jaar, zonder duidelijke aanleiding, gecontroleerd worden door de politie. Er bestaan bij enkelen twijfels over de integriteit van de politie en over etnisch profileren door de politie in dit verband.

Het begrip 'culturele achtergrond' moet genuanceerd worden. Er bestaan verschillen van mening over de vraag of meer diversiteit een oplossing is tegen etnisch profileren door politieagenten. Er zijn veel nationaliteiten en culturen met hun eigen gebruiken en omgangsvormen in Nederland. Een vraag is waarom niet alle culturen 'last' hebben van etnisch profileren.

Wat betreft een cultureel divers politiekorps wordt opgemerkt dat sommige jonge allochtone Nederlanders wel geïnteresseerd zijn in werken bij de politie, maar dat zij soms een loyaliteitsconflict ervaren tussen hun *peers* en de politie: “Ze lopen graag met een ‘V’ op hun borst” (als particulier beveiliging), maar als ze loyaliteit aan de politie tonen, worden ze door hun *peers* als verraders, of ‘verkaasd’ gezien.” De vraag is gesteld of bekend is wie van deze groepen jongeren er bij de politie solliciteren en hoeveel erom welke redenen niet aangenomen worden. Er schijnt kritiek te zijn op de psychologische tests van de politie. Deze zouden niet genoeg diversiteitsneutraal zijn. Vallen sollicitanten bijvoorbeeld af op hun taalkennis/-vaardigheid of op de psychologische test?

Onder sommige (groepen) Nederlanders heerst een gebrek aan vertrouwen in de politie en de overheid. Er wordt geconstateerd dat er een kloof bestaat tussen wetshandhavers (politie/overheid) en de mensen die zich aan de wetten moeten houden, de burgers. Er is sprake van een identificatieverschil: sommige mensen herkennen zich in de politie; anderen niet. Zij zien de politie als vertegenwoordigers van een onderdrukkend systeem. Dat bemoeilijkt de rechtshandhaving omdat het moeilijk is contact te hebben/krijgen met deze burgers. Een andere opvatting was dat praten over de politie in het algemeen niet volledig recht doet aan de bestaande situatie, waarin individuele agenten (als persoon) vaak goed werk verrichten. Het herwinnen van het vertrouwen van burgers wordt overigens niet alleen als een taak van de politie gezien. Het wordt belangrijk gevonden dat de hele overheid hieraan werkt en eerlijke positieve geluiden en beelden laat zien en horen via de media. Die worden nu soms overstemd door negatieve signalen.

Gesignaleerd wordt dat er sprake is van ‘verhuftering’ in de maatschappij. Er wordt ook opgemerkt dat het aantal mensen dat zich hieraan schuldig maakt bv. op sociale media, gerelativeerd moet worden.

Betekenis voor de criminaliteit

De jeugdcriminaliteit is aan het afnemen. Echter, de groep die overblijft, is problematischer dan voorheen, zo wordt gesteld. Er is een verschuiving gaande van jeugdcriminaliteit naar georganiseerde misdaad in de vorm van meer ondermijning door jongeren. Momenteel ontbreekt er kennis over deze doelgroep. Het is van belang dat deze ‘restgroep’ in de jeugdcriminaliteit in beeld gebracht wordt. Voor deze groep is gespecialiseerde jeugdhulp nodig. Bepaalde jongens zijn overigens niet meer te helpen door de hulpverlening. De vraag is hoe deze jongens dan wel het best behandeld kunnen worden, want behandeling en goede nazorg zijn van belang. Vaak komt hulp bij deze jongeren te laat, maar wat kan de politie hierin doen?

Ook burgers moeten bewust gemaakt worden van signalen van jeugdcriminaliteit (bv. ondermijning en georganiseerde criminaliteit) en aangespoord worden te signaleren en melden. De vraag is welke rol de politie hierin moet spelen en hoe die rol in te vullen.

Criminelen maken gebruik van het wantrouwen van burgers in de politie. Zij proberen de beeldvorming te beïnvloeden. Dit wordt als een vorm van ondermijning van de reputatie van de politie gezien. In bepaalde buurten wordt de reputatie van de politie ondergraven. Zo ontwikkelen sommige jongeren een negatief beeld over de politie, terwijl ze zelf nog nooit in aanraking zijn gekomen met de politie. Ten aanzien van radicalisering wordt benadrukt dat dit niet alleen plaatsvindt onder allochtone Nederlanders, maar ook onder autochtone Nederlanders.

Betekenis voor de politie

Welke suggesties voor de politie volgen uit de gesprekken in de focusgroepen?

Omgaan met verwarde personen

Waar het gaat om de aanwezigheid van verwarde personen in de openbare ruimte en de vraag hoe daarmee om te gaan, wordt een aantal suggesties gedaan:

- Versterk de signalerende taak van de politie, schakel waar nodig expertise in en draag over aan de (geestelijke gezondheids-) zorg, neem niet de regierol;
- Zorg voor kennis van de netwerkkaart in het sociaal domein;
- Breidt samenwerking met de (geestelijke gezondheids-) zorg uit (kennen en gekend worden, wissel informatie uit, maak afspraken over rollen en taken, ontwikkel handelingsrepertoire) en werk waar mogelijk zaak-gestuurd;
- Participeer in relevante multidisciplinaire samenwerkingsverbanden, zoals het Veiligheidshuis en sociale wijkteams en maak afspraken over taken, rollen en verantwoordelijkheden binnen dit netwerk;
- Werk in preventieve zin samen, dus niet pas in de repressieve fase;
- Leer bepaalde zaken bestuurlijk te adresseren.

Jeugdcriminaliteit

Ten aanzien van jeugdcriminaliteit zijn door de leden van de focusgroep de volgende suggesties gedaan:

- Besteed meer aandacht aan jeugdgroepen waarvan bekend is dat ze overlast veroorzaken en grijp op tijd in, voordat problemen uit de hand lopen.
- Stuur jongeren indien nodig door naar het JIT of HALT. Maak ook afspraken over nazorg.
- Zorg voor een beter beeld van nieuwe vormen van jeugdcriminaliteit (bv. georganiseerde misdaad en ondermijning) en ontwikkel in integrale, multidisciplinaire samenwerking met jeugdhulpverlening en gemeente een repertoire voor preventie, repressie en nazorg.
- Ontwikkel een persoonsgerichte, multidisciplinaire aanpak, waarin in casuoverleg risico-inschattingen worden gemaakt. Wijkteams spelen hierin een belangrijke rol. Breng praktijkkennis en wetenschap bij elkaar.
- Werk aan bewustwording van burgers en een beroep op burgerparticipatie en burgerplicht t.a.v. het signaleren en melden van verdachte situaties met transacties door jongeren.

Diversiteit en afspiegeling

De opvatting dat de politieorganisatie een afspiegeling van de samenleving moet zijn qua diversiteit (culturele achtergrond, gender, geaardheid, leeftijd en opleidingsniveau) wordt niet door iedereen onderschreven. Sommigen vinden dat er onvoldoende onderzoek is ter ondersteuning van de stelling dat een diverse politie effectiever zou zijn en meer draagvlak zou hebben; anderen zien de uitdaging in de dialoog met burgers. Het gaat niet om de kleur van de politie, maar om de menselijkheid. De dialoog met burgers zoeken en goed contacten onderhouden is van belang. Alleen op die manier kunnen loyaliteitskwesies opgelost worden. Dat vraagt om interculturele competenties. Maak expertise op dit gebied onderdeel van de organisatie. In aanvulling hierop wordt de vraag gesteld of de psychologische test, die gebruikt wordt bij de werving en selectie van agenten, cultureel neutraal genoeg is. Ten aanzien van etnisch profileren wordt opgemerkt: "De politie is de eerste vertegenwoordiger van de overheid, zij moet stelling nemen tegen racisme en discriminatie. De politie kan niet aan alles iets doen,

maar ze kan wel zelf actie ondernemen: ze moet zich publiekelijk uitspreken tegen etnisch profileren (intern, op de werkvloer en op straat), beleid maken tegen etnisch profileren, het beleid uitdragen en leren aan alle agenten en systematisch monitoren of dat leidt tot het gewenste effect: minder etnisch profileren”.

Big brain; big feet

De politie moet grootschaliger werken en tegelijkertijd in de haarvaten van de samenleving zitten. Doe lokaal, wat lokaal kan, bijvoorbeeld in wijkteams, wordt gezegd. Digitalisering speelt tegelijkertijd een steeds grotere rol. Kernwoorden in het omgaan hiermee, zijn: schaal, samenwerking, flexibiliteit en snelheid. Internationale samenwerking en uitwisseling van kennis worden steeds belangrijker. Informatie, regie en capaciteit moeten goed georganiseerd worden in samenwerkingsverbanden op internationaal, nationaal en lokaal niveau.

Het contact tussen burgers en de politie moet aandacht blijven krijgen, zowel online als offline. Het wordt van belang geacht dat zowel politie als burgers eerlijk communiceren (o.a. op sociale media), zowel in woord als in beeld. Het wordt ook belangrijk gevonden dat de hele overheid hieraan werkt en eerlijke, ook positieve geluiden en beelden laat zien en horen via de media. Die worden nu soms te veel overstemd door negatieve signalen.

Behalve goede communicatie met burgers en via media is ook communicatie tussen partnerorganisaties van cruciaal belang. Daarin is het belangrijk de verantwoordelijkheden, taken en rollen zorgvuldig te bepalen en te verdelen.

Eerder zorg dan straf

Veel misdaden vragen eerder zorg dan straf. De politie moet niet als hulpverlener/verzorger optreden, maar doorsluizen en afstemmen. We streven naar een inclusieve maatschappij, geen ketenmanagement, maar naar gedeelde verantwoordelijkheid à la Veiligheidshuizen in zogenaamde *agile ecosystems*. Alle expertise in één persoon verenigen, kan niet. Een politieagent kan geen duizendpoot zijn. De benodigde expertise moet in samenwerking geborgd worden. Ten aanzien van radicalisering wordt opgemerkt dat de politie tegenwoordig in aanraking komt met situaties waar ze niet voor opgeleid is. Naast de opvatting dat zorg vaak eerder passend is dan straf, bestaat ook het besef dat er soms met meer autoriteit moet worden opgetreden in zaken van onder meer ‘verhuftering’ van gedrag van burgers (zoals treitervloggen). Grijp op tijd in.

Samenwerken

Werk samen en wissel informatie uit, zowel reëel als virtueel. Maak informatie en expertise toegankelijk, bijvoorbeeld op het gebied van zorg en welzijn. Op het gebied van zorg/hulpverlening moeten afspraken gemaakt worden over cases die gemeentegrenzen (soms van één en dezelfde organisatie) overstijgen, waarbij bijvoorbeeld overdracht van een dossier naar een andere plaats nodig is. Stem af, wissel uit en organiseer samen een adequate overdracht. Samenwerking is essentieel bij het signaleren en bestrijden van radicalisering, jihadisme en ondermijning.

3.3.1 De besproken thema's

- Jeugdcriminaliteit;
- Versterken en verduurzaming van de verbinding tussen straf en zorg: veel criminaliteit vraagt eerder zorg dan straf;
- Samenwerking op het gebied van veiligheidsbeleid met partnerorganisaties en burgers;
- Culturele diversiteit in de samenleving en de politieorganisatie;
- Verandering normen en waarden;
- Verminderd vertrouwen in de politie en de overheid;
- Etnisch profileren;
- Benodigde expertise binnen de politieorganisatie en samenwerking/informatie-uitwisseling met andere organisaties (meningen verschillen over wel of geen ketenmanagement, wel gedeelde verantwoordelijkheid), bv. t.a.v. personen met verward gedrag.

3.3.2 Een indruk van de overeenkomsten en verschillen tussen de literatuurstudie en de opbrengst uit de focusgroepbijeenkomsten

In de literatuur ligt de nadruk vooral op de decentralisaties in de zorg (als gevolg van de Jeugdwet, de Participatiewet en de WMO) en de consequenties daarvan voor de politie. Ook kwetsbare bevolkingsgroepen werden belicht.

Zowel in de literatuur over het sociaal domein (hoofdstuk 'Ontwikkelingen in het sociaal domein') als in de twee focusgroepen is gesproken over de taken en verantwoordelijkheden van de politie ten aanzien van de opvang van verwarde personen en het belang van samenwerking op het gebied van zorg en welzijn.

In de focusgroep werden de volgende - de literatuurstudie aanvullende - ontwikkelingen in het sociaal domein besproken:

- De deelnemers vrezden voor een afnemend vertrouwen in de politie en de overheid in het algemeen en benadrukken het belang contact/dialogo, eerlijke beeldvorming.
- Het belang van integraal samenwerken op het gebied van veiligheidsbeleid, bv. t.a.v. radicalisering, jihadisme en ondermijning.
- Er is aandacht nodig voor toenemende culturele diversiteit en discriminatie, etnisch profileren door de politie en 'verhuftering' van gedrag van burgers.
- De vraag is of alle burgers wel voldoende toegerust zijn voor de participatiemaatschappij of vooral hoger opgeleide burgers.
- Het belang van diversiteit binnen de politieorganisatie (cultureel, geaardheid, leeftijd en opleidingsniveau).
- Het belang van communicatie met burgers en partnerorganisaties in het sociaal domein.
- Aandacht voor criminele jeugdgroepen en het belang van een integrale, multidisciplinaire samenwerking met jeugdhulpverlening en gemeente een repertoire voor preventie, repressie en nazorg van deze groepen.
- De verschuiving van taken op het gebied van sociale veiligheid van de politie naar gemeenten.
- Versterking en verduurzaming van de verbinding tussen straf en zorg, omdat veel criminaliteit eerder om zorg dan om straf vraagt.

- De ontwikkeling van een fluïde systeem of ‘agile ecosysteem’ in de politieorganisatie en tussen samenwerkingspartners wat betreft expertise/competenties in huis halen of inhuren/inwinnen/uitwisselen.
- De zorg dat de politie te vaak als een ‘apparaat’ gezien/genoemd wordt, waarbij voorbij gegaan wordt aan de politieagent als individuele persoon/professional.

3.4 Bevindingen en suggesties van de focusgroep ten aanzien van de ontwikkelingen in tijdsbesteding en lifestyle

Betekenis voor de burger

Meer drukte in de steden, meer festivals, meer (sport)evenementen... In die context wordt ook de angst voor terroristische aanslagen genoemd. De aanwezigheid van veel politie en militairen kan gevoelens van veiligheid maar ook van onveiligheid oproepen. Schijnveiligheid en symbolische macht komen ter sprake.

Door toegenomen welvaart is er een trend zichtbaar richting een meer hedonistische samenleving. Daarin wil men maximale vrijheid hebben en veel ervaringen/belevingen ondergaan, maar het moet wel veilig zijn (veiligheidsutopie). Als het mis gaat, wordt er naar de overheid gekeken. In toenemende mate zal de burger zich echter ook zelf weerbaar moeten tonen. Burgers hebben ook een verantwoordelijkheid inzake veiligheid. Die verantwoordelijkheid is ondanks de participatiemaatschappij, nog onvoldoende een realiteit.

Betekenis voor de criminaliteit

Door de toename in het aantal evenementen zijn er ook meer kansen voor criminelen om handeltjes te runnen in drugs of andere middelen. Waar veel mensen samen komen, spelen altijd ook gevaren een rol. Het kan bijvoorbeeld gaan om beroving, zakkenrollen of fraude met kaartverkoop.

Radicalisering wordt ook genoemd in het kader van deze ontwikkeling. De focusgroep gaat in op de legalisering van wietteelt. Daarbij wordt de nadruk niet gelegd op de criminaliteit, maar op de capaciteitsproblemen van de politie. Wanneer wietteelt gelegaliseerd wordt, komt er bij de politie meer tijd en gelegenheid om op andere taken in te zetten.

Betekenis voor de politie

Allereerst wordt opgemerkt dat ondanks een grote groei in het aantal evenementen, het vrijwel altijd goed gaat en de politie eigenlijk relatief weinig hoeft in te grijpen. Het wordt van belang geacht dat de politie burgers hiervan bewust maakt. Daarnaast moet de focus liggen op risicobeheersing en niet risico-uitsluiting: “Houd er rekening mee dat er soms iets fout kan gaan”. Echter, als er wat fout gaat wordt de politie (en de overheid) als verantwoordelijke aangewezen.

Veel beveiliging (van bijv. festivals en voetbal evenementen) wordt uitbesteed aan private partijen. Die terugtrekkende beweging van de politie wordt terecht gevonden. Wie zoiets organiseert, moet zelf de beveiliging regelen. De politie is slechts daar nodig waar het geweldsmonopolie of andere exclusieve

bevoegdheden van de politie vereist zijn, zo vindt de focusgroep. Maar welke rollen, taken en verantwoordelijkheden hebben verschillende partijen bij evenementen? Welke capaciteit is beschikbaar vanuit de politie? De gemeente beslist of en waar de politie ingezet wordt.

Alles moet kunnen, maar als het mis gaat, wijst men naar de overheid. Daarin zijn verschuivingen nodig in de opvattingen. Dat vereist management van verwachtingen dat er altijd dingen mis kunnen gaan. Managen van verwachtingen is een taak van de overheid. Daarbij gaat het erom meer eigen verantwoordelijkheid van burgers te promoten. Het accent moet liggen op risicobeheersing i.p.v. op risico-uitsluiting. Accepteer risico's, niet alles is te voorkomen. Het belang dat de politie in de openbare ruimte aanwezig blijft, wordt ook meerdere malen genoemd.

Buitengewoon Opsporingsambtenaren (BOA's) gaan qua taken/bevoegdheden steeds meer lijken op 'gemeentepolitie'. Zijn zij over 15 jaar ook bewapend? Houd geweldsmonopolie liever bij de politie. Daarnaast wordt ook opgemerkt dat er een gebrek aan expertise is bij niet-politie partners (hier werden voornamelijk de BOA's bedoeld).

In het veiligheidsdomein zou de politie ook met andere partners kunnen samenwerken zoals particuliere beveiligingsorganisaties. Opgemerkt wordt dat de politie soms teveel met een strafrechtelijke bril kijkt. Burgerparticipatie is positief, zoals bijvoorbeeld in de vermissingszaak van en zoektocht naar Anne Faber. Welke rol moet de politie hierin spelen? Coördineren, bijsturen? Er bestaat gevaar van eigenrichting.

Om voorbereid te zijn, kan scenariodenken gebruikt worden; "Anticiperen en flexibel blijven, daar gaat het om. De focus moet niet liggen op wat er niet mag of kan, maar op hoe dingen in goede banen geleid kunnen worden". Het voorbeeld Project X in Haren wordt genoemd. Als de politie weet dat veel mensen zich ergens concentreren, kun je proberen dat te voorkomen, of ze daar weg te krijgen (zoals in het geval van Project X is gebeurd), maar "... je kunt ook creatief zijn en catering organiseren en een partytent opzetten" om op die manier de lading van een gespannen situatie te halen.

3.4.1 De besproken thema's

- Focus op risicobeheersing in plaats van risico-uitsluiting
- De overheid wordt als verantwoordelijke gezien als er iets fout gaat
- Samenwerking tussen politie en private partijen (wie heeft welke rol?)
- Burgerparticipatie
- Terrorisme

3.4.2 Een indruk van de overeenkomsten en verschillen tussen de literatuurstudie en de opbrengst uit de focusgroepbijeenkomsten

Bij deze ontwikkeling gaat het gesprek in de focusgroepen niet zozeer over criminaliteit, maar meer over het dagelijks leven en de toenemende evenementen en drukte op straat. Voornamelijk de samenwerking tussen politie en de private sector werd besproken. Zowel in de literatuur als in de twee focusgroepen, wordt het belang van deze nauwe samenwerking tussen politie en (nieuwe) partners, zoals particuliere beveiligingsorganisaties belicht.

Daarnaast zijn er ook raakvlakken als het gaat om burgerparticipatie. Het belang hiervan wordt door zowel de literatuur, als de twee focusgroepen onderschreven. Echter, de focusgroep voegde hieraan toe dat men zich goed moet afvragen wat de rol van de politie hierbij is. Burgerparticipatie lijkt toe te nemen en de rol van de politie moet hierin duidelijk blijven.

In de focusgroep is ook een aanvulling besproken met het oog op risico's. Ondanks dat bijna alle evenementen goed verlopen, moet de politie rekening houden met het feit dat er weleens iets fout kan gaan. Daarom zou de focus van de politie moeten liggen op risicobeheersing en niet op risico-uitsluiting.

3.5 Doorsnijdende thema's

In de focusgroepen zijn, naast de onderwerpen die per ontwikkelingsdomein in de literatuurstudie zijn geïnventariseerd, ook enkele onderwerpen besproken die een doorsnijdend karakter hebben.

Groeiende complexiteit

De samenleving vertoont op een veelheid van terreinen een groeiende complexiteit. Dat betekent dat uitdagingen en problemen in toenemende mate verweven zijn. Het aantal partners dat zich met aan veiligheid en openbare orde gerelateerde zaken bezighoudt, groeit. Hun samenwerking is geïntensiveerd en moet nog verder geïntensiveerd worden. Dat vraagt om een heldere verdeling van verantwoordelijkheden, bevoegdheden, taken en rollen. Bovendien vraagt het om samenwerking en organisatievormen die samenwerking ondersteunen en optimaliseren. De genoemde samenwerking houdt ook in dat er multidisciplinair gewerkt moet worden. De politiefunctie omvat naast directe politiekennis in toenemende mate ook technische, technologische, sociale, wetenschappelijke, statistische, ondernemende en managementaspecten. Omdat niemand alle benodigde achtergronden in zich kan verenigen, zal het beschikbaar maken en inzetten van de juiste competenties in toenemende mate een kwestie zijn die in de organisatie opgelost moet worden. Samenwerking is noodzakelijk om samen toch de competenties te kunnen inzetten die ieder afzonderlijk niet of niet ten volle heeft. Dat vraagt om organisatievormen die flexibel en adaptief zijn en die waar nodig ook verbinding zoeken met partnerorganisaties. De maatschappij is vernetwerkt, de burgerij is vernetwerkt, de criminaliteit is ook in hoge mate vernetwerkt. De politie zal daarop alleen een adequaat antwoord kunnen bieden als de eigen organisatie en de organisatie van samenwerkingsverbanden met andere partners vergelijkbare interactieve, communicatieve, adaptieve, creatieve, ondernemende kenmerken vertonen.

Online en offline (reëel en virtueel)

De informatie en communicatie tussen mensen, burgers, criminelen en veiligheidsprofessionals verloopt steeds meer via ICT en sociale media. Dichtbij de burger staan, is tegenwoordig niet alleen op straat, maar zeker ook op de digitale snelweg van belang. Van de politie wordt digitale aanwezigheid gevraagd. Tevens wordt van de politie gevraagd om waar toegestaan en mogelijk de informatie en communicatie te volgen te analyseren en te benutten. Daartoe is kennis van wet- en regelgeving, ICT en analysemethoden en technologie nodig en de competenties, die vereist zijn om de ontwikkelingen op de genoemde terreinen te volgen en of mede vorm te geven. Op dit terrein is voortdurend de vraag aan de orde wat de politie tot haar eigen taak rekent en wat moet worden uitbesteed en hoe daarbij

de regie behouden kan blijven. Permanente professionele ontwikkeling en zicht op actuele ontwikkelingen is, bij uitstek van belang waar het de ICT-component van het werk betreft.

Multiculturele issues

Een belangrijk punt in alle domeinen van ontwikkeling betreft de multiculturele samenstelling van de samenleving. Die samenstelling vereist meer kennis van culturen, van religies, gewoonten en gevoeligheden. Daarnaast is meer kennis van talen en taalvaardigheid een vereiste. Om die kennis en dat begrip te ontwikkelen en te behouden is het van belang om de samenleving te kennen, de dialoog aan te gaan, met diversiteit kennis te maken en ermee te leren omgaan. Daarnaast is het van belang om te werken aan het integreren van culturele achtergronden in de eigen gelederen van de politie. Het gaat er daarbij om dat op een transparante geïnteresseerde respectvolle manier te doen, zodat deel uitmaken van de politie, aan allen die dat aangaat, een gevoel van verbondenheid biedt. Daartoe is het ook belangrijk aandacht te besteden aan wat in de gesprekken naar voren kwam als de loyaliteitsvraag. In welke rol raakt een agent als de opsporing gericht is op mensen uit zijn of haar eigen kring. Dergelijke zaken moeten geagendeerd worden en bespreekbaar gemaakt op een manier die open is en erkenning geeft aan de kwesties die besproken worden.

Normen en waarden

In samenhang met de geschetste ontwikkelingen zien veel deelnemers aan de focusgroepen een verschuiving van normen en waarden. In sociale media tonen veel mensen zich ongeremd in hun meningen en uitingen daarvan. De ontwikkelingen in de samenleving worden door sommigen als hedonistisch gekwalificeerd. Ongeduld, consumentisme, individualisme, zijn daarvan uitingsvormen. Daarnaast is er ook veel creativiteit, connectiviteit, spontaniteit ontstaan door de nieuwe media. De snelheid van communicatie en informatie heeft invloed op de rol van autoriteiten. De burger heeft al gauw een informatievoorsprong en daarmee meer macht en invloed dan voorheen het geval was. De grotere diversiteit van de samenleving brengt een navenante diversiteit van waarden en normen met zich mee. Sommigen zien daarin een verrijking; anderen ook een bedreiging. De spanningen die dat soms oplevert, genereren op hun beurt waarden en normen. De dynamiek daarvan lijkt soms een eigen leven te gaan leiden en kan ondermijnend werken in de samenleving. De politie vervult in dit krachtenveld een belangrijke functie. Die functie betreft signaleren van ontwikkelingen, de mogelijkheden en gevaren ervan, het in goede banen leiden van processen, het bemiddelen waar nodig, het optreden waar nodig en het monitoren van processen en personen.

Centralisering en decentralisering

De politieorganisatie vertoont een centralisatie en de (jeugd)zorg een decentralisatie. Het gevolg daarvan is een ingrijpende verandering in het werkveld en de daarin opererende partnerorganisaties. Bezuinigingen en veranderde zorgopvattingen zorgen er bovendien voor dat veel jongeren, ouderen, hulpbehoevenden, die voorheen in instellingen verbleven nu in toenemende mate thuis blijven wonen, begeleid wonen en zich in de openbare ruimte bevinden. Onduidelijk is of de verzwaring van politietaken, die daarvan het gevolg is, een incidenteel gevolg is van de verandering (een soort kinderziekten) of een meer structurele weeffout waarvoor een oplossing gezocht moet worden. Wel duidelijk is dat, gegeven de gegroeide situatie, inspanningen verricht moeten blijven worden om de partners in veiligheid te traceren, ermee samen te werken en er een duurzame samenwerkingsstructuur mee te ont-

wikkelen. Dat kan alleen als er over en weer kennis gedeeld wordt, ervaring gedeeld wordt, er personele verbindingen zijn en er in de samenwerking geschakeld kan worden. Dergelijke processen aan kunnen sturen is waarschijnlijk een illusie, maar de condities creëren waarin professionals die samenwerking tot stand weten te brengen, is dé uitdaging voor de toekomst.

Bundeling van krachten

De politie werkt niet alleen voor de burgers, maar kan ook met burgers samenwerken. In de huidige participatiemaatschappij is dat tot op heden grotendeels een streefbeeld. De samenleving zo veranderen dat burgers de verantwoordelijkheid nemen voor die zaken waarvoor ze dat kunnen, is geen eenvoudig proces. Het is een cultuurverandering die jaren zal vergen en die een geleidelijkheid zal laten zien. Participeren moet je leren. De politie heeft tezamen met andere maatschappelijke partners in dit proces een verantwoordelijkheid. Er bestaan al veel vormen van samenwerking en de berichten daarover zijn vaak veelbelovend. Er is echter ook een noodzaak om de kaders waarbinnen samenwerking gestalte kan krijgen te bepalen en te verhelderen. Dat geldt op alle terreinen van samenwerking. De rol van de politie is op dit punt in een stroomversnelling geraakt, waarin de eigen rol steeds meer op een aantal kernterreinen en bevoegdheidsgebieden wordt teruggetrokken, terwijl er verder een meer coördinerende, regisserende, faciliterende en monitorende rol gevraagd wordt. Dat vraagt om een andere *mindset* en om andere competenties.

Gebruik van data en privacy

Om de veiligheid te dienen in een steeds complexere context met steeds snellere en op elkaar inwerkende ontwikkelingen is het gebruik en de benutting van data niet meer weg te denken. Te veel en te vaak wordt geconstateerd dat datasystemen beschikbaar zijn maar niet compatible, dat gegevens op verschillende niveaus geaggregeerd zijn of dat de toegankelijkheid van data problematisch is door wetten en regels op het vlak van privacy en bescherming van gegevens. Dat alles is geen natuurverschijnsel, maar een praktijk waarover nagedacht moet worden, waarin keuze gemaakt moeten worden en waarin handelingswijzen moeten worden ontwikkeld. In allerlei verbanden en in allerlei beroepsgroepen spelen zulke behoeften aan het delen van informatie. Het is terug te zien in ontwikkeling van *smart cities*, *resilient cities*, en vitale steden en regio's. Het delen van informatie en het op grond daarvan gezamenlijk strategieën uitzetten, is daar kenmerkend. Dichter bij de kern van het politiewerk is dat ook te zien in vormen van *information based* en *predictive policing*.

Politieapparaat versus politiemensen

In de focusgroep is nadrukkelijk aangegeven dat de politie niet alleen als apparaat moet worden beschouwd. Hoever de ICT ook voortschrijdt en hoezeer de surveillance ook het digitale domein moet betreden, toch is het *face to face*-contact essentieel. Hoezeer alles datagestuurd, volgens algoritmes, geprotocolleerd en geautomatiseerd kan verlopen, de menselijke kant van het politiewerk verdient voortdurend aandacht. Dat geldt voor de omgang met elkaar, dat geldt voor de samenwerking met andere organisaties en dat geldt ook intern in de organisatiecultuur. Het betreft daar de menselijke maat in de contacten tussen de lagen van de organisatie, de samenwerking in teams, de processen professionele ontwikkeling. Ten slotte geldt dit ook in de wijze waarop de politie zichzelf laat zien in, en contact legt en onderhoudt met de samenleving. Ook daar geldt dat er niet alleen een politieapparaat, maar vooral ook politiemensen zichtbaar moeten zijn. Een belangrijke uitdaging daarbij is wel om de balans te bewaren tussen een menselijk gezicht enerzijds en gezag anderzijds.

Keerpunt

De ontwikkelingen spelen zich op de deelterreinen af, maar daaronder ligt een fundamenteel keerpunt. De ontwikkelingen laten een trend zien naar meer samenwerking, meer burgerparticipatie, meer netwerken, om het hoofd te bieden aan steeds groeiende complexiteit. Door de technologische ontwikkelingen komen andere posities in hoog aanzien te staan dan in het verleden. ICT-competenties en digitale behendigheid worden belangrijker dan anciënniteit. Hiërarchische verhoudingen worden daardoor minder belangrijk. Op internet en op het *Dark web* zullen digitaal handige criminelen steeds makkelijker vrij spel hebben. De politie zal samenwerking en versterking moeten zoeken bij private ICT – en beveiligingsbedrijven, universiteiten en research- en consultancy-organisaties om zo in gezamenlijkheid het vereiste niveau te ontwikkelen om criminaliteit te bestrijden. Het is een soort wapenwedloop waarin de politie altijd volgend zal zijn, maar er kan wel gewerkt worden aan het zo klein mogelijk houden van die achterstand.

4 Beleidsrichtingen in enkele Europese landen

4.1 Ontwikkelingen per land

In aanvulling op de verkenning van algemene literatuur en de raadpleging van Nederlandse professionals in de focusgroepen, wordt nu de blik gericht op ontwikkelingen in een aantal met Nederland qua criminaliteitsbeeld vergelijkbare Europese landen. Gekozen is voor België, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Zweden. In het onderzoek wordt gezocht naar visies op de politiefunctie. Hiervoor hebben we onder andere gebruik gemaakt van beleidsdocumenten aangevuld met in interviews aangereikte bronnen. Het accent lag niet op een beschrijving van de politie in de genoemde landen, maar op aspecten van de politiefunctie die in die landen zichtbaar zijn of onderwerp zijn van gedachtenontwikkeling.

4.1.1 België

Twee polities

De federale politie van België bestaat uit één korps. Daarnaast zijn er op lokaal niveau lokale politieorganisaties. De lokale politie omvat 187 politiezondes en dus 187 politiekorpsen.⁷⁸

Beleidsorganen

De jaren 2015 en 2016 werden in België getekend door terreurdreiging. Om de situatie te coördineren heeft de federale regering in uitvoering van het regeerakkoord een aantal nieuwe organen en overlegplatforms in het leven geroepen.⁷⁹

- *De Nationale Veiligheidsraad* coördineert het beleid en geeft richting aan de prioriteiten in functie van de veiligheidsdreigingen in België;
- *Het Strategisch comité voor inlichting en veiligheid* is ermee belast elk voorstel van de Nationale Veiligheidsraad te onderzoeken in het kader van het door de Nationale Veiligheidsraad te bepalen inlichtingen- en veiligheidsbeleid. Het moet eveneens toezien op de gecoördineerde uitvoering van de beslissingen van de Nationale Veiligheidsraad.
- *Het Coördinatiecomité voor Inlichting en Veiligheid* zorgt ervoor dat die beslissingen worden uitgewerkt in richtlijnen waardoor de veiligheidsdiensten hun taken beter op elkaar kunnen afstemmen.

Daarnaast zijn er enkele centra in het leven geroepen op bepaalde deelterreinen.

- *Het Centrum voor Cybersecurity*. Dit centrum geeft, in samenspraak met de deelstaten, richting aan het cyberveiligheidsbeleid van de overheid.
- *De Staten-Generaal voor de Verkeersveiligheid*. Deze Staten-Generaal is naast het mobiliteitsbeleid van de (deel)regering(en) een belangrijke bron voor het verkeersveiligheidsbeleid.
- *Interdepartementale cellen* met betrekking tot bepaalde veiligheidsfenomenen (bijvoorbeeld de interdepartementale cel mensenhandel en de algemene cel drugsbeleid).⁸⁰

⁷⁸ Federale politie (z.j.)

⁷⁹ Nationaal veiligheidsplan 2016-2019: Samen, naar de kern van de zaak (z.j.)

⁸⁰ Nationaal veiligheidsplan 2016-2019: Samen, naar de kern van de zaak (z.j.).

De 'Visie voor de politie in 2025' is een beleidsdocument met daarin plannen voor de toekomst. Het biedt een duidelijk wettelijk en beleidsmatig kader voor rechtszekerheid, want het biedt elke burger de garantie op eenzelfde behandeling. Het rapport geeft aan dat een veelheid aan regels, richtlijnen en verwachtingen ook kan leiden tot overregulering en starheid. Vanuit dat regelgevende denkkader is het een uitdaging om te groeien naar een meer participatieve politie die ook zonder een al te dwingend kader oplossingsgericht samenwerkt met haar omgeving, de bevolking en haar partners. Het Nationaal Veiligheidsplan NVP houdt rekening met deze visie 2025 en pleit voor een netwerkend politiemodel: met een generalistische taakstelling, die politiek overlegt en beslist beleid uitvoert, die netwerkt voor technologie en informatie, die overlegt internationaal beleid toepast, die een visie heeft op haar eigen bijdrage, die aansluiting zoekt tussen het internationale en lokale niveau en die onder democratisch toezicht staat.⁸¹

Transitie

De Belgische politie zit in een fase van transitie naar een geïntegreerde politie. Door de federale structuur van het land kan er geen sprake zijn van een nationale, centraal gestuurde politie, zoals we die in Nederland kennen. Op papier is de transitie beschreven, in de praktijk wordt er nog steeds hard aan gewerkt om de zaak om te buigen. De structuur van de Belgische politie toont door het ontbreken van overkoepelend gezag op gemeentelijk vlak een grote diversiteit bij lokale besturen in het vormgeven van een integraal veiligheidsbeleid. Dit kan ongelijkheid in politiezorg voor burgers tot gevolg hebben. In die diversiteit schuilt ook een voordeel, omdat de politie als gevolg daarvan een grotere flexibiliteit en creativiteit heeft. Tevens vergroot die gemeentelijke invloed het democratische gehalte.⁸² België is een federale staat met daarbinnen verschillen. Zo heeft Vlaanderen de maximumsnelheden aangepast en Wallonië en Brussel niet.

Terreur

Terrorisme is een maatschappelijk gegeven, dat harder dan in Nederland de invulling van de politiefunctie op het gebied van informatie en intelligence, alsmede opsporing, samenwerking en handhaving beïnvloedt. Dit wordt veroorzaakt door aanslagen die er geweest zijn en door een ingestelde parlementaire enquête daarover. De aanpak van terrorisme ligt vaak moeilijker dan in Nederland, vanwege de federale bestuursstructuur in combinatie met de deling van de politiefuncties (police administrative en police judiciaire). Aanpak van de de-radicalisering en opsporing op dit vlak, vinden bij andere politie- (en bestuurlijke) diensten plaats. Ook op andere terreinen, liggen de verantwoordelijkheden voor proactie en preventie bij andere actoren dan bij repressie.

Samenwerking

Er vinden gezamenlijke activiteiten plaats met Nederland op het gebied van Bestuurlijke Aanpak van ondermijning. Zuid-Nederland en Noord-België delen een aantal problemen op dat vlak. Er wordt daarom op dat vlak samengewerkt. De verbinding tussen onder- en bovenwereld bevindt zich in België in de fase van vergroting van awareness. Het beleid is om aan de hand van concrete cases uit het operationele veld te acteren en ervaring op te doen met betrekking tot juridische, technische en organisatorische kaders en mogelijkheden, die verschillen aan de twee kanten van de grens. Vanuit deze

⁸¹ Nationaal veiligheidsplan 2016-2019: Samen, naar de kern van de zaak (z.j.)

⁸² Devroe, E. (2014)

concrete operationele ervaringen wordt geprobeerd de faciliterende processen te beïnvloeden. Er is een doorlopende relatie op het gebied van internationale cocaïnehandel, tussen Antwerpen en Rotterdam. Aanpak aan de voorkant en aanpak aan de achterkant vragen om goede afstemming, ook met de havenbedrijven. Al enige tijd is er intensieve samenwerking en zijn conflicten uit het verleden overwonnen.

Beleidsprioriteiten

De Belgische politie in 2025 bevindt zich, zoals eerder aangegeven, in een proces van transitie. In de plannen voor de toekomst wordt een aantal gebieden van veiligheid genoemd waaraan gewerkt zal worden.⁸³ Het betreft de volgende veiligheidsterreinen:

- Radicalisering, gewelddadig extremisme en terrorisme;
- Mensenhandel en mensensmokkel;
- Een geactualiseerd integraal en geïntegreerd drugsbeleid;
- Sociale en fiscale fraude;
- Cybercrime en cybersecurity;
- Gewelddadigheid, aantasting van de persoonlijke integriteit en discriminatie;
- Georganiseerde eigendomsriminaliteit en illegale handel in goederen;
- Leefmilieu;
- Verkeersveiligheid;
- Overlast en veiligheidsbeheer bij het zich (internationaal) verplaatsen en/of de concentratie van personen.

Naast deze veiligheidsgebieden onderscheiden de beleidsmakers ook een aantal transversale thema's:

- Bestuurlijke handhaving en informatie-uitwisseling: een essentieel onderdeel van de integrale aanpak van georganiseerde misdaad;
- Internet en ICT als facilitator voor criminaliteit, maar ook voor veiligheidshandhaving en opsporing;
- Identiteitsbepaling, identiteitsfraude en domiciliefraude;
- Buitgerichte aanpak;
- Internationale samenwerking tegen de veiligheidsfenomenen op bestuurlijk en strafrechtelijk vlak;
- Recherchemanagement;
- Dadergroepen als invalshoek van integrale politiezorg.

Teneinde adequaat en effectief op de genoemde terreinen en thema's te kunnen werken, streeft de politie naar een versterking van de eigen organisatie. Bij die versterking ligt het accent op de volgende beleidspunten:

- Het winnen van het vertrouwen in de politie;
- Een innovatief beleid;
- Duurzame technologie;
- De politie als speler op de informatiemarkt;
- De politie als een internationaal gewaardeerde partner;
- Een cultuur van verantwoording voor de politie;

⁸³ Bruggemans, W. (2014).

- Een moderne werkgever, met daarbinnen aandacht voor diversiteit, openheid.⁸⁴

4.1.2 Het Verenigd Koninkrijk

Ook in het Verenigd Koninkrijk is sprake van grote verschillen in de politieorganisatie tussen de landen die deel uitmaken van het Koninkrijk. De verschillen in beleidsprioriteiten zijn echter minder groot.

Sociaal domein (kwetsbare groepen)

Er is veel aandacht voor kwetsbare groepen. Er wordt gestreden tegen pesten, stalken, seksueel misbruik en huiselijk geweld. Kwetsbare groepen die genoemd worden zijn onder meer asielzoekers, verstandelijk beperkten, illegale migranten, vrouwen en kinderen.⁸⁵

Terreur

In Engeland is door aanslagen in Londen de aandacht enorm gericht op alles wat met radicalisering en terreur te maken heeft. Dat bepaalt in hoge mate de agenda van de politie. De dreiging van terreur legt een enorme druk op de politie.

Digitalisering

Ook de ontwikkelingen op het gebied van digitalisering krijgen veel aandacht in beleidsstukken. De criminaliteit verandert. Cybercrime neemt toe. Dat is één kant van de cyber-ontwikkelingen. Een andere kant betreft het werk van de politie zelf. De Politie in Engeland staat sterk onder druk van bezuinigingen. Terwijl de cybercrime toeneemt en het aantal meldingen gestaag groeit. Ondertussen verwachten de mensen steeds meer van de politie en willen onmiddellijk via media overal van op de hoogte worden gehouden en krimpt het budget dat voor de politie beschikbaar is. In ICT wordt een kans gezien om die situatie te verbeteren door een verhoging van de efficiency. De reële bezuiniging op het politiebudget komt neer op 25 %.⁸⁶ Tegelijkertijd is er weliswaar sprake van een daling van de geregistreerde misdaad, maar is er een groei zichtbaar van zeer schadelijke en complexe vormen van cybercrime. Die laatste misdadervormen vragen veel aandacht en eisen veel professionele ontwikkeling.⁸⁷

Proactief werken

Door de inzet van meer ICT zien we in Engeland een groter accent ontstaan op *pro-active policing*. De politie kan daarmee eerder ingrijpen en niet pas als er sprake is van incidenten of misdaad. Een dergelijke proactieve werkwijze vraagt echter om steeds meer bureauwerk. Dat staat in contrast met de wens van meer politie op straat.

Ethiek

De verandering in de samenleving brengt een aantal ethische kwesties naar voren. Bescherming van persoonsgegevens, privacy issues en veiligheid en de spanning daartussen, zijn onderwerpen waarover nog diepgaand gesproken moet worden en waarop wet- en regelgeving nodig is. Technologie loopt vooruit op de politie ethiek.

⁸⁴ Kadernota Integrale Veiligheid 2016-2019 (2016)

⁸⁵ Van Dijk, A., & Crofts, N. (2016)

⁸⁶ Mosseri-Marilo, W., Pickles, C. (2016)

⁸⁷ Mosseri-Marilo, W., Pickles, C. (2016)

De National Police Chiefs Council (NPCC) heeft in het beleidsdocument 'Policing 2025' een aantal prioriteiten benoemd⁸⁸:

- *Local Policing*

In 2025 zal de lokale politie gestalte krijgen en waar nodig geïntegreerd worden met andere lokale overheidsdiensten om de resultaten voor de burgers te verbeteren en kwetsbare burgers te beschermen.

- *Specialistische mogelijkheden*

Politiemensen zullen een beter antwoord ontwikkelen op nieuwe en complexe bedreigingen, ze zullen hun netwerk verder ontwikkelen en de manier waarop we specialistische (nood)hulp leveren, door de lokale en nationale politie te versterken en te verbinden.

- *Personeelssamenstelling*

In 2025 zal de politie een beroep zijn met een meer representatief personeelsbestand met de juiste vaardigheden, bevoegdheden en ervaringen.

- *Digitale politie*

Vanaf 2025 zal digitale politie het eenvoudiger maken voor het publiek om digitaal contact op te nemen. Het gebruik van *digitale intelligence* en bewijs wordt verbeterd door ervoor te zorgen dat alle materialen in een *compatible* digitaal format kunnen worden overgebracht naar het strafrechtstelsel.

- *Business Delivery (efficiënte ondersteuning) mogelijk maken*

In 2025 zal de politiedienstverlening op een consistente manier worden geleverd om efficiëntie te bevorderen en onderlinge afstemming (interoperabiliteit) te verbeteren in de politiedienst.

- *Governance en aansprakelijkheid*

In 2025 zullen er in Engeland duidelijke regelingen zijn om de politie op lokaal, en nationaal niveau te ondersteunen bij de verantwoording van haar werk.

De Police Foundation geeft aan dat de taken van de politie als enige 24/7-dienst enorm onder druk staan. De politie kan niet alles doen. Daarom moet de politie aan de samenleving en aan bestuurders duidelijk maken wat wel en wat niet kan en welke keuzes het meeste opleveren ter bescherming van de samenleving.⁸⁹

Aan de inhoudelijke uitwerking is in Engeland gewerkt door commissies op de volgende deel terreinen:

- Misdaadbestrijding;
- Strafrecht;
- Gelijkheid, diversiteit en mensenrechten;
- Informatiemanagement;
- Local policing en partnerships;
- Strategie en Management;
- Counter Terrorism.⁹⁰

Ook in Schotland zijn vergelijkbare plannen ontwikkeld.⁹¹ Zes nationale prioriteiten worden genoemd.

⁸⁸ Policing vision 2025 (z.j.).

⁸⁹ The Police Foundation (2016)

⁹⁰ National Police Chiefs' Council: Delivery plan 2016-17 (z.j.)

⁹¹ Policing 2026: Our 10 year strategy for policing in Scotland (2017).

De Schotse politie zal:

- De communicatie met het publiek veranderen. Dit contact- en oplossingsmodel stelt de Schotse politie in staat om adequaat te herkennen en te reageren op de behoeften van individuen en groepen, met oog voor de lokale behoeften.
- Het operationeel model moderniseren om ervoor te zorgen dat de Schotse politie maximaal effectief zijn binnen haar beschikbare middelen. De cultuur van de politie zal verbeterd worden om effectief besluitvorming op lokaal en nationaal niveau te ondersteunen.
- De efficiency en effectiviteit van samenwerking met partners versterken.
- Blijven investeren in de ontwikkeling en het welzijn van haar werknemers.
- De diversiteit van het hele personeelsbestand versterken en de mix van vaardigheden en ervaring veranderen om aan te passen aan ontwikkelende behoeften.
- Technologie introduceren om de efficiëntie en de operationele effectiviteit van het werk mogelijk te maken, met behulp van analyses, betere kwaliteitsdata en bredere bronnen om de besluitvorming te verbeteren.
- De cybercapaciteit opschalen en veranderen om te reageren op opkomende cyber-gerelateerde misdrijven en zal ze blijven investeren in de forensische wetenschapscapaciteiten van Schotland.
- Bedrijfsdiensten transformeren, processen en systemen verbeteren om een moderne nationale dienst te ondersteunen.

Inhoudelijk legt de Schotse politie het accent op:

- Bestrijding van geweld, overlast en antisociaal gedrag;
- Bestrijding van ernstige georganiseerde misdaad;
- Counter Terrorism and extremism;
- Bescherming van de bevolking;
- Verkeersveiligheid;
- Bestrijding van diefstal en (gewapende) overvallen.⁹²

Veel van de genoemde prioriteiten betreffen het functioneren van de eigen organisatie, met daarin aandacht voor efficiency, verantwoording, samenwerking, welzijn en verantwoording. Daarnaast is er veel aandacht voor de relatie met het publiek. Het gaat dan om communicatie, samenwerking en dienstverlening. Expliciete aandacht gaat uit naar bestrijding van georganiseerde misdaad en terreur.

4.1.3 Duitsland

Duitsland heeft een federale politie, de Bundespolizei en daarnaast per deelstaat een Landespolizei.

De Bundespolizei

De Bundespolizei wordt ingezet bij grenscontroles, als spoorwegpolitie, bij de bewaking van vliegvelden en ze ondersteunt deelstaten bij de inzet van oproerpolitie. Ook wordt zij ingezet bij de beveiliging van instellingen van de Bondsregering. Ook de antiterreureenheid valt hieronder.

De Bundespolizei onderzoekt daders, misdaadprofielen en misdaadpatronen in het geval van strafbare feiten. Een aandachtsgebied is de transportsector. De verkeerspolitie monitort het verkeer, voert controles uit, reguleert de totale verkeersstromen naar behoefte, registreert ongevallen en verwerkt deze in de administratie. Een belangrijke rol wordt gespeeld door de deelstaatspolitie in noodhulp. Daar

⁹² Annual Police Plan 2017/18 (z.j.)

verschijnt ze in noodgevallen naast de brandweerkorpsen en reddingsdiensten. In overleg met juridische autoriteiten, zoals rechtbanken of openbare aanklagers, werkt ze ook op het gebied van misdaadpreventie (bijv. Hulp bij verslavingszorg). Hiermee draagt het bij aan de preventie van mogelijke criminaliteit.

De Landes Polizei (Politie van de deelstaat)

De Landes Polizei is veruit het grootste deel van de politie in Duitsland. De Landes Polizei heeft een breed takenpakket. Voor al deze taken en bevoegdheden beschikken de rijkspolitie van de deelstaten over duizenden politieagenten. Deze maken deel uit van Schutzpolizei, de Kriminalpolizei, de oproerpolitie of zelfs de Wasserschutzpolizei. Het Landeskriminalamt (LKA) vormt de top van de hiërarchische managementstructuur van de Nationale deelstaatspolitie. Op dit niveau bestaan districtspolitie-autoriteiten, het hoofdbureau van politie in de stedelijke districten, elk een technische en administratieve verantwoordelijkheid over de politieafdelingen zijn. Alle autoriteiten zijn ondergeschikt aan het ministerie van Binnenlandse Zaken van de deelstaat.

De hoofdtaak van de Landes Polizei is het waarborgen van de openbare veiligheid. De belangrijkste taken zijn het voorkomen van criminaliteit en het bestrijden van strafrechtelijke en administratieve overtredingen. Als wetshandhavinginstantie onderzoekt de politie de daders, misdaadprofielen en misdaadpatronen in het geval van onrechtmatige en strafbare feiten. Een centraal punt in het werk van de Landes Polizei is de transportsector. De verkeerspolitie monitort het rijden en verkeer, voert controles uit, reguleert de totale verkeersstromen naar behoefte, registreert ongevallen en verwerkt deze in de administratie. De deelstaatspolitie is ook actief in het verlenen van noodhulp. Daar verschijnt ze in noodgevallen naast de brandweerkorpsen en reddingsdiensten. In overleg met juridische autoriteiten, zoals rechtbanken of openbare aanklagers, werkt ze ook op het gebied van misdaadpreventie (bijv. hulp bij verslavingszorg). Hiermee draagt de politie bij aan de preventie van criminaliteit.

Het Federale bureau voor misdaad bestrijding (BKA) is de Duitse federale rekerchedienst. De dienst valt onder het federale Duitse Federale Ministerie van Binnenlandse Zaken en heeft haar hoofdkantoor in Wiesbaden. Er wordt nauw samengewerkt met de rekerchediensten van de individuele deelstaten. Het Landeskriminalamt (LKA – rekerche van de deelstaat) coördineert de dienst de misdaadbestrjding op nationaal niveau en verricht Onderzoek naar Criminele Zaken.

Predictive policing

In Duitsland wordt veel geïnvesteerd in predictive policing.⁹³ Deze benadering behelst het gebruik van statistische voorspellingen om te kunnen anticiperen op criminele incidenten.^{94 95} Deze informatie kan, afhankelijk van de acties die erop worden gebaseerd, worden gebruik ter preventie van misdaad of het vergroten van de heterdaadkracht. De deelstaten verschillen in de mate waarin ze over software beschikken en de mate waarin ze de benodigde expertise hebben. Sommigen doen de analyses zelf; andere analyses besteden ze uit. Er is een bovenstatelijk Terrorabwehrzentrum waarbinnen in samenwerking door de deelstaten gewerkt wordt aan analyses en prognoses van ‘islamistische Terror’.

⁹³ Heitmüller, U. (2017)

⁹⁴ Schuilenburg, M. (2016)

⁹⁵ Mali, B., Bronkhorst-Giesen, C., & Hengst, M den. (2017)

De federale politie heeft een database samengesteld met criminaliteitsgevallen. Wanneer een overtreding, zoals een inbraak, wordt gepleegd en gemeld, verzamelt de politie informatie en voert deze in bij hun respectieve politie-incidentbeheersystemen. Die systemen zijn nog niet hetzelfde. Verschillende deelstaten hebben verschillende systemen. Deze systemen vormen tezamen enorme databases en hun informatie wordt gebruikt voor predictive policing. De Berlijnse politie evalueerde alle woninginbraken die sinds 2010 in de hoofdstad waren gepleegd. In Hessen evalueerde de politie 60.000 inbraken. De database vormt de basis voor het opstellen van een rekenmodel om toekomstige inbraken te voorspellen.

Eind januari 2017 vond over predictive policing een workshop plaats in het BKA. Nu wordt een document voorbereid dat moet worden goedgekeurd op federaal niveau. "Predictive policing heeft in principe het potentieel om een nuttig hulpmiddel te worden", zeggen Berlijnse functionarissen. De vraag rijst: "Waar en voor welke gebieden van criminaliteit? In Hessen, verklaart de LKA-woordvoerder, biedt predictive policing "de fundamentele mogelijkheid van uitbreiding van het huidige toepassingsgebied (bestrijding van inbraak en diefstal) naar andere delicten. In Beieren is de politie ervan overtuigd dat Predictive Analytics ook gebruikt wordt in de toekomst. Het is een effectieve methode, maar het accent ligt nog voornamelijk op inbraak. In NordRhein-Westfalen, waar het eerst alleen maar om inbraken in woningen ging werd in 2017 het project uitgebreid naar andere criminaliteit in de openbare ruimte, namelijk voertuigcriminaliteit, diefstal van en uit auto's, overvallen en commerciële inbraken.

96

Digitalisering speelt niet alleen een rol in *predictive policing*. Het is een topic waarover veel gesproken wordt in Duitsland. Op een politiedag in Hannover werd gesproken over een digitale afgrond. Wie in die afgrond kijkt, komt al snel tot het besef dat de toekomst van internet niet alleen vrijheid en informatie biedt, maar ook nieuwe mogelijkheden van fraude, diefstal en misleiding. Regels en wetten die gelden in de reële wereld, zijn niet altijd direct van toepassing op de virtuele wereld, of worden daarop niet toegepast. Er is nog veel werk te doen op het vlak van wet- en regelgeving rond de rol van de politie in *social media*.

In Duitsland is in de context van de instroom van vluchtelingen veel aandacht voor alles wat daarmee te maken heeft. Deels betreft dat de bescherming van kwetsbare groepen. Daarnaast staan ook het voorkomen en signaleren en bestrijden radicalisering en terreur hoog op de agenda. Dergelijke prioriteiten verschillen echter per deelstaat.

In de deelstaat Niedersachsen worden de beleidsaccenten als volgt geformuleerd:⁹⁷

- Professionele autonomie binnen kaders.
- Het gaat niet meer om kengetallen en statistieken, maar om samenwerking, transparantie, kennisdelen, open dialoog, een goed omgang binnen de politie en van de politie met burgers.
- Veiligheid, technologie, arbeidsomstandigheden en financiën zijn speerpunten met aandacht voor de internetwereld door alle politiefunctionarissen (basiscompetenties), idem voor sociale media in de samenleving, onder jongeren en in het eigen werk van de politie. Aandacht op sociale media voor radicalisering en extremisme.
- Een personeelsvriendelijk en open personeelsbeleid binnen de politie.
- Financieel zelfverantwoordelijke eenheden maar wel ondersteund waar nodig.

⁹⁶ Heitmüller, U. (2017)

⁹⁷ Strategie 2020 als Evolutionssprung für die Niedersächsische Polizei (2014).

De 'Strategie 2020' is een evolutiesprong in de politieorganisatieontwikkeling. Daarbij komt de mens centraal te staan. Dat geldt zowel binnen de politie zelf als in de omgang met burgers.

4.1.4 Zweden

De Zweedse politie is georganiseerd in zeven politieregio's, gebaseerd op de geografische grenzen van verschillende provincies. Elke politieregio draagt de volledige verantwoordelijkheid voor alle politieactiviteiten binnen zijn geografische gebied.

Beslissingsbevoegdheid ligt op een lager niveau in de Zweedse politieautoriteit, maar bepaalde taken worden op regionaal niveau gecoördineerd, bijvoorbeeld het onderzoeken van specifieke soorten misdaad.

De Zweedse Nationale politie bestaat uit⁹⁸:

- 100 lokale politiedistricten;
- 30 politiedistricten;
- 7 politieregio's;
- een afdeling nationale operaties;
- een Nationaal Forensisch Centrum;
- 5 nationale afdelingen;
- een bureau van de nationale politiecommissaris;
- een afdeling speciaal onderzoek.

Alle districten binnen de politie hebben een bepaalde mate van autonomie op het laagst denkbare niveau.

Taken

De missie van de Zweedse politie is het verminderen van criminaliteit en het vergroten van de openbare veiligheid. Door misdaadpreventie werkt de politie aan het voorkomen van misdaden. Het doel is ook om meer misdaden op te lossen. De politiemissie wordt ook beschreven in de Politiewet (1984: 387). Er staat onder meer dat de politie criminaliteit moet voorkomen, de openbare orde en veiligheid moet bewaken, verkenningen moet uitvoeren en strafrechtelijk onderzoek moet verrichten. Elk jaar wordt de politiemissie aangevuld door met prioriteiten die door de centrale regering zijn vastgesteld. Hoewel er ruimte is voor decentrale invulling van de prioriteiten, wordt er toch door politiedistricten en politieafdelingen geklaagd over te veel centrale sturing.

Ook de nationale politiecommissaris speelt een rol bij het bepalen van de prioriteiten en het interpreteren ervan. Hij beschrijft de manier waarop deze zullen worden uitgevoerd. De commissaris geeft zelf ook prioriteiten aan en formuleert doelen voor het politiewerk.

Internationale samenwerking

Internationale politieke samenwerking heeft een toenemende impact op het Zweedse politiewerk. De Zweedse politie is internationaal actief op verschillende gebieden:

⁹⁸ De Zweedse politieautoriteit (z.j.)

Operationele politiële samenwerking

De politie neemt deel aan internationale operationele politiële samenwerking samen met buitenlandse politieorganisaties. Dit werk vindt plaats in het kader van bijvoorbeeld strafrechtelijke onderzoeken, rechtstreeks of via Europol, de Schengensamenwerking, Interpol of de in samenwerking van noordelijke landen.

Strategische politiesamenwerking

De politie is ook betrokken bij internationale strategische politiesamenwerking. Het werk schept betere voorwaarden voor de politiële organisaties van de lidstaten om gezamenlijk een strijd te voeren tegen de steeds meer gediversifieerde en georganiseerde grensoverschrijdende criminaliteit.

Ontwikkelingssamenwerking

De politie neemt ook deel aan internationale ontwikkelingssamenwerking en ondersteunt buitenlandse politieorganisaties bij hun inspanningen om democratischer en effectiever te worden. In partnerlanden helpt de Zweedse politie bij het opzetten van een politieorganisatie die de mensenrechten respecteert en beschermt, de regels van een rechtsstaat volgt, die verantwoordelijk kan worden gehouden en de behoeften van de burgers prioriteert. De samenwerking draagt ook bij aan het individuele en het organisatieleren binnen de Zweedse politie.

Vrede- en veiligheidsbevorderende operaties

Zweedse politieagenten nemen deel aan vredes- en veiligheidsbevorderende operaties, evenals aan activiteiten ter voorkoming van conflicten. Ze worden gerekruteerd bij de politie in het buitenland om te dienen in de Verenigde Naties, de Europese Unie en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking bij Europese interventies over de hele wereld.

Reorganisatie

De implementatie van de Zweedse politiehervorming begon in 2015 met het doel hogere kwaliteit, hogere kostenefficiëntie, grotere flexibiliteit en aanzienlijk betere resultaten bij politieoperaties te bereiken. De hervorming werd voorafgegaan door een parlementaire commissie die een organisatieverandering van 21 gedeeltelijk onafhankelijke districten naar één organisatie suggereerde met één politieleider die direct ondergeschikt was aan de regering en met de algehele verantwoordelijkheid voor de gehele politieorganisatie. Een commissie van deskundigen besloot om de structuur te herzien en te beperken tot zeven nieuwe regio's en ongeveer honderd politiedistricten. Verder moeten er zes niveaus in de commandolijn zijn. De administratie moet worden gecentraliseerd bij de centrale politieautoriteit en de regio's.⁹⁹

Er is een doorlopende evaluatie gaande door het Statskontoret (2016), het Zweedse agentschap voor openbaar bestuur namens de regering. In de rapportage wordt gesteld dat het te vroeg is om de impact van de hervorming op de activiteiten van de politieautoriteit te beoordelen.¹⁰⁰ Zweden loopt in de

⁹⁹ Framtidens polis: En studie av kairors future pa uppdrag av polisförbundet om vad som krävas för en polis I värdsklass till 2030 (2013)

¹⁰⁰ Granér, R. (2017)

hervorming iets achter bij Nederland. De hervormingen zijn wel sterk vergelijkbaar met die in Nederland.

Centraal in de evaluatie staat dat de implementatie ligt op centraal management en op het versterken van de nationale structuur met de nadruk op uniformiteit. Dit heeft geleid tot een kloof tussen de intern verwachte hervorming en de feitelijke uitkomst. Een centraal probleem hierbij is dat er geen managers zijn op lokaal niveau. Bovendien heeft het werk in de lokale politiezones onvoldoende prioriteit gekregen. Een voortdurende verslechtering van de resultaten van onderzoeksactiviteiten is het gevolg. Dat moet worden verholpen door de onderzoeksactiviteiten te versterken en door nieuwe werkmethoden te ontwikkelen en in te voeren. Wennström (2013) concludeert dat de politici hun verantwoordelijkheid niet namen en de reorganisatie overlieten aan rijksambtenaren.¹⁰¹ Dit heeft geleid tot een hervorming "blindelings gericht op organisatie en management" zonder een analyse van voorwaarden vanuit het politiewerk¹⁰².

De politie is ontevreden over de hervormingen. Veel agenten verlaten hun beroep. Het vertrouwen in de politie is voor het eerst in jaren gedaald. Toch is de veiligheid verbeterd en de misdaad beter bestreden. De burgerparticipatie in politiewerk is toegenomen. In het Zweedse politiebeleid ligt het accent op:

- Een holistische benadering van de rechtsstaat en een ontwikkeling naar een gezamenlijke benadering van preventie van criminaliteit en rechtshandhaving
- Een balans tussen digitale en *face to face* interactie. Het opbouwen van relaties in de lokale samenleving is één van de punten van verbetering. In de nieuwe technologie liggen (steeds meer digitale) mogelijkheden tot bestrijding van misdaden, bijvoorbeeld door de koppeling van registers en andere vormen van monitoring en uitwisseling van informatie. De uitdaging is echter, ook de sociale aspecten in de samenwerking te versterken.
- Krachten bundelen tegen de groeiende ondermijnende criminaliteit zoals corruptie.
- Diversificatie van de opleidings- en wervingskanalen. De trend in de moderne samenleving heeft lange tijd gewezen in de richting van een toenemende specialisatie. De toekomst van de geavanceerde en gespecialiseerde criminaliteit vereist een grotere focus op expertise, binnen de politie, maar door inzet van civiele deskundigen.
- Mikken op nationaal en lokaal. Het gaat om de link tussen lokaal en nationaal. De uitdaging is een flexibele organisatie te maken, die het mogelijk maakt om de juiste actie op de juiste plaats in te zetten: preventie en relaties opbouwen in de lokale situatie, in combinatie met gecoördineerde strijd tegen de georganiseerde en systeem-bedreigende criminaliteit op nationaal niveau.
- Een proactieve aanpak. De politie is loyaal aan de leiding, maar dat betekent niet dat de politie zijn verantwoordelijkheid niet moet nemen om naar beste kunnen misdaad te bestrijden en veiligheid te bevorderen. Het gaat om een actieve houding en actieve gedachtewisseling in het licht van de grote vraagstukken van de toekomst.¹⁰³

¹⁰¹ Wennström, B. (2013)

¹⁰² Wennström, B. (2014)

¹⁰³ Framtidens polis (2013)

4.2 Interviews

Net als bij de documentstudie over de gekozen landen lag in de interviews met *liaison officers* en respondenten uit België, het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Duitsland het accent op de vraag hoe de visie op de politiefunctie zich ontwikkelt in het licht van de in het onderzoek centraal staande ontwikkelingen.

In de interviews zijn de ontwikkelingen besproken en is per ontwikkelingsdomein aangegeven in welke richting de politiefunctie in relatie daarmee zich ontwikkelt of onderwerp van gedachtenontwikkeling, beleidsontwikkeling of debat is.

4.2.1 Ontwikkelingen in wetenschap en technologie

Impact van ICT

De ontwikkelingen in ICT en sociale media worden zichtbaar:

- in geografische zin. Mensen hebben niet alleen contacten in de buurt. Hun wereld strekt zich veel verder uit;
- in het ontstaan van online communities;
- in het feit dat mensen met een migratieachtergrond gemakkelijk contacten met hun land van herkomst onderhouden en zich daarmee identificeren.

ICT en sociale media brengen naast gemakken ook risico's met zich mee. Genoemd worden een explosie van online crime, zoals identiteitsfraude en financiële malversaties. Door alle communicatiemogelijkheden komen er ook veel meer meldingen binnen. De politie krijgt daardoor veel extra werk. Veel meldingen zijn vals. Ook zijn er steeds vaker gevallen van nepnieuws, dat onder de burgers weer allerlei reacties oproept, zoals bijvoorbeeld paniek of woede. Cybercriminaliteit vraagt aandacht. Hackers, die systemen binnendringen en de boel kunnen ontwrichten, vereisen aan politiezijde een hoge graad van deskundigheid en vaardigheden. In Zweden zijn bijvoorbeeld speciale ICT-units binnen de politie gevormd. Ook in alle andere landen wordt de technologische en ICT-ontwikkelingen gezien als een enorme uitdaging voor de toekomst.

Tussen hoop en vrees

In één interview werd aangegeven dat we ons wat dat betreft ook niet gek moeten laten maken. Voorspeld werd dat als we over een aantal jaren terugkijken op de huidige kinderziektes in onze omgang met sociale media en Internet en met kwesties van databeveiliging en privacy, dat we dan inmiddels veel geregeld zullen hebben inzake wetgeving en de technologie ook zullen hebben benut om de bescherming op een hoger plan te trekken. Anderen denken daarover heel anders. Zij zien de technologische ontwikkelingen als een gebied waarop zich een soort wapenwedloop aftekent, waarin de politie alle zeilen zal moeten bijzetten om de ontwikkelingen op de voet te blijven volgen, of zelfs daarin zaken voor te zijn.

Hightech policing

Het politiewerk wordt op verschillende manieren beïnvloed. De politie krijgt te maken met de genoemde groei van het aantal echte en loze meldingen en met de gevolgen ervan. Een belangrijk aspect is de vergrote zichtbaarheid van alles. In alle landen wordt melding gemaakt van online filmpjes, van gedecontextualiseerde beelden op Internet en van de impact daarvan op het politiewerk. Zo'n ontwikkeling die als problematisch wordt gezien moet je niet bestrijden maar omarmen, zegt één van de

geïnterviewden. Maak zelf je werk transparant. Gebruik als politie zelf die media en doe dat op een proactieve manier; niet reactief. Naast sociale media worden ook op het instrumentele vlak voorbeelden genoemd van technologische toepassingen in het politiewerk, zoals sensoren, camerasystemen, drones, robots, bodycams.

Analytische benadering

Een andere kant van de ontwikkelingen in technologie en wetenschap betreft alle nieuwe analytische mogelijkheden in het kader van predictive policing, big data, algoritmes waardoor het politiewerk het reageren op afzonderlijke incidenten kan overstijgen en veeleer kan reageren op patronen in de samenleving en in de criminaliteit. Bijvoorbeeld op het gebied van het bestrijden van pornografie worden in het Verenigd Koninkrijk successen met dergelijke analytische benaderingen gemeld. Om de omgang met data effectief te laten zijn, is het belangrijk data van verschillende organisaties bij elkaar te brengen. In Zweden worden regionale intelligence centres genoemd als succesvolle voorbeelden daarvan. In dergelijke centra werken verschillende partners samen, zoals de belastingdienst, de politie, de douane en de sociale dienst.

Bewaking van de vitale infrastructuur

Bij alle mogelijkheden van Internet, zoals hacking, het via Internet binnendringen in operationele systemen van allerlei organisaties, zoals banken, openbaar vervoer, industrie, havenbedrijven, watervoorziening, energiecentrales en dergelijke, is het in toenemende mate van belang om de vitale infrastructuur te monitoren en te bewaken. Dat vraagt om grote preventieve en proactieve inzet, alleen reageren op incidenten is een onvoldoende antwoord op de geschetste bedreigingen. Veel expertise en vaardigheid zal nodig zijn om hierin de ontwikkelingen te kunnen volgen en voorkomen.

4.2.2 Internationalisering

Migratie wordt door alle geïnterviewden genoemd. Veel mensen uit landen buiten Europa zoeken hun toevlucht in Europa.

Kwetsbare groepen

Zodoende komen grote groepen kwetsbare mensen naar landen in Europa. Er ontstaat hier en daar een vorm van segregatie. Daarbinnen concentreert zich ook onvrede, boosheid en daarmee de kiem voor misdaad of maatschappelijke ontwrichting. In Zweden en Duitsland wordt door de geïnterviewden een vrij groot aantal zogenaamde *no go area's* onderscheiden. Dat heeft 'an sich' al ontwrichtende gevolgen. De mensen beschouwen de overheid niet meer als een herkenbaar gezag. De politie is er niet voor hen. Als er incidenten zich voordoen wenden ze zich tot hun eigen leiders. Er ontstaat een vorm van eigenrichting. Eén van de ondervraagden spreekt van tribale toestanden. Er ontstaat wat wordt aangeduid als een parallelle samenleving, waarin subgroepen hun eigen boontjes doppen en zich weinig gelegen laten liggen aan formele wetten en regels.

Voedingsbodem voor misdaad en ontwrichting

Eenzijds gaat het bij de migratie om mensen die om economische redenen naar Europa komen. Mensen met een migratieachtergrond vanuit Marokko en Turkije worden in dat verband genoemd. Daarnaast zijn er grote aantallen mensen die als vluchtelingen komen. In verschillende landen wordt door geïnterviewden aangegeven dat de instroom van migranten tot problemen leidt op het vlak van radicalisering en terreur, maar ook van misdaad en drugshandel. Zweden en België behoren tot de twee

Europese landen van waaruit de meeste *foreign fighters* naar onder meer Syrië zijn gegaan. In reactie op de ontwikkelingen ontstaan politieke (tegen)bewegingen. In Duitsland wordt aangegeven dat er veel demonstraties zijn waaraan de politie de handen vol heeft. Er wordt melding gemaakt van geweldstoerisme rond onder meer de klimaattop in Hamburg.

Netwerken bestrijden met netwerken

Van de politie eist dit alles niet alleen steeds meer werk, maar vooral ook een andere dan de gebruikelijke aanpak. De ontwikkelingen met hun internationale dimensies, tezamen met de Internet-connecties vragen van de politie een netwerkende aanpak, een aanpak gebaseerd op veel deskundigheid op het vlak van ICT en sociale media en een aanpak met daarin veel culturele en taalvaardigheden. Internationale samenwerking is hard nodig om problemen bij de wortel te kunnen aanpakken en niet alleen daar waar de problemen zich voordoen. Daarom is brede samenwerking essentieel met daarin lokale, nationale en internationale partners, uit een breed scala van organisaties zoals leger, douane, belastingdienst, sociale diensten en woningcorporaties. In Duitsland bestaan in dit verband samenwerkingscentra, de zogenaamde *Gemeinsame Terrorabwehrzentren*. Internationale samenwerking is belangrijk. Het gebeurt al wel maar enkele geïnterviewden vinden het te veel en te vaak een *old boys network*. Europol en Interpol worden als voorbeelden genoemd van organisaties die een soort exclusiviteit nastreven. Het is juist van belang om schouder aan schouder gezamenlijk aan de slag te gaan. Op het operationele vlak is dat nog onvoldoende het geval. Deze observatie is ook al eerder opgetekend uit een interview met experts uit Nederland.

Generalisten of specialisten

Bij de samenwerking is het van belang dat iedere partner zowel een eigen herkenbare expertise kan inbrengen als ook een set van competenties die de samenwerking ondersteunen. Enkele geïnterviewden verzochten dat het streven naar samenwerking als gevolg heeft dat iedereen een soort oppervlakkige gemeenschappelijke expertise ontwikkelt en dat het eigen specialisme daarmee verdrongen wordt. Diezelfde geïnterviewden vinden ook dat dat mede te wijten is aan de invloed van HRD en HRM mensen, organisatiedeskundigen en veranderaars, die algemene sociaalwetenschappelijke kennis brengen maar, geen politiekennis hebben of vertegenwoordigen.

4.2.3 Ontwikkelingen in het sociale domein

Werklast

De geïnterviewden zijn het erover eens dat de taakbelasting van de politie sterk is toegenomen. Veel mensen die vroeger gehospitaliseerd waren, bevinden zich nu vaker op straat. Ook zijn er steeds meer arme mensen, dak- en thuisloze mensen en verwarde mensen op straat. De politie is, zoals ze dat in Engeland noemen, "The agency of the last resort"; 24 uur per dag beschikbaar, is het de politie op wie tenslotte altijd een beroep wordt gedaan. Dat is belastend voor de politie en vraagt competenties die de politie niet vanzelfsprekend heeft. Daarom is het ook in dit verband noodzakelijk dat de politie samenwerkt met instanties die die competenties wel hebben. Ook op dit terrein geldt dat proactie en preventie meer aandacht verdienen. Niet wachten tot het mis gaat en dan optreden, maar werken aan oplossingen voordat dingen misgaan.

Burgerparticipatie

Burgers kunnen een belangrijke rol spelen in het voorkomen en signaleren van problemen. In Duitsland in Osnabrück is een hoge mate van burgerparticipatie verwezenlijkt. In een samenleving als in die stad is het mogelijk gebleken om commitment onder burgers te genereren en participatie te organiseren en zodoende de veiligheid te vergroten. In Keulen is met succes een project gestart om in scholen in samenwerking met jeugdzorg aandacht te vragen voor geweld en de preventie daarvan. Dat is uitermate succesvol geweest, aldus een geïnterviewde.

Multidisciplinaire samenwerking

In het sociale domein komt in alle interviews de vraag om vroegtijdige signalering en interventies naar voren. Het belang van multidisciplinaire samenwerking wordt benadrukt. Het met partners ontwikkelen van eenzelfde taal, zelfde systematiek en heldere taakverdeling wordt belangrijk gevonden.

4.2.4 Ontwikkelingen in tijdbesteding en manieren van leven

Tijdgeest

Onder de geschetste ontwikkelingen in tijdbesteding en lifestyle zien enkele geïnterviewden een tijdsgeschiedenisverschijnsel. Ze spreken van postmodern hedonisme en consumentisme. Ze zien onder het publiek de verwachtingspatronen verschuiven. Het publiek wordt veeleisender. Loyaliteit en het gevoel erbij te horen zijn tanende.

Capaciteitsproblemen

Geïnterviewden herkennen zonder uitzondering de toename van de werklast als gevolg van ontwikkelingen in vrijetijdbesteding en *lifestyle*. Veel evenementen, massa's en veeleisende mensen, worden genoemd. De groei van het toerisme vraagt veel politieactiviteit. Er wordt steeds vaker een beroep gedaan op de politie om daar waar evenementen zijn, zoals festivals, sportwedstrijden en demonstraties, aanwezig te zijn, assistentie te bieden of noodhulp. Dat houdt de politie af van het eigen werk in bijvoorbeeld de wijken. Daar komt het werk onder druk te staan. Veel geïnterviewden zien de taken zozeer groeiend dat er gegeven de beschikbare middelen eigenlijk geen mogelijkheden meer voor zijn. Vooral in Engeland zijn dat soort geluiden te horen.

Om met de capaciteitsproblemen om te gaan, worden steeds vaker zaken uitbesteed. In Engeland worden onder meer voorbeelden genoemd van het uitbesteden van personeelszaken, van financiële administratie, van transport van gevangenen en van bewakingstaken. In gevallen van sportevenementen en andere evenementen worden vaak private diensten ingezet, of stewards die de politietaken aanvullen of verlichten.

Enkele geïnterviewden vinden dat de politie stelselmatig bezig is om zichzelf overbodig te maken door allerlei taken aan anderen uit te besteden en zich terug te trekken op beleids-, management- en regietaken. Dat verlaagt de zichtbaarheid van de politie, het verslechtert de informatiepositie van de politie, door vermindering van contact met de burgers en het ondermijnt het gezag van de politie. Het wordt van het grootste belang gevonden dat de politie dat gezag herwint.

Dienstbaarheid

In de hectiek in steden is het voor de politie belangrijk om stoïcijns te zijn. In Engeland zet men nog wel sterk in op het functioneren in de wijken. Wijkagenten zijn daar dichtbij de burgers. Ze zijn ongewapend. Om effectief te werken, moet de politie toegang hebben tot informatie, kunnen communiceren met burgers en met elkaar en gebruik kunnen maken van beeldmateriaal. Wetgeving loopt te vaak achter op wat er met het oog op effectief werken nodig is. Om in relatie met de mensen effectief te werken is het van belang om mee te kunnen bewegen, om empathisch te zijn in plaats van direct repressief. Empathie werkt vaak beter dan straf. Het managen van verwachtingen kan veel ellende voorkomen. Een dienstbare houding (customer services) is van groot belang. Een proactieve preventieve werkwijze is ook hier effectiever dan reageren op incidenten of voorvallen.

Georganiseerde samenwerking

Düsseldorf wordt genoemd als voorbeeld van een succesvolle politieaanpak. Daar is de oude binnenstad systematisch in kleine deelgebieden onderverdeeld die elk systematisch gemonitord worden om zodoende aan *crowd management* in deze populaire binnenstad te kunnen doen. Achter het monitoringsysteem met veel sensoren en camera's is een systematiek opgebouwd van gradaties van escalatie en gestandaardiseerde wijzen van optreden door verschillende partners in een multidisciplinair samenwerkingsverband gericht op veiligheid.

4.2.5 Algemene ontwikkelingen

In de interviews zijn ook tal van onderwerpen aangestipt die niet zozeer rechtstreeks samenhangen met een afzonderlijk gebied van ontwikkelingen, maar die veeleer van algemene aard zijn.

Diversiteit

Eén van die dingen is de samenstelling van de politie in het licht van de veranderende samenstelling van de bevolking. Het vergroten van de diversiteit in korpsen is overal een prioriteit en verloopt overal maar langzaam en soms ook niet zonder problemen. De nagestreefde diversiteit zou veel verder moeten gaan dan alleen maar naar herkomst. Het moet ook gaan over genderdiversiteit en diversiteit in opleidingsachtergrond. Enkelen houden een pleidooi voor zijnstroom van mensen uit andere disciplines in de politie en in de politieopleidingen, zodat ook op die manier de diversiteit vergroot wordt en het competentiepakket van de politieorganisatie verbreed.

Offensief werken

De politie, zo valt uit verschillende interviews op te tekenen, zou meer proactief moeten werken. Sommigen spreken van offensief. Ze stellen dat de politie te vaak defensief werkt en dus pas in actie komt als er dingen gebeuren in plaats van dat het de aanval zoekt op de oorzaken van de misdaad en de mensen die daarachter zitten.

In veel kwesties waarmee de politie te maken heeft worden de dingen niet bij de naam genoemd. Ze worden verhuld in politieke correctheid. Ze worden, als het om interne gelegenheden gaat, vaak omzeild of uit de weggegaan uit ongemakkelijkheid. Dat betreft zaken als discriminatie, integriteitskwesties, loyaliteitskwesties, competentiekwesties, onderling respect en erkenning. Geïnterviewden wijzen op de noodzaak daarover open kaart te spelen. Er serieus op ingaan en er de tijd voor te nemen ermee om te gaan. Ook daarin is het belangrijk tijdig dingen aan de orde te stellen en niet pas als er al over grenzen heengegaan is.

Bij beslissingen om taken van de politie te outsourcen, komt ook de opmerking naar voren in een interview wat de belastingbetaler terugziet voor zijn geld. Als er in toenemende mate politietaken aan anderen worden overgelaten, betaalt de belastingbetaler dubbel. In het geval van de steward bij een voetbalwedstrijd worden de kosten daarvan via de entreegelden verhaald op de burger. Het is belangrijk om daarover helder te zijn en daar heldere keuze in te maken.

5. Conclusies

In de voorafgaande hoofdstukken is verslag gedaan van vier deelonderzoeken waaruit het onderzoek naar de visies op de politiefunctie is opgebouwd. Het betreft een literatuurstudie, een tweetal focusgroepsbesprekingen, enkele beknopte landenstudies en interviews met betrokkenen of deskundigen uit de bestudeerde landen. In dit concluderende hoofdstuk worden de resultaten van die deelonderzoeken per gesignaleerd ontwikkelingsgebied vertaald in conclusies.

5.1 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.

5.2 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.

5.3 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 uursdienst 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 situaties 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.

5.4 Ontwikkelingen in tijdsbesteding en manier van leven

Allerwege wordt onderkend dat de veranderingen in tijdsbesteding en manieren van leven de politietaken 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.

5.5 Terug naar de onderzoeksvragen

Algemeen

In het eerste hoofdstuk van dit rapport is een definitie van de politiefunctie gehanteerd bestaande uit een aantal taakgebieden (handhaving, opsporing, noodhulp, signalering en advisering), een aantal fasen (proactie, preventie, preparatie, repressie en nazorg) en een aantal aspecten van het politiewerk (interne organisatie, informatie en communicatie, infrastructuur, samenwerking en human resources).

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.

6 Literatuur

- Adank, O., van Arkel, D., Esman, C., Vos, H., van Oorschot, W., & Stronks, S. (2014). *Politie en evenementen: Feiten, ervaringen en goede werkwijzen*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Ait Moha, A., & Azaaj, I. (2017). Met spoed gezocht: Allochtone agent. Motivaction. Geraadpleegd op <https://www.motivaction.nl/kennisplatform/nieuws-en-persberichten/met-spoed-gezocht-allochtone-agent>
- Annual Police Plan 2017/18 (z.j.). Geraadpleegd op <http://www.scotland.police.uk/assets/pdf/392813/annual-police-plan-2017-18?view=Standard>
- Azaaj, I., & Ait Moha, A. (2016). Jonge nieuwe Nederlanders over werken bij de politie. Motivaction.
- Bahara, H., & Ezzeroli, N. (2017, 4 Oktober). Van de nieuwe agenten heeft nu een kwart een migratie achtergrond, hoe kan dat zo snel? Geraadpleegd op: <https://www.volkskrant.nl/binnenland/van-de-nieuwe-agenten-heeft-nu-een-kwart-een-migratieachtergrond-hoe-kan-dat-zo-snel~a4519957/>
- Bakker, P. (2016). Multidisciplinaire Europese criminaliteitsbestrijding tot in de wijk. *Tijdschrift voor de Politie*, 78, 26-29.
- Bevolking naar migratieachtergrond (2016). Centraal Bureau voor de Statistiek. Geraadpleegd op: <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2016/47/bevolking-naar-migratieachtergrond>
- Bijlage bij investeringsagenda van OM en regioburgemeesters: Naar een robuuste en toekomstgerichte Politie! Onderwerp: handhavingstekort (z.j.). Geraadpleegd op https://vng.nl/files/vng/nieuws_attachments/2016/20170201-bijlage-handhavingstekort-def-regioburgemeesters-om.pdf
- Boyd, E., & Skelton, D. (2012). What kind of police service do we want in 2020? London: Policy Exchange.
- Brandsma, B. (2016). Polarisatie: Het gebeurt 'ons'. *Het Tijdschrift voor de Politie*, 6, 18-22.
- Bruggemans, W. (2014). *Een Politie in Verbinding, een Visie voor de Politie in 2025*. Brussel.
- Buurtbewoners als toeristen de straat op tegen toerisme in de Kinkerbuurt (2017, 7 september). AT5. Geraadpleegd op: <http://www.at5.nl/artikelen/172784/buurtbewoners-als-toeristen-de-straat-op-tegen-toerisme-in-de-kinkerbuurt>
- Centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid (2014). (Buurt) Veiligheid in het sociale domein. Geraadpleegd op: https://hetccv.nl/fileadmin//Bestanden/Bestellen/Algemeen/infosheet-buurtveiligheid-in-het-sociale-domein_def2.pdf

- Cybersecuritybeeld Nederland 2017 (2017). Den Haag: Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid. Geraadpleegd op: <https://www.ncsc.nl/actueel/Cybersecuritybeeld+Nederland/cybersecuritybeeld-nederland-2017.html>
- Contouren voor een effectieve toekomstbestendige opsporing (2015). Politie en OM. Geraadpleegd op <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/11/23/tk-bijlage-contouren-voor-een-effectieve-toekomstbestendige-opsporing>
- Davelaar, M., Bakker, I., van Wonderen, R., & Boutellier, J. C. J. (2012). Geestelijke gezondheidszorg en maatschappelijke ondersteuning in tijden van bezuinigingen: Wat zijn de gevolgen voor de politie? In J. Nelis (Ed.), *De toekomst begint vandaag! Negen wetenschappers over het Politievak 2020-2024* (pp. 48-66). S.l.: Directie HRM Nationale Politie.
- Devroe, E. (2014). Het kopje naast het schoteltje: Over de gestructureerde versnippering in het integrale veiligheidsbeleid. *Cahiers Politiestudies*, 1, 159-179.
- De glans van de parels – onderzoek naar de effectiviteit van ‘Pearls in Policing’ en de aansluiting bij nieuw beleid (z.j.) Profacto, juridisch en bestuurskundig onderzoek/advies/onderwijs. Geraadpleegd op: https://www.wodc.nl/binaries/2339-samenvatting_tcm28-73055.pdf
- De toekomst van de stad: De kracht van nieuwe verbindingen (2014, maart). Raad voor de leefomgeving en infrastructuur. Geraadpleegd op: <http://www.rli.nl/sites/default/files/advies-de-toekomst-van-de-stad.pdf>
- De Zweedse politieautoriteit (z.j.). Polisen. Geraadpleegd op <https://polisen.se/en/Talen/The-Swedish-Police/The-Swedish-Police-Authority/>
- Deze technologische ontwikkelingen zetten onze maatschappij op z'n kop (z.j.). Binnenlands Bestuur. Geraadpleegd op: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/kennispartners/bestuursacademie-nederland/deze-technologische-ontwikkelingen-zetten-onze.9551068.lynkx>
- Dreigingsbeeld terrorisme Nederland 45 (2017, juni). Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid: Ministerie van Veiligheid en Justitie. Geraadpleegd op: https://www.nctv.nl/binaries/DTN45%20Samenvatting_tcm31-267359.pdf
- Duijn, P. A. C., Kashirin, V., & Sloot, P. M. A. (2014). Hoe zijn criminele netwerken het best aan te pakken? Geraadpleegd op: <http://www.uva.nl/content/nieuws/persberichten/2014/02/hoe-zijn-criminele-netwerken-het-best-aan-te-pakken.html>
- Dijk, A. van., Hoogewoning, F., & ter Woerds, S. (2014). Op het snijvlak van veiligheid en zorg: Samenwerking in uitvoering. *Het Tijdschrift voor de Politie*, 76(9), 6-11.
- Engberts, B., & Copini, F. (2016). Sensing door de politie en publiek-private samenwerking: Operationele noodzaak. *Het Tijdschrift voor de Politie*, 78, 18-22.

- Europol, Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA) (2013). European Police Office. Geraadpleegd op <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/eu-serious-and-organised-crime-threat-assessment-socta-2013>
- Federale politie (z.j.). Over ons. Geraadpleegd op <https://www.politie.be/5998/nl/over-ons>
- Ferwerda, H., & Wondergem, L. (2015). Outsourcing van politietaken bij evenementen. *Cahiers Politiestudies*, 3, 149-162.
- Framtidens polis: En studie av kairos future pa uppdrag av polisförbundet om vad som krävas för en polis I värdsclass till 2030 (2013). Polisförbundet. Geraadpleegd op http://www.polisforbundet.se/om_oss/Rapport_Framtidens_Polis_2030.pdf
- Geveke, H. G. (2016, 6 augustus). Technologische revoluties en Defensie. Geraadpleegd op: <http://www.militairespectator.nl/thema/techniek/artikel/technologische-revoluties-en-defensie>
- GGD GHOR Nederland (2016). *Nieuwe OGGz: Handreikingen voor GGD'en: Mogelijkheden voor positionering en profilering van GGD'en*. Geraadpleegd op: http://www.opvang.nl/files/GGD_GHOR_Nederland_Nieuwe_OGGZ_handreiking_voor_GGDen_2016.pdf
- Granér, R. (2017). Literature on Police Reforms in the Nordic Countries. *Nordisk Politiforskning*, 2, 138-148.
- Hales, G., & Higgins, A. (2016). The Police Foundation. Geraadpleegd op http://www.police-foundation.org.uk/2017/wp-content/uploads/2017/06/changing_world_paper_2.pdf
- Handhavingstekort opsporing en openbare orde (Bijlage)(z.j.). Openbaar Ministerie en regioburgemeesters. Geraadpleegd op: <https://vng.nl/onderwerpenindex/veiligheid/politie/nieuws/regioburgemeesters-en-om-investeer-extra-in-de-politie>
- Heitmüller, U. (2017). Predictive policing: Die deutsche Polizei zwischen Cyber-CSI und Minority Report. Geraadpleegd op <https://www.heise.de/newsticker/meldung/Predictive-Policing-Die-deutsche-Polizei-zwischen-Cyber-CSI-und-Minority-Report-3685873.html>
- Hoe de regering de politie wil privatiseren (2017, 15 januari). Solidair. Geraadpleegd op: <http://solidair.org/artikels/hoe-de-regering-de-politie-wil-privatiseren>
- Huijnk, W., Dagevos, J., Gijsberts, M., & Andriessen, I. (2015). Werelden van verschil: Over de sociaal-culturele afstand en positie van migrantengroepen in Nederland. Den Haag: Centraal Cultureel Planbureau.
- Jaarrapport integratie 2016 (2016). Centraal Bureau voor de Statistiek. Geraadpleegd op: <https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2016/47/jaarrapport-integratie-2016>

- Kenniscentrum Techniek: Hogeschool van Amsterdam. Forensisch Onderzoek (2017, 1 mei). Geraadpleegd op: <http://www.hva.nl/kc-techniek/gedeelde-content/onderzoeksprogrammas/forensisch-onderzoek/over-forensisch-onderzoek.html>
- Koot, J. (2017, 17 mei). Amsterdam trekt miljoenen uit voor bestrijding van de drukte. Geraadpleegd op: <https://fd.nl/economie-politiek/1202242/amsterdam-investeert-meer-tegen-drukke-door-toerisme>
- Laan, F. van der, Bakker, A., De Bruijne, K., Jacobs, S., Landman, L., Rijken, T., & Zweers, W. (2016). *Het grenzeloze werkveld van de politie: Externe veiligheidsontwikkelingen en hun implicaties voor internationale samenwerking*. The Clingendael Institute: Den Haag.
- Lakerveld van, J., Gussen, I. W. M., Stoutjesdijk, F. D., Tönis, I. C. M., & Zoete de, J. (2017). *Maatschappelijke ontwikkelingen en hun implicaties voor gebiedsgebonden politiewerk: een verkenning*.
- Liebregts, J. (2006). *Basisboek integrale veiligheid*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Mali, B., Bronkhorst-Giesen, C., & Den Hengst, M. (2017). Predictive policing: Lessen voor de toekomst. Een evaluatie van de landelijke pilot. *Politieacademie*.
- Mare, H. de, Mali, B., Bleecke, M., & Van den Brink, G. (2014). *Beeld van gezag bij de politie: Maatschappelijke verbeelding en de impact van gezagsbeelden op burgers*. Politie & Wetenschap, Apeldoorn.
- Meesters, P. (2014). *Intelligent blauw: Intelligence-gestuurde politiezorg in gebiedsgebonden eenheden*. 's Hertogenbosch: BOXPress BV.
- Mietus, H. (2016). *De impact van het toenemende toerisme op de veiligheid en leefbaarheid in Amsterdam*. Amsterdam: Politie Eenheid Amsterdam.
- Mobiel banditisme (z.j.). Politie. Geraadpleegd op: <https://www.politie.nl/themas/mobiel-banditisme.html>.
- Motivatie. Met spoed gezocht: allochtone agent. Geraadpleegd op: <https://www.motivaction.nl/kennisplatform/in-de-media/met-spoed-gezocht-allochtone-agent>
- Mosseri-Marilo, W., Pickles, C. (2016). The future of public services: Digital policing. Geraadpleegd op <http://www.reform.uk/wp-content/uploads/2016/04/Digital-Policing-WEB.pdf>
- National Police Chiefs' Council: Delivery plan 2016-17 (z.j.) Geraadpleegd op <http://www.npcc.police.uk/documents/FoI%20publication/Policies/NPCC%20Delivery%20plan%202016.pdf>

- Nationaal veiligheidsplan 2016-2019: Samen, naar de kern van de zaak (z.j.). Politie. Geraadpleegd op <http://igvm-iefh.belgium.be/sites/default/files/downloads/nvp2016-2019.pdf>
- Nederland in Europese top economische internationalisering (2014, 16 september). CBS. Geraadpleegd op: <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2014/38/nederland-in-europese-top-economische-internationalisering>
- Nelen, H., Kolthoff, E., Brepoels, M., van Doornen, S., van Halderen, R. C., Smulders, I., & de Winter, M. (2017). *Georganiseerde criminaliteit en integriteit van rechtshandavingsorganisaties*. Den Haag: WODC. Geraadpleegd op: https://www.wodc.nl/binaries/2748_Volledige_Tekst_tcm28-280189.pdf
- Omzet horeca stijgt verder (2017, 28 februari). Centraal Bureau voor de Statistiek. Geraadpleegd op: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2017/09/omzet-horeca-stijgt-verder>
- Ondermijnende criminaliteit (z.j.). Openbaar Ministerie. Geraadpleegd op: <https://www.om.nl/onderwerpen/ondermijnende/>
- Policing vision 2025 (z.j.). National Police Chiefs' Council. Geraadpleegd op <http://www.npcc.police.uk/documents/policing%20vision.pdf>
- Policing 2026: Our 10 year strategy for policing in Scotland (2017). Geraadpleegd op <http://www.scotland.police.uk/about-us/policing-2026/>
- Pommer, E., Boelhouwer, J. (2016). Overall rapportage sociaal domein 2015: Rondom de transitie. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Princen, S., Geuijen, K., & Schiffelers, M-J. (2016). Tussentijdse evaluatie Strategische Landenprogramma's voor Internationale Politie Samenwerking. Geraadpleegd op <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2613-nulmeting-evaluatie-strategische-landen-programmas.aspx>
- Raad voor maatschappelijke ontwikkeling (2014). *Leren innoveren in het sociaal domein*. Geraadpleegd op: https://www.raadrvs.nl/uploads/docs/Leren_innoveren_in_het_sociale_domein_web.pdf
- Reding, A., Van Gorp, A., Robertson, K., Walczak, A., Giacomantonio, C. & Hoorens, S. (2014) Handling ethical problems in counterterrorism. An inventory of methods to support ethical decision making. Geraadpleegd op: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2014/02/08/rapport-handling-ethical-problems-in-counterterrorism>
- Richtlijnen evenementenbeveiliging: Een publicatie van de sectie Evenementen- en horecabeveiliging van de Nederlandse Veiligheidsbranche (2015). Nederlandse Veiligheidsbranche. Geraadpleegd op: http://www.veiligheidsbranche.nl/media/publicaties_nwe_site/boekje_richtlijnen_evenementenbeveiliging_versie_2015.pdf

- Samen met u, samen met partners (z.j.), Politie. Geraadpleegd op: <https://www.politie.nl/over-de-politie/samen-met-u-samen-met-partners.html>
- Schuilenburg, M. (2017). Predictive policing: De opkomst van een gedachtenpolitie? Geraadpleegd op <http://www.marcshuilenburg.nl/downloads/PredictivePolicing.pdf>
- Slaa, R. Te., & Hokke, H. A. (2014). Rapport prospectieve trendanalyse VNG 2010-2020. Geraadpleegd op: https://vng.nl/files/vng/nieuws_attachments/2014/prospectieve_trendanalyse_vng_juli_2014.pdf
- Schaap, S., & van Dorst, M. (2011). Handreiking evenementenveiligheid 2011, deel III. Ministerie van Veiligheid en Justitie. Geraadpleegd op: <https://www.ifv.nl/kennisplein/Documents/201111-venj-handreiking-evenementenveiligheid-deel-iii.pdf>
- Steden, R. van., & Weimar, L. (2016). *Samen sterk: Wijkagenten, wijk-GGD'ers en hun aanpak van 'verwarde personen' in Amsterdam*. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.
- Strategie 2020 als Evolutionsprung für die Niedersächsische Polizei (2014). Niedersächsischen Ministerium für Inneres und Sport. Geraadpleegd op https://www.mi.niedersachsen.de/aktuelles/presse_informationen/pistorius-strategie-2020-als-evolutionssprung-fuer-die-niedersaechsische-polizei--125395.html
- Stoffelen, A. (2017). De Volkskrant. Geraadpleegd op: <https://www.volkskrant.nl/binnenland/jongere-met-migratieachtergrond-voelt-niets-voor-baan-bij-politie-ik-zou-gezien-worden-als-verrader~a4515832/>
- Stijgende trend overlast personen met verward gedrag (2017, 21 februari). Politie. Geraadpleegd op: <https://www.politie.nl/nieuws/2017/februari/20/00-stijgende-trend-overlast-personen-met-verward-gedrag.html>
- Technologie en effectief informatiegebruik (z.j.). Politie. Geraadpleegd op: <https://www.politieacademie.nl/kennisonderzoek/Onderzoek/onderzoeksthemas/techno-logie>
- Terpstra, J. B., Foekens, P., & Van Stokkom, B. A. M. (2015). Burgemeesters over hun Nationale Politie: Een onderzoek naar de opvattingen van burgemeesters over hoe zij hun rol als gezagsdrager onder het regime van de Nationale politie kunnen waarmaken. Geraadpleegd op <http://www.maatschappijveiligheid.nl/wordpress/wp-content/uploads/2015/07/150701-Burgemeesters-over-hun-nationale-politie.pdf>
- TESAT (2017) European Union Terrorism situation and trend report. Geraadpleegd op <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/eu-terrorism-situation-and-trend-report>
- Trends in Nederland 2017 (2017). Centraal Bureau voor de Statistiek. Geraadpleegd op: <https://longreads.cbs.nl/trends17/maatschappij/cijfers/bevolking/>

Tendrapport toerisme, recreatie en vrijetijd 2016 (2016). Centraal Bureau voor de Statistiek. Geraadpleegd op: <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2016/48/tendrapport-toerisme-recreatie-en-vrije-tijd-2016>

Van Dijk, A., & Crofts, N. (2016). Law enforcement and public health as an emerging field. *An International Journal of Research and Policy*, 27, 261-275.

VERS UNE POLICE 3.0 : ENJEUX ET PERSPECTIVES A L'HORIZON 2025, *Rapport du Groupe de diagnostic stratégique n°3 – 27e Session nationale « Sécurité et Justice » - 2015/2016*

Wal, R. Van der, & Kop, N. (2014). *Opsporing bij evenementen*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Wennström, B. (2013). Politieherforming in Zweden: Hoe maak je een perfecte kop espresso, in Fyfe, N.R., Terpstra, J. & Tops, P. (eds.) (2013). Centraliserende krachten? Vergelijkende perspectieven op de hedendaagse politieherforming in Noord- en West-Europa. Den Haag: Eleven International Publishing.

Wennström, B. (2014). Svensk polis: pusselbiten som inte passar in [Zweedse politie: het stuk van de puzzel dat niet paste]. Stockholm: Jure.

Wiele, D. van der. (2018). Internationale criminaliteit heeft lokale wortels. Geraadpleegd op <https://ccv-secondant.nl/platform/article/internationale-criminaliteit-heeft-lokale-wortels/>

Bijlage 1 Geraadpleegde deskundigen

Zweden

Bo Wennström	Professor aan de faculteit voor Rechtswetenschap aan de Universiteit van Uppsala, Zweden
Lars Korsell	National Coordinator to Safeguard Democracy against Violent Extremism/ Swedish National Council for Crime

Verenigd Koninkrijk

Andy Marsh	Politiecommissaris bij Avon and Somerset Police
Richard Wood	Districtscommandant van de Metropolitan Police Londen
Dan Hales	Head of Strategy and Corporate Planning - Mayor's Office for Policing and Crime (MOPAC)

Duitsland

Sebastian Deneff	Research Fellow, Fraunhofer IAO, Berlijn en CEO Visual Intelligence Interface
Christian Barthel	Docent aan de Deutschen Hochschule der Polizei

Nederlandse deskundigen

Ruth Prins	Universitair Docent en Programmadirecteur Securitystudies van de Universiteit Leiden
Martijn van Beek	Directeur/ General Manager - Hoffmann Bedrijfsrecherche BV
Lisette van Heerze	Head of International Department - Politie Nederland

Liaison officers

Tolga Kuklu (Duitsland)
Bert Westland (België)
Rob van den Berg (Verenigd Koninkrijk)
Patrick Vos (Verenigd Koninkrijk)

Bijlage 2 Focusgroepleden

Anne van Uden	Docent Rechtenfaculteit Leiden
Linda Kaput	Consultant Jester Strategy
Nazly Saadat	Criminologe - georganiseerde criminaliteit, Politie Amsterdam
Maarten Zeegers	Arabist en journalist
Christel Schattevoet	Beleidsadviseur/ GGD Hollands Midden, Leiden. Sector Maatschappelijke Zorg en Veilig Thuis
Jair Schalkwijk	Controle Alt Delete, Organisatie die zich inzet voor gelijke behandeling door de politie
Joery Matthys	Universitair docent aan het Instituut Bestuurskunde, Universiteit Leiden, Campus Den Haag
Tim Dekkers	Onderzoeker bij de afdeling Criminologie / Universiteit Leiden, Campus Den Haag
Mark van der Giessen	Onderzoeker Criminologie/Bestuurskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam
Peer van der Helm	Lector Residentiele Jeugdzorg bij het Expertisecentrum Jeugd, Hogeschool Leiden
Miriam Oostinga	Promovenda Psychologie van Conflict, Risico en Veiligheid, Universiteit Twente
Willem Nijkerk	Officier van Justitie in Amsterdam en lid Cirkel Coalitie
Miranda Boone	Hoogleraar Criminologie bij het Instituut voor Strafrecht & Criminologie, Universiteit Leiden
Angela van Mersbergen	Beleidsadviseur Jeugd, Politie Limburg-Noord
Hans van Vliet	Business Consultant Strategic Bus Analysis, TNO
Tamar Shibolet	Docent/Onderzoeker Digitalisering en Veiligheid, Avans Hogeschool
Shirodj Raghoenath	Internationaal Secretaris van de Jonge Socialisten / PvdA
Mark Verstappen	Beleidsmedewerker - Ministerie van Infrastructuur en Milieu / Openbaar vervoer (Veiligheid op het spoor)
Remco Boshuizen	Wijkagent te Arnhem
Dorien van Berkel	Beleidsadviseur / Arts Maatschappij en Gezondheid, GGD Leiden
Imke Smulders	Promovendus 'De wijkagent twittert, de burger voelt zich veiliger?' Fontys Hogeschool, Tilburg
Jan van der Voet	Gemeenteraadslid D66 / Leiden/ VNG trainee Sociaal Domein
Vlad Niculescu-Dinca	Universitair docent, Instituut Bestuurskunde, Universiteit Leiden, Campus Den Haag

Bijlage 3 Interviewopzet

De opzet van de interviews is afgeleid van en gestructureerd volgens het onderstaande schema.

Ontwikkelingen	Aspecten van het werk → Processen ↓	Organisatie	Informatie	Infrastructuur	Samenwerking	Human Resources
<ul style="list-style-type: none"> • Internationale ontwikkelingen en hun invloed op Nederland • Ontwikkelingen in wetenschap en technologie, met inbegrip van digitalisering en sociale media. • 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 • Ontwikkelingen in tijdsbesteding en lifestyle; • Groei van vrije tijd, toerisme, evenementen en horeca. • Ontwikkelingen samenwerking en aanpak van opsporing en vervolging. 	Proactie					
	Preventie					
	Preparatie					
	Repressie					
	Nazorg					

1. Wat zijn in uw ogen belangrijke ontwikkelingen die het politiewerk in uw land beïnvloeden?
2. Uit het literatuuronderzoek hebben wij trends afgeleid die mogelijk van invloed zijn op het politiewerk.
 - Herkent u die trends?
 - Heeft u er aanvullingen op?
 - Aan welke specifieke werkterreinen van de politie denkt u daarbij?
3. Hoe beïnvloeden de actuele ontwikkelingen het politiewerk?
4. Hoe manifesteert de invloed van de maatschappelijke ontwikkelingen zich in de achtereenvolgende fasen van politiewerk (proactie, preventie, preparatie, repressie en nazorg)?
5. Welke eisen brengen de ontwikkelingen met zich mee als het gaat om de volgende aspecten van het politiewerk:
 - interne organisatie van de politie
 - Informatie en communicatie binnen de politie
 - infrastructuur
 - samenwerking tussen politie en met andere organisaties
 - de werving en selectie, de opleidingen, de na- en bijscholing en andere processen van professionalisering?
6. Welke oplossingen acht u nodig om de ontwikkelingen het hoofd te bieden?
7. Wie zouden bij de ontwikkeling en invoering van die oplossingen een rol kunnen of moeten spelen?