

**5 | 12**

**Justitiële verkenningen**

# **Politie anno 2012**

**Versijnt 8 maal per jaar • jaargang 38 • September**

**BOOM** | **LEMMA**  
UITGEVERS



Wetenschappelijk Onderzoek- en  
Documentatiecentrum  
*Ministerie van Veiligheid en Justitie*

*Justitiële verkenningen* is een gezamenlijke uitgave van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Veiligheid en Justitie en Boom Lemma uitgevers. Het tijdschrift verschijnt acht keer per jaar.

#### **Redactieraad**

drs. A.C. Berghuis  
dr. A.G. Donker  
dr. B. van Gestel  
dr. R.P.W. Jennissen  
prof. dr. mr. L.M. Moerings  
dr. B. Rovers  
mr. drs. M.B. Schuilenburg  
mr. dr. P.A.M. Verrest

#### **Redactie**

mr. drs. M.P.C. Scheepmaker

#### **Redactiesecretariaat**

tel. 070-370 65 54  
e-mail [infojv@minvenj.nl](mailto:infojv@minvenj.nl)

#### **Redactieadres**

Ministerie van Veiligheid en Justitie,  
WODC  
Redactie Justitiële verkenningen  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag  
tel. 070-370 71 47  
fax 070-370 79 48

#### **WODC-documentatie**

Voor inlichtingen: Infodesk WODC,  
e-mail: [wodc-informatiedesk@minvenj.nl](mailto:wodc-informatiedesk@minvenj.nl), internet: [www.wodc.nl](http://www.wodc.nl)

#### **Abonnementen**

*Justitiële verkenningen* wordt gratis verspreid onder personen die beleidsmatig werkzaam zijn ten behoeve van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Wie in aanmerking denkt te komen voor een gratis abonnement, kan zich schriftelijk of per e-mail wenden tot het redactiesecretariaat: [infojv@minvenj.nl](mailto:infojv@minvenj.nl). Andere belangstellenden kunnen zich richten tot Boom Lemma uitgevers. De abonnementsprijs bedraagt € 142,50 (excl. btw, incl. verzendkosten) voor een

plusabonnement. Een plusabonnement biedt u naast de gedrukte nummers tevens het online-archief vanaf 2002 én een e-mailattending. Het plusabonnement kunt u afsluiten via [www.boomlemmatijdschriften.nl](http://www.boomlemmatijdschriften.nl). Of neem contact op met Boom distributiecentrum via tel. 0522-23 75 55 of e-mail [tijdschriften@boomdistributiecentrum.nl](mailto:tijdschriften@boomdistributiecentrum.nl).

Abonnementen kunnen op elk gewenst tijdstip ingaan. Valt de aanvang van een abonnement niet samen met het kalenderjaar, dan wordt over het resterende gedeelte van het jaar een evenredig deel van de abonnementsprijs in rekening gebracht. Het abonnement kan alleen schriftelijk tot uiterlijk 1 december van het lopende kalenderjaar worden opgezegd. Bij niet-tijdige opzegging wordt het abonnement automatisch voor een jaar verlengd.

#### **Uitgever**

Boom Lemma uitgevers  
Postbus 85576  
2508 CG Den Haag  
tel. 070-330 70 33  
fax 070-330 70 30  
e-mail [info@boomlemma.nl](mailto:info@boomlemma.nl)  
website [www.boomlemma.nl](http://www.boomlemma.nl)

#### **Ontwerp**

Tappan, Den Haag

#### **Omslagfoto**

©John Schaffer/Hollandse Hoogte  
Particuliere beveiligers praten met politieagenten.

ISSN: 0167-5850

Opname van een artikel in dit tijdschrift betekent niet dat de inhoud ervan het standpunt van de Minister van Veiligheid en Justitie weergeeft.

# Inhoud

<b>Voorwoord</b>	<b>5</b>
<i>A.J.J. Meershoek en A.B. Hoogenboom</i> <b>Drieënvijftig tinten grijs. Afnemende verantwoording van en controle op hybride politiewerk</b>	<b>10</b>
<i>J. Kort</i> <b>Uitwisseling van opsporingsinformatie. Over technische en vooral organisatorische knelpunten binnen de politie</b>	<b>24</b>
<i>J.J. Oerlemans en B.J. Koops</i> <b>Surveilleren en opsporen in een internetomgeving</b>	<b>35</b>
<i>A.C. Berghuis en J. de Waard</i> <b>De valkuilen van de probleemgerichte politiezorg</b>	<b>50</b>
<i>J. Wiarda en J. Vrolijk</i> <b>Het democratische gat in het politiebestedel en de legitimiteit van de politie. Een opinie en een voorstel voor een Raad voor de Politie</b>	<b>63</b>
<i>T. Kansil</i> <b>De poort van het gevoel. Over publiek debat en politie</b>	<b>74</b>
<i>G. van Oenen</i> <b>Geslaagde emancipatie als probleem voor de politie</b>	<b>84</b>
<i>J. Janssen</i> <b>Gekleurde ideeën. Gedachten achter het streven naar diversiteit bij de Nederlandse politie</b>	<b>94</b>
<i>J. van Buuren</i> <b>Pionieren en formaliseren. De internationale vervlechting van het politiewerk</b>	<b>104</b>
<b>Summaries</b>	<b>118</b>

<b>Internetsites</b>	<b>123</b>
<b>Congresagenda</b>	<b>125</b>
<b>WODC: websites en rapporten</b>	<b>132</b>

## Voorwoord

Op 1 januari 2013 wordt alle burgerlijke politie in Nederland samengevoegd in één korps Nationale Politie, beheerd door één korpschef. In de afgelopen anderhalf jaar vergden de voorbereidingen van deze fusie reeds veel tijd en aandacht van het politiemanagement. Ook de uitvoering zal veel voeten in de aarde hebben, zo valt te voorzien. Toch wordt in dit nummer van *Justitiële verkenningen* niet teruggeblikt op de aanloop tot deze ingrijpende reorganisatie en al evenmin gaat de aandacht uit naar de met deze omvorming verbonden, hoogst actuele managementproblemen. De politie is een uitvoerende organisatie. De genoemde reorganisatie dreigt ook in de komende tijd de aandacht af te leiden van waar het bij de politie werkelijk om gaat: de rechtsorde te handhaven en hulp te verlenen in noodsituaties. De onderwerpen die in dit nummer daarom wel worden aangesneden, betreffen dan ook zonder uitzondering vraagstukken die deze nieuwe Nationale Politie tegenkomt wanneer zij zich hernieuwd op de samenleving gaat oriënteren.

In het openingsartikel staat de ingrijpend gewijzigde maatschappelijke positie van de politie centraal. De discussie over het nieuwe politiebepel bestel beperkte zich grotendeels tot zeggenschapskwesities en de gedeelde wens meer 'blauw' op straat te krijgen. Bob Hoogenboom en Guus Meershoek vinden dat getuigen van wereldvreemdheid. Inmiddels lopen er in Nederland al meer particuliere dan publieke surveillanten over straat, zijn er inspecties, toezichthouders en autoriteiten die publieke politietaken waarnemen en is het instituut politie in zijn optreden nauw verweven geraakt met tal van andere instanties, organisaties en bedrijven. Als politie niet begrepen wordt als instituut maar als activiteit, ontstaat een geschakeerder en realistischer beeld. Die nieuwe werkelijkheid vraagt volgens de auteurs om herijking van rechtsstatelijke beginselen en herinrichting van verantwoordingsstructuren.

Een van de hardnekkigste problemen van de politie – en voor velen een steen des aanstoets – is de haperende informatievoorziening. Tijdige en correcte informatie is essentieel voor goed politiewerk. De mogelijkheden om daarin te voorzien zijn enorm toegenomen, maar de hindernissen zijn dat evenzeer. Tegelijk is dit ook een domein waarop in het recente verleden overspannen verwachtingen van de techniek bij herhaling zijn uiteengespat op onzorgvuldig management

en de weerbarstige realiteit van de werkvloer, zoals de Algemene Rekenkamer verleden jaar nog weer eens liet zien. Jelle Kort gaat dieper in op de kern van het probleem, in het bijzonder bij de opsporing. Hij schetst hoe stagnaties in de informatiestromen bij de recherche niet alleen teweeggebracht worden door technisch falen, maar ook door organisatorische verhoudingen en in de politiecultuur veranderde omgangsvormen, omstandigheden die zich maar moeizaam en waarschijnlijk slechts ten dele laten veranderen. De auteur signaleert wel verbetering en besluit zijn bijdrage toch voorzichtig optimistisch. Surveilleren en opsporen op internet zijn inmiddels behoorlijk ingeburgerd. Jan-Jaap Oerlemans en Bert-Jaap Koops kijken naar deze politiepraktijk en stellen de vraag wat de politie nu wel en niet mag op internet. Opsporingsbevoegdheden zijn vastgelegd in de Politiewet en het strafprocesrecht. De door wet en jurisprudentie gestelde grenzen zijn echter nog steeds geënt op voorbeelden uit de fysieke ruimte. Daardoor is het voor burgers en opsporingsambtenaren onduidelijk waar de grenzen op internet liggen. De auteurs laten zien dat zowel surveilleren als opsporen op internet vrij snel leidt tot een meer dan geringe inbreuk op de privacy. Achter de computer kan immers informatie uit verschillende bronnen worden gecombineerd, zodat een vrij gedetailleerd beeld ontstaat van iemands doen en laten. Dit geldt in verhoogde mate wanneer deze naspeuringen niet handmatig gebeuren, maar met behulp van speciale software. De stap naar stelselmatig observeren en stelselmatige informatiewinning is dan al spoedig gezet. Zonder toestemming van het Openbaar Ministerie overschrijdt de politie dan haar bevoegdheden. De auteurs pleiten ervoor dat advocaten zulke vormverzuimen aan de kaak stellen, zodat rechters zich daarover kunnen uitspreken.

In het afgelopen decennium is de Nederlandse politie zich steeds meer gaan richten op probleemgericht en 'intelligence-gestuurd' werken. Deze proactieve, preventieve benadering belooft een doelgerichtere aanpak van criminaliteit en onveiligheid. Bert Berghuis en Jaap de Waard bekijken in hoeverre de politie zich deze probleemgerichte aanpak inmiddels eigen heeft gemaakt, of deze benadering vruchten afwerpt en hoe deze zich verhoudt tot de klassieke taak van de politie: reageren op wat burgers aandragen en op hetgeen surveillerende agenten aan misstanden tegenkomen op straat. De auteurs constateren dat de bestaande politiecultuur een weinig vruchtbare bodem vormt voor een probleemgerichte aanpak. Inherent aan deze aanpak

is dat er wordt samengewerkt met relevante maatschappelijke organisaties en bestuursinstanties. Daarin gaat veel energie, man-/vrouwkracht en tijd zitten. De auteurs stellen dat er hierbij te veel wordt gestuurd op het proces van samenwerking en te weinig op de resultaten ervan. Zij vrezen dat dit ten koste gaat van de omgang met aangevers van delicten, slachtoffers en verdachten en dat zo de legitimiteit, de doelmatigheid en de effectiviteit van de politie worden ondermijnd. Voor het goed functioneren van de politie in de samenleving, voor haar effectiviteit, is de legitimiteit van het instituut politie van doorslaggevend belang, zo stellen ook Jan Wiarda en Jan Vrolijk, die beiden kunnen bogen op zeer ruime ervaring in politie en bestuur. Zij gaan in hun beschouwing na hoe het daarmee in het nieuwe politiebestedel zal zijn gesteld. Zij constateren serieuze gebreken: ontbrekende publieke verantwoordingsstructuren en een weggefallen stelsel van *checks and balances*. Die nieuwe politie zal naar hun inschatting daardoor minder gemakkelijk in staat zijn om onder de bevolking aanvaarding te vinden. Toch pleiten zij niet voor aanpassing van het gloednieuwe bestel maar voor aanvulling met een Raad voor de Politie die buiten de verhitte politieke arena in alle openbaarheid beleidslijnen voor die nieuwe politie kan uitzetten.

Legitimiteit verwerven doet de politie ook door via de media verantwoording af te leggen over haar optreden. Bij ernstige delicten en grootschalige verstoringen van de openbare orde wordt van de politie prompt een passende reactie verwacht. Timo Kansil gaat aan de hand van twee gevallen van ernstige overlast in Gouda, die politiek en pers in rep en roer brachten, na hoe politiechefs in media-optredens (zouden moeten) opereren. Om de moderne burger te bereiken, zo onderstreept hij, moet de boodschap eenduidig zijn en eerst, naar de formule van Arthur Docters van Leeuwen, door 'de poort van het gevoel' heen. Die situatie confronteert de politie echter met twee problemen: is de boodschap wel altijd uniform en breekt na alle emoties wel het moment aan dat de politie een rationele, neutrale opstelling kan innemen?

Politie en andere publieke hulpverleners worden regelmatig geconfronteerd met agressie van het publiek. Gijs van Oenen gaat aan de hand van een concrete botsing tussen politie en burgers na hoe burgers tegenwoordig aankijken tegen regels en de handhaving ervan. Hij betoogt dat de democratisering en emancipatie sinds de jaren zestig ons hebben veranderd: wij voelen ons nu zelf verantwoordelijk voor de

regels en normen van de samenleving. Deze regels en normen zijn immers via inspraak, medezeggenschap, dialoog en overleg tot stand gekomen. Burgers zijn als het ware hun eigen politieagent geworden. Tegelijk ervaren zij echter dat het naleven van de eigen, moderne normen een te zware opgave is. Er is een sterke behoefte om de eigen normoverschrijdingen te gedogen. Als zij dan door de politie op hun falen worden geattendeerd, is de woede groot. De politie doet er volgens de auteur in deze nieuwe situatie goed aan om niet in discussie te gaan, maar snel, gericht, zichtbaar en vooral correct op te treden. De meest ingrijpende verandering in de politie de afgelopen decennia betrof de samenstelling van het personeel. Vanaf de jaren zeventig betraden vrouwen de korpsen. Eind jaren tachtig begon men ook te streven naar een evenwichtige etnische samenstelling van het politieapparaat. Janine Janssen beschrijft de moeizame pogingen om meer allochtonen te werven voor de politie, waarbij hun lage opleidingsniveau een obstakel vormde. Een ander probleem was dat eenmaal geworven allochtone agenten er vaak weer snel de brui aan gaven. Vaak voelden de nieuwkomers zich niet thuis in de witte politiecultuur of werden zij ronduit gediscrimineerd. Sinds de eeuwwisseling beschouwt de politieleiding de instroom van allochtonen niet langer als (enkel) een issue van legitimiteit en rechtvaardigheid, maar als noodzakelijk voor een effectief functioneren in een multi-etnische samenleving en als een verrijking van het politiewerk. Daarbij wordt verondersteld dat allochtonen specifieke kennis inbrengen over de etnische gemeenschap waaruit zij voortkomen. De auteur merkt op dat deze zienswijze het risico van stigmatisering met zich meebrengt. Niet elke Turkse agent is immers automatisch een eerwraakdeskundige. Zij besluit met een pleidooi voor meer onderzoek naar wat er daadwerkelijk op de politiewerkvloer gebeurt, zodat wellicht een antwoord kan worden gevonden op de vraag waardoor het percentage allochtonen bij de politie nog altijd erg laag is.

De afgelopen jaren heeft de Europese Unie grote stappen gezet in de richting van een geïntegreerde bestrijding van zware misdaad. Er zijn inmiddels een Europees arrestatiebevel en een Europees bewijsverrijgingsbevel die de Nederlandse politie verplichten onder buitenlands bevoegd gezag op te sporen. Jelle van Buuren plaatst deze ontwikkeling tegen de achtergrond van de tendens naar institutionalisering van de internationale politiesamenwerking. Institutionalisering wordt vaak gezien als een rechtsstatelijke noodzaak, omdat politie-



werk per definitie raakt aan burgerrechten en grondrechten. Tegelijk wordt deze zo tastbaar geworden internationale samenwerking vaak aangegrepen om op nationaal niveau te pleiten voor een nationaal georganiseerde politie: internationale samenwerking zou ernstig worden bemoeilijkt door een politieapparaat dat niet vanuit één centraal punt wordt bestuurd. Deze zienswijze wordt door de auteur zowel beaamd als gerelativeerd. Hij wijst erop dat heel veel daadwerkelijke internationale politiesamenwerking een informeel karakter draagt. In de praktijk draait die samenwerking om rechercheurs die goede contacten hebben met collega's over de grens en in een oogwenk iets kunnen regelen. Europese besluiten worden vooral aangedreven door politieke machtsstrijd en bureaucratische en juridische rationaliteit, maar hebben slechts beperkte invloed op de praktijk van de internationale politiesamenwerking.

De komende maanden en jaren zijn voor de politie cruciaal. Er wordt een nieuw korps gevormd dat niet alleen tot een goed functionerende organisatie moet worden gesmeed, maar ook de gewekte verwachtingen (minder bureaucratie, hogere ophelderingspercentages, robuuste, in de wijken verankerde basisteams, goed functionerende ICT) moet waarmaken. Ook zal de politie moeten tonen dat zij betere en effectievere relaties met andere instanties en organisaties kan aangaan en dat over haar optreden overtuigend publiekelijk verantwoording kan afleggen.

Guus Meershoek  
Marit Scheepmaker \*

\* Gastredacteur van dit themanummer dr. Guus Meershoek is als lector Politiegeschiedenis verbonden aan de Politieacademie te Apeldoorn. Hij is tevens universitair docent Maatschappelijke Veiligheidszorg aan de Universiteit Twente. Mr. drs. Marit Scheepmaker is hoofdredacteur van *Justitiële verkenningen*.

# Drieënvijftig tinten grijs

## Afnemende verantwoording van en controle op hybride politiewerk

*A.J.J. Meershoek en A.B. Hoogenboom\**

Nederland krijgt een nieuwe Politiewet, maar tijdens de parlementaire behandeling van die wet werd vrijwel uitsluitend over de staatsrechtelijke inbedding, het bestelvraagstuk, gesproken. Niet over de organisatie en het gewenste optreden, laat staan over de andere vormen van bestuurlijk en privaats toezicht, handhaving en opsporing waarmee die politie onontwarbaar verweven is geraakt. Tijdens een expertmeeting in de Eerste Kamer op 15 mei jongstleden was alleen *en marge* aandacht voor het feit dat het politiebesteding geen gesloten systeem meer is. Daar viel het woord 'politiecomplex', een begrip dat ook die vormen van toezicht, handhaving en opsporing buiten de reguliere politie omvat. Fijnaut stelde toen:

'Want het moge duidelijk zijn dat voor de inrichting van een nationaal politiekorps – in termen van gezag en beheer, taken en bevoegdheden, mensen en middelen – van zeer groot belang is om te weten waar die lijnen in de toekomst zullen lopen. Nu dit niet duidelijk is, vertonen de contouren van het nationale politiekorps als vanzelf grote rafelranden. Ook in dit geval kan ik begrijpen dat de vorming van het nationale politiekorps om allerhande redenen niet kon worden belast met de aanpak van dit vraagstuk maar het was niettemin heel relevant geweest wanneer er op hoofdlijnen een ruwe schets was gemaakt van de toekomstige verhoudingen op dit punt.'

\* Dr. Guus Meershoek is als lector Politiegeschiedenis verbonden aan de Politieacademie te Apeldoorn. Hij is tevens universitair docent Maatschappelijke Veiligheidszorg aan de Universiteit Twente. Prof. dr. Bob Hoogenboom is hoogleraar Forensic Business Studies aan de Nyenrode Business Universiteit. Daarnaast is hij bijzonder hoogleraar Politie en Veiligheidsstudies aan de Faculteit der Sociale Wetenschappen van de Vrije Universiteit te Amsterdam.

Fijnauts ‘grote rafelranden’ betreffen het politiewerk van het bestuur (stadstoezicht en bestuurlijke handhavers, buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA’s), toezichthouders en autoriteiten) en de particuliere beveiligingsindustrie. Niet alleen neemt de rol van die partijen sterk toe, ook is sprake van toenemende onderlinge samenwerking en verweving.

De politieke en maatschappelijke discussie over de politie is ons inziens dan ook te beperkt, te veel in zichzelf gekeerd. Er wordt te weinig acht geslagen op veranderende patronen in de uitoefening van de politiefunctie en hoe deze zich in de toekomst kunnen ontwikkelen. Het onbedoelde gevolg hiervan is een verzwakte politiek-bestuurlijke sturing, gebrekkige verantwoording en afnemende democratische controle, met als eindresultaat een fragiele legitimiteit van het politiewerk. Het begrip drieënvijftig tinten grijs verwijst naar de geschaakte werkelijkheid van politie in Nederland.

In de criminologische literatuur over de veranderende politiefunctie wordt al geruime tijd een onderscheid gemaakt tussen politie als instituut en politie als proces. Wij halen dat in dit artikel nog eens op en gebruiken vervolgens denkbeelden van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) over het verdwijnen van traditionele grenzen binnen het openbaar bestuur en tussen het bestuur en het bedrijfsleven om de huidige toestand te typeren. Er is sprake van een toenemende doordringing van en grensvervaging tussen departementen, bestuurslagen, beleidsvelden en domeinen van de samenleving. Een verklaring hiervoor zoeken wij in de informatisering van samenleving en bestuur, die de motor is achter maatschappelijke ontwikkelingen en ad hoc beleidsaanpassingen die steeds verder in elkaar grijpen, vaak zonder dat de gevolgen ervan worden overzien.

Natuurlijk wordt wel getracht sturing aan deze processen te geven. In de literatuur circuleert al jaren het begrip *governance of security* en in het bestuur worden concepten als integrale handhaving en programmasturing gehanteerd. Maar als het erop aankomt, grijpt men terug op de taal van ‘blauw op straat’ en ‘wijkgericht werken’, van beheer, gezag en democratische verantwoording, begrippen die ons inziens nauwelijks meer van toepassing zijn op de wijze waarop dezer dagen multidisciplinair politieel wordt opgetreden. Ook de politieke discussie over het nieuwe politiebestedel – hoe wezenlijk ook – refereert veel te weinig aan wat er feitelijk gebeurt. In de praktijk is niet langer duidelijk wie wat doet voor wie, en wie waarop kan worden aange-

sproken. Waar in de context van het oude bestel werd gesproken over een democratisch gat en een aangetaste rechtsstaat, is in de huidige situatie met haar vele grenservingen veeleer sprake van allerlei democratische gaten en een onvoldragen rechtsorde. Effectief optreden in de veiligheidszorg begint bij een erkenning van het bestaan van het geschakeerde politiecomplex. Het begrip *grey policing* kan daarbij goede diensten bewijzen. Anders dan Fijnaut, die een zeker herstel van het oude politieke monopolie lijkt te verkiezen, bepleiten wij een problematisering van de nieuwe grijze velden en een herijking van vertrouwde rechtsstatelijke noties als gezag, beheer, politieke sturing en democratische verantwoording. Deze begrippen kunnen niet langer uitsluitend in de (beperkte) context van het politiebestedel en de publieke functie worden begrepen. In plaats van een criminele politiek, geformuleerd en opgelegd door de natiestaat, zoals de opstellers van de nieuwe Politiewet voor ogen lijkt te staan, zou op de nieuwe grijze velden orde moeten worden geschapen en bewaard en verantwoording moeten worden afgelegd met behulp van operationele concepten. Orde kan worden geschapen door in het beleid, maar zeker ook in het juridische en sociaalwetenschappelijke onderzoek de onderzoeksagenda fors bij te stellen en vragen te gaan formuleren over de feitelijke grenservingen. Waar en op welke wijze is sprake van toenemende samenwerking tussen welke (semi)publieke en private organisaties? Wie is hiervoor verantwoordelijk en wat zijn (on)bedoelde consequenties ervan? Om deze politieke, beleidsmatige en wetenschappelijke bijstelling van de bestelbespreking verder te voeden, bespreken wij een aantal (nieuwe) concepten.

### **Politie als instituut, politie als proces**

In de politiesociologie wordt een onderscheid gemaakt tussen het 'instituut' politie en politie als 'proces'. Onder politie als 'instituut' wordt al snel de publieke politie begrepen. En dan staan in de regel noties als het politiebestedel en hierbij behorende gezags- en beheersvragen centraal. Binnen dit institutionele (en juridische) kader wordt vervolgens aandacht besteed aan de dagelijkse uitoefening van de publieke politietaak: de noodhulp, de handhaving, de opsporing en bijvoorbeeld de buurt- of wijkgerichte politiezorg. Het blauwe politie-

uniform is het symbool van deze politie. In de politieke en juridische discussies heeft de politie als instituut altijd centraal gestaan. Politie als 'proces' refereert echter aan het daadwerkelijk corrigeren van misdadingen en misstanden in de samenleving, aan allerlei vormen van toezicht, handhaving en opsporing. Wie politie zo definieert, ontdekt dat veel voorheen publieke politietaken nu worden uitgeoefend door (semi)publieke organisaties. Toezicht, handhaving en opsporing zijn onderdeel van bestuurlijke processen: stadstoezicht in de grote steden, de BOA, de bijzondere opsporingsdiensten (FIOD), inspecties (van volksgezondheid tot arbeidsomstandigheden) en autoriteiten (AFM, NMa). Daarnaast is sprake van een sterke toename van privaat toezicht, handhaving en opsporing, soms zelfs in transnationale arrangementen.

Natuurlijk werd in de hoogtijdagen van de publieke politie ook buiten het instituut politie corrigerend en disciplinerend opgetreden, bijvoorbeeld in gezinnen, fabrieken en kantoren en allerlei verenigingen. Nieuw is echter de verwevenheid van deze domeinen met allerlei instanties, de onderlinge wisselwerking en de ondersteuning. Deze luiden het definitieve einde in van de huisvader die op zijn eigen terrein soeverein zijn huismansrecht uitoefende en van de politieagent die als vertegenwoordiger van de overheid de baas op straat probeerde te zijn.

In de politieke en maatschappelijke discussie wordt vaak automatisch teruggегреpen op dat laatste beeld, op het begrip politie als instituut. Dat institutionele discours reduceert de werkelijkheid. Alleen als je oog hebt voor politie als proces, valt te onderkennen dat zich de afgelopen decennia een grootschalige migratie van politiewerk heeft voltrokken. Het blauwe politie-uniform zit in het DNA van politiek en maatschappij, terwijl de werkelijkheid inmiddels bestaat uit drieënvijftig tinten grijs (Jones en Newburn, 2006). Het blijvend 'vasthouden' in de politiek, het beleid en de wetenschap aan de publieke politiefunctie getuigt van kortzichtigheid.

De huidige, geschakeerde werkelijkheid roept drie vragen op. In de eerste plaats hoe de toenemende differentiatie van de politiefunctie moet worden geduud en verklaard. Het onderzoek naar de publieke politie, naar het 'instituut' politie heeft (inter)nationaal een grondige wetenschappelijke basis (Reiner, 2010; Meershoek, 2012). De andere 'politiesystemen' krijgen vooralsnog weinig wetenschappelijke aan-

dacht. Bovendien is dergelijk onderzoek vooral beschrijvend (Van Steden, 2007).

In de tweede plaats de vraag welke gevolgen de talloze verknopingen tussen 'politiesystemen' hebben voor de sturing van de veiligheidszorg. Het concept 'hybriditeit' wordt gebruikt voor de consultatie, coördinatie en coöperatie tussen politie/justitie, (financiële) toezichthouders, AIVD/MIVD, banken, verzekeraars, internetproviders, expertise- en recherchebureaus, transportbedrijven, woningbouwcorporaties, sociale diensten en allerlei andere organisaties. De vraag is: wie doet wat voor wie, wat wordt bereikt en wie is op welk resultaat aanspreekbaar?

En ten slotte de vraag naar de publieke verantwoording en democratische controle. De publieke politiefunctie is op verschillende niveaus en voor uiteenlopende taken verweven geraakt met andere vormen van 'politie', een integratieproces dat zich de komende decennia hoogstwaarschijnlijk zal doorzetten. Om democratische controle op politiewerk te behouden, dienen de klassieke, bij een rechtsstatelijk geordend politiebestedel behorende begrippen als gezag, beheer en publieke verantwoording te worden herijkt.

### **Niet op de politiek-bestuurlijke radar**

In een van zijn baanbrekende studies, het rapport *iOverheid* (2011), beschrijft en analyseert de WRR hoe de overheid in de afgelopen twintig jaar op alle mogelijke niveaus haar optreden is gaan digitaliseren, teneinde de dienstverlening te optimaliseren en de efficiency te verhogen. Deze omvorming verliep ongepland en bestaat uit duizenden nieuwe elektronische toepassingen, veelal ad hoc aangebracht op evenzovele beleidsterreinen en vormen van dienstverlening. Er was geen regisseur, geen *grand design*. Het gebeurde in reactie op technologische innovaties, vaak op basis van incidenten. Niet alleen binnen de overheid zelf en tussen beleidsterreinen, maar ook dwars door de grenzen die de publieke en private sector scheiden heen. De WRR noemt de OV-chipkaart en het Elektronisch Patiëntendossier. De alomtegenwoordige informatie- en communicatietechnologie breekt dwars door bestaande institutionele grenzen heen. De WRR wijst op het feitelijk ontstaan 'van een geheel andere werkelijkheid dan de wer-

kelijkheid die momenteel op de politiek-bestuurlijke radar staat'. Die werkelijkheid noemt hij iOverheid, een hybride constellatie.

De essentie van het fenomeen iOverheid is dat de sturing van de samenleving voortdurend wordt doorkruist door informatiestromen die zich een weg banen door organisaties en maatschappelijke verbanden. ICT wordt enthousiast binnengehaald door beleidsmakers en politici voor zowel de complexe administratieve opdracht van de overheid als de aanpak van urgente maatschappelijke opgaven, zoals de zorg voor mobiliteit en voor goede en betaalbare gezondheidszorg. Op al deze terreinen worden overheidstaken gedigitaliseerd, met alle bijkomende, vaak verstrekkende en onvoorzienbare consequenties, soms ook op andere domeinen.

De gesignaleerde transformatie is ook volop in het veiligheidsdomein te onderkennen. De WRR noemt onder meer het Visum Informatiesysteem, het Schengen Informatiesysteem en de Verwijsindex Risicjongeren. Allemaal digitale stromen die dwars door bestaande institutionele grenzen heen breken. Denk ook aan de oprichting van veiligheidshuizen, de Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC) en hun landelijke pendant (LIEC), de bestrijding van hennepeteelt en de multidisciplinaire aanpak van cybercrime in het publiek-private Nationale Cyber Security Centrum.

Ook in deze veiligheidsarrangementen ontbrak een architect die voor de bouwtekeningen zorgde, een regisseur. Zoals de WRR voor andere domeinen stelt, was ook hier twintig jaar lang sprake van het nemen van kleine en grote beslissingen waardoor de publieke politie onderdeel werd van een groter geheel. En net als in die andere domeinen is het in de veiligheidszorg inmiddels niet langer goed mogelijk te onderkennen hoe organisaties, diensten en werkverbanden met elkaar zijn verweven. Discussies over 'meer blauw op straat', 'de bedreigde positie van de burgemeester', 'de onaantastbaarheid van de wijkagent' en 'de kwestie of het beheer het gezag volgt of omgekeerd', zoals onlangs in het debat in de Eerste Kamer over de nieuwe Politiewet, hebben dan ook een surreëel karakter. De WRR stelt eufemistisch dat de nieuwe werkelijkheid van de iOverheid nog niet op 'de politieke radar staat'. In de politiek is nog geen begin van een debat op meta-niveau over wat zich feitelijk aan het ontvouwen is noch over wat de consequenties hiervan zijn voor de rechtsstaat, democratische controle en politieke sturing. Wat geldt voor het ontstaan van een iOverheid geldt bijgevolg ook voor de nieuwe veiligheidsarrangementen en de weder-

zijdse doordringing van 'politietaken'. Steeds opnieuw worden kleine puzzelstukjes gelegd die naadloos aansluiten bij een aanpalend stukje, maar wat van enige afstand eigenlijk het totaalplaatje is waar al die kleine stukjes in passen is voor niemand duidelijk.

### **Governance of security**

Het toenemend aantal organisaties in de veiligheidszorg en de toenemende wederzijdse doordringing gaan hand in hand met innovaties in de aanpak van onveiligheid en criminaliteit. Met de optredende organisatorische verschuivingen is sprake van een zoektocht naar alternatieve aanpakken. De recente arrestatie van de hacker die zich toegang verschafte tot het computersysteem van KPN heeft een belangrijke symbolische betekenis. Deze actie appelleert aan ons rechtvaardigheidsgevoel en voorziet in de traditionele functie van het strafrecht: vergelding. Maar deze adresseert niet onderliggende problemen zoals de zwak ontwikkelde veiligheidscultuur binnen publieke en private organisaties en de bedrijfseconomische spanning tussen continuïteit/winstmarges enerzijds en investeringen in veiligheid anderzijds. Om daarin wel te voorzien wordt de laatste jaren een bredere bestuurlijke benadering gehanteerd die onderkent dat politie en justitie onderdeel zijn van een groter geheel van rechtshandhaving- en veiligheidsorganisaties, dat door controle, toezicht, regulering, preventie en gedragsbeïnvloeding bijdraagt aan de openbare-ordehandhaving, de rechtshandhaving en de hulpverlening. In de wetenschappelijke literatuur wordt wel gesproken van 'governance of security'. De Britse politiewetenschapper Adam Crawford (2003) spreekt van 'patterns of policing, beyond (public) policing'.

Deze sturingsfilosofie, programmasturing genoemd, is voortgekomen uit de bestuurlijke concepten 'integrale veiligheid' (jaren tachtig/negentig), 'ketensamenwerking' (jaren negentig) en 'tegenhouden' (jaren negentig). De Raad van Korpschefs maakte zich deze benadering eigen in rapporten als *Misdaad laat zich tegenhouden*, *Politie in ontwikkeling* en meer recent het 'barrièremodel'. In al deze strategieën staat het inzicht centraal dat repressie alleen onvoldoende is. Naast de strafrechtspleging dient ook te worden opgetreden tegen de meer structurele oorzaken van criminaliteit, bijvoorbeeld door aanpassing van wet- en regelgeving en beleid, door preventieve screening



in het kader van de Wet Bibob en stimulering van eigen verantwoordelijkheid van financiële instellingen voor interne compliance.

Deze programmasturing is gebaseerd op vijf uitgangspunten:

1. een probleemgerichte aanpak: niet een incident of een afzonderlijke misdaad staat centraal, maar de onderliggende oorzaken ervan worden onderkend;
2. doel is om maatschappelijke effecten te bereiken, het fenomeen in zijn geheel (de aanpak van hennep in de B5-gemeenten, de aanpak van cybercrime) zo veel mogelijk te beperken;
3. afhankelijk van het onderliggende probleem wordt steeds opnieuw besloten welke organisaties en welke bevoegdheden worden ingezet (strafrecht, bestuursrecht, civielrecht, *namings & shaming*);
4. gebruik wordt gemaakt van de overheidsbrede informatiehuishouding ('een overheid'), aangevuld met informatie uit het bedrijfsleven: wettelijke meldingsplicht van witwassen (Wet MOT), de verplichting van internetproviders om klantgegevens te bewaren;
5. de betrokken publieke en private organisaties werken samen vanuit het besef dat zij onderdeel zijn van een groter geheel.

Programmasturing is repressief noch preventief of regulerend: niet de straf (vervolgning, boete, intrekking vergunning) of de samenwerking is het doel, maar beheersing van een maatschappelijke-veiligheidsprobleem. Hierbij wordt gestreefd naar verdere uitbouw en verdieping van informatie-uitwisseling binnen de overheid (RIEC, veiligheidshuizen, het Financieel Expertise Centrum (FEC)) en tussen de overheid en het bedrijfsleven (multidisciplinaire expertisecentra zoals de Stichting Aanpak Voertuigcriminaliteit). Andere voorbeelden zijn het Vastgoed Intelligence Center en de Infobox Crimineel Vermogen. Men leunt sterk op het delen van informatie. Dit is de meest onderschatte 'zachte', culturele component van het optreden, maar ook de meest problematische, omdat informatie delen macht en percepties van machtsverlies betreft.

Programmasturing betekent dat op grotere en bredere schaal informatiesystemen van organisaties aan elkaar worden gekoppeld. Er wordt een fors beroep gedaan op de bereidheid open kaart te spelen over de in het geding zijnde, soms strijdige belangen, de oplossingen en de rechtsstatelijke normen en waarden. Naarmate de onderliggende belangen en visies van partijen in overleg en door onderhandelingen (*negotiated order*) transparant worden, kunnen beleidsmatige en

operationele afspraken worden gemaakt over wat de juiste benadering is en wie het probleem het best kan aanpakken. Programmasturing is pragmatisch.

### **Afnemende politieke sturing**

Niet op de 'politieke radar' staan de onbedoelde consequenties van de toenemende fragmentatie van de politiefunctie. De basiswaarden van de rechtsstaat zijn tweërlei: instrumentaliteit en rechtsbescherming. Programmasturing draagt allerhande beloften in zich om anders dan met de traditionele (repressieve) aanpak onveiligheid en criminaliteit te benaderen. Maar is er wel genoeg aandacht voor de politieke sturing en de politieke verantwoording? Wij vinden van niet. De vele kleine puzzelstukjes worden ad hoc, naar aanleiding van incidenten en met een sterk instrumenteel oogmerk neergelegd. De rechtsbescherming komt daardoor in het geding.

Een van de belangrijkste punten van kritiek op de nieuwe Politiewet betrof de uitholling van de positie van de burgemeester (Koopman, 2012). De minister verdedigde zich hiertegen met de stelling dat in de verdeling van het gezag over de politie geen wijzigingen werden aangebracht, maar duidelijk was wel dat de zeggenschap van de individuele burgemeesters over de politie fors zal verminderen nu het beheer van het politiekorps in handen komt van een korpschef op nationaal niveau. Dat de burgemeester uiteindelijk toch nog een veto-recht krijgt in de benoemingsprocedure van zijn politiefchef verandert daar weinig aan. Staatsrechtelijk is deze kwestie van wezenlijk belang, maar als we iets verder kijken, is duidelijk sprake van een achterhoedegevecht. In de nieuwe hybride werkelijkheid hebben burgemeesters vrijwel geen gezag over de vele tientallen particuliere beveiligingsdiensten en de honderden *corporate security*-afdelingen die beslissen over interne/externe fraudeonderzoeken. Hetzelfde geldt voor het Openbaar Ministerie. Een burgemeester heeft evenmin gezag over de Inspectie voor de Volksgezondheid of de FIOD, noch over KPN die in actie komt als hij gedupeerd raakt door een 17-jarige hacker. Als gevolg van uiteenlopende verantwoordelijkheden, belangen, bevoegdheden en zeker ook culturen is sprake van een beperkte rationaliteit en minimale publieke verantwoording in de honderden beleidsmatige, operationele en informatieve relaties tussen partijen in

de veiligheidszorg. Aan de toename van bestuurlijk toezicht op lokaal niveau (stadstoezicht, BOA's, interventieteams, RIEC's, veiligheidshuizen) ligt geen *grand design* ten grondslag. Elk lijkt slechts een reactie op een incident. Dat geldt vaak ook voor de oprichting van autoriteiten die namens de overheid toezicht houden op geliberaliseerde markten van publieke dienstverlening: de NMa, de OPTA, de AFM, de Consumentenautoriteit. Ook de groei van de particuliere beveiliging verloopt ongereguleerd, voortgestuwd door de toename van groot-schalig privébezit (winkel-, recreatie- en wooncomplexen) en personenvervoer (commerciële luchtvaart), de toenemende kwetsbaarheid van bedrijfseconomische processen (interne criminaliteit) en zeker ook de toenemende eisen van de overheid aan bedrijven om intern toezicht te houden (ongebruikelijke transacties).

Strategische besluiten met doorslaggevende impact worden bijgevolg allang niet meer genomen in de regionale driehoek, noch door de burgemeester, noch door de hoofdofficier en ook niet door het functioneel parket of het College van Procureurs-Generaal. Natuurlijk nemen zij beslissingen, maar deze betreffen uitsluitend de inzet van politiepersoneel en justitie. Over veiligheid wordt besloten door een veelvoud aan 'verantwoordelijken' in bestuurlijke diensten en private organisaties, en, dat maakt het nog interessanter, steeds vaker in hybride overlegstructuren: het FEC, de beveiligingscommissie van de banken, de Stichting Aanpak Voertuigcriminaliteit, Aquapol, Railpol en Tispol.

### **Afnemende publieke verantwoording en democratische controle**

Het is ontegenzeggelijk zo dat de toename van consultatie, coördinatie en coöperatie tussen organisaties in het veiligheidsdomein dikwijls gunstige gevolgen heeft. Programmasturing is een belangrijke vernieuwing in de aanpak van onveiligheid en criminaliteit en de regulering van markten. De probleemgerichte aanpak, waarin steeds opnieuw onderhandeld wordt over inzet van organisaties en bevoegdheden afgestemd op het maatschappelijk probleem, wint nog steeds terrein. Niet altijd is een dergelijke aanpak effectief, maar in beginsel zijn de voorwaarden aanwezig om de effectiviteit te vergroten. Dit conglomeraat van beleidsmakers kan bovendien de uitoefening van dwang en geweld – een belangrijk element van politie als proces – redelijk in

toom houden. Zolang burgers toegang tot de rechter en niet-justitiële beroepsinstanties behouden, blijven elementaire burgerrechten wel gegarandeerd. Er is echter één maar. De controle op politieoptreden – publiek en privaat – en de publieke verantwoording hierover achteraf zijn onvoldoende afgestemd op de nieuwe werkvormen en lijken de aansluiting daarbij zelfs meer en meer te verliezen. En dat maakt de legitimiteit van het politieoptreden – of het nu publiek is of privaat – fragiel.

In de ‘oude wereld’ van de politie als instituut waren – en zijn – de politieke en rechtsstatelijke kaders helder en overzichtelijk. De publieke politie staat voor de waarden van de rechtsstaat, zoals dat is verwoord in het beleidsplan voor de Nationale Politie en wettelijk ook is bepaald. Burgemeester, officier van justitie en minister hebben hun verantwoordelijkheden. Er zijn mogelijkheden tot inspraak en beroep. Het Wetboek van Strafvordering geeft de staat en de burger rechten en plichten. Kortom, een heldere orde met *checks and balances* op alle mogelijke niveaus.

Voor het herstel van de democratische controle op en publieke verantwoording over de politie is het allereerst zaak die nieuwe werkelijkheid onder ogen te zien, een werkelijkheid die minder helder en eenduidig is. De concepten *grey policing*, *grey intelligence* en *unsafe and unsound practices* (Hoogenboom, 1991, 2006, 2010) kunnen daarbij behulpzaam zijn. Het concept ‘grijs’ wijst op het verdwijnende onderscheid tussen het ‘instituut’ politie en politie als ‘proces’. Ook in de internationale literatuur wordt geschreven over grensvervagingen op beleidsmatig, operationeel en informatief niveau en over de donkere kanten van netwerken (Wood, 2006). Daar wordt ook expliciet de vraag gesteld naar de relatie tussen hybride of multidisciplinaire samenwerkingsverbanden en democratische principes en rechtsstatelijke waarden (Loader, 2000; Loader en Walker, 2006). Het begrip ‘verankerd pluralisme’ (Crawford, 2006) verwijst naar de noodzaak om de nieuwe vormen van toezicht en handhaving te verankeren in de rechtsstaat. De Nederlandse onderzoeker Ronald van Steden (2009) sluit zich op dit punt bij Crawford aan.

Het concept ‘grey policing’ (Hoogenboom, 1991) problematiseert niet alleen de toenemende grensvervaging, maar onderkent ook dat sprake is van toenemende druk op de rechtsstaat. Wie doet wat op welk moment voor wie en wie is daar achteraf voor verantwoordelijk en op aanspreekbaar? Dergelijke vragen staan nog lang niet op de ‘politieke

radar' doordat het discours te beperkt is en daar waar wel beleidsmatige en operationele aandacht is voor multidisciplinariteit (zoals bij programmasturing) is sprake van een veelal instrumentele benadering: het is goed en daarom doen we het. Bij een actie van een Rotterdams bestuurlijk interventieteam wordt vooraf informatie samengebracht uit verschillende bestuurlijke en particuliere bestanden en op basis daarvan wordt een keuze gemaakt om een interventie te plegen. Bij een cybercrime-incident werken publieke en private functionarissen samen om vitale infrastructuren te beschermen, maar ook om onderzoek te doen in internationale digitale netwerken. Wat betekenen soevereiniteit, proportionaliteit, subsidiariteit, rechtsbescherming en democratische controle in deze contexten? Als het zo is dat in cybercrime-onderzoeken private IT-bedrijven zich niet hoeven te houden aan regels waaraan een staat zich wel moet houden en er steeds intensiever onderling wordt samengewerkt, wat betekent dit dan voor democratische controle? Inmiddels zijn wereldwijd overheden de grootste klanten geworden op de particuliere veiligheidsmarkt: is democratisch toezicht op deze inhuur vergelijkbaar met de bestaande controlemechanismen op de publieke politie? In de drieënvijftig tinten grijs zijn de antwoorden op deze vragen niet evident. Sterker nog: deze vragen worden niet of nauwelijks gesteld.

### **Conclusie: drieënvijftig tinten grijs**

De afgelopen decennia is de samenleving ingrijpend veranderd, vooral als gevolg van de digitale revolutie in de communicatie en informatie-uitwisseling. Alles wijst erop dat ons in de nabije toekomst meer van dergelijke omwentelingen staan te wachten. Sommige vormen van criminaliteit en overlast zijn bestendig gebleken, andere hebben door de digitale revolutie nieuwe vormen aangenomen. Vaak hebben die laatste de grootste maatschappelijke impact. Daar komt bij dat de traditionele vormen van sociale beheersing ook niet ongemoeid zijn gebleven. Nieuwe semipublieke en particuliere politie zijn ontstaan, in reactie op zowel niet meer vervulde maar nog wel bestaande als op nieuwe behoeften aan politiezorg. Tussen de uiteenlopende vormen van politie zijn allerlei formele en informele arrangementen ontstaan waarin optreden wordt afgestemd. Die zijn vaak effectief: als dat niet het geval

is, gaan zij wel vroeg of laat teloor. In elk geval zijn zij vaak effectiever dan traditioneel politiebeleid.

Dat de veiligheidszorg radicaal pluriform is geworden, heeft vooralsnog de onduidelijkheid vergroot. Vanuit democratisch en in mindere mate rechtsstatelijk oogpunt is dat problematisch. Soms is publieke verantwoording over de handhaving van omgangsvormen en de correctie van misdrijven en misstanden, ook als dit gebeurt door particulieren, een gerechtvaardigde eis. Het kan bovendien de effectiviteit en de legitimiteit van politieoptreden vergroten.

In de rijkgeschakeerde veiligheidszorg bestaat behoefte aan duiding door de politiek en door de wetenschap. De politiek is in het discours van de nieuwe Politiewet niet of nauwelijks toegekomen aan het adresseren van deze radicale pluriformiteit. De wetenschap is in toenemende mate bezig hiervoor nieuwe theoretische kaders te ontwikkelen en empirisch onderzoek te entameren om die te toetsen. Maar te veel wetenschap is *normal science* (Kuhn, 1962): onderzoek dat blijft binnen de sterk gedateerde, intellectueel veilige grenzen van een gesloten politiebestedel waar alles zijn vaste plaats heeft. Maar de wereld van de veiligheidszorg is al geruime tijd volop in beweging: de verwachting dat deze tot rust zal komen in de oude kaders is niet realistisch. En ook in de wereld van politiek en wetenschap doen zich, in termen van Kuhn, steeds meer anomalieën voor: empirische feiten welke niet meer passen in de bestaande kaders. Hiervoor vragen wij aandacht. Politieonderzoek dient nieuwsgierig te zijn naar ontwikkelingen op de brede 'rafelranden' van het publieke politiebestedel, omdat zich daar de nieuwe werkelijkheid vormt.

## Literatuur

### **Crawford, A.**

*The pattern of policing in the UK: Policing beyond the police*

In: T. Newburn (red.), *Handbook of policing*, Cullompton, Willan, 2003

### **Crawford, A.**

*Networked governance and the post-regulatory state?: Steering, rowing and anchoring of policing and security*

*Theoretical Criminology*, jrg. 10, nr. 94, 2006, p. 449-479

**Hoogenboom, A.B.**

*Grey policing: A theoretical framework*

Policing and Society, jrg. 2, 1991, p. 17-30

**Hoogenboom, A.B.**

*Grey intelligence*

Crime, Law and Social Change, jrg. 45, nr. 4-5, 2006, p. 373-381

**Hoogenboom, A.B.**

*Governance of policing and security: Ironies, myths and paradoxes*  
Palgrave/McMillan, 2010

**Jones, T., T. Newburn**

*Plural policing: A comparative perspective*

New York, Routledge, 2006

**Koopman, J.**

*Hoe het bestuur uit het politiebestedel verdween*

De Gemeentestem, 2012, p. 9-15

**Kuhn, T.**

*The structure of scientific revolutions*

Chicago, Chicago University Press, 1962

**Loader, I.**

*Plural policing and democratic governance*

Social and Legal Studies, jrg. 9, nr. 3, 2000, p. 323-345

**Loader, I., N. Walker**

*Necessary virtues: The legitimate place of the state in the production of security*

In: J. Wood, B. Dupont (red.), *Democracy, society and the governance of security*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006

**Meershoek, G.**

*Onzichtbaar, integer, weinig gerespecteerd: grondtrekken van de Nederlandse politietraditie*  
Apeldoorn, Politie en Wetenschap, 2012

**Reiner, R.**

*The politics of the police*

Oxford, Oxford University Press, 2010

**Steden, R. van**

*Privatizing policing: Describing and explaining the growth of private security*

Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2007

**Steden, R. van**

*Burgerparticipatie in lokale veiligheidsnetwerken: over 'nodale sturing' en 'verankerd pluralisme'*

Justitiële verkenningen, jrg. 35, nr. 1, 2009, p. 29-42

**Wood, J.**

*Dark networks, bright networks and the place of the police*

In: J. Fleming, J. Wood, *Fighting crime together: The challenge of policing and security networks*, Sydney, University of New South Wales, 2006

**WRR**

*iOverheid*

Amsterdam, Amsterdam University Press, 2011

# Uitwisseling van opsporingsinformatie

## Over technische en vooral organisatorische knelpunten binnen de politie

*J. Kort\**

Vanaf 2014 komt er één nieuwe Basisvoorziening Politie die de huidige ICT-systemen voor handhaving en opsporing zal vervangen. Zal daarmee een effectieve landelijke informatiehuishouding tot stand komen? Wanneer deze vraag onder de loep wordt genomen, blijkt al gauw dat succes niet slechts afhankelijk is van techniek. Aan de knelpunten in het dagelijkse gebruik van informatiesystemen liggen eveneens organisatorische en culturele problemen ten grondslag. Deze problemen staan centraal in dit artikel, dat grotendeels is gebaseerd op mijn masterthesis (Kort, 2010). Voor dit onderzoek heb ik in totaal dertien diepte-interviews gehouden in vijf verschillende politiekorpsen. Ik heb gesproken met districtsrechercheurs, rechercheurs van de regionale recherche, groeps- en teamleiders, CIE-medewerkers en met een drietal directeuren opsporing.

Het artikel opent met een korte beschrijving van de weg die het concept 'informatiegestuurde politie' heeft afgelegd. Aansluitend wordt een overzicht gegeven van de knelpunten in de informatie-uitwisseling bij de politie. Daarbij ligt de focus aan het begin op de ICT, vervolgens komt de aandacht te liggen bij meer organisatorische knelpunten. Aan de hand van het rapport *ICT politie 2010* van de Algemene Rekenkamer wordt vervolgens ingegaan op de aansturing en ontwikkeling van de politie ICT. Ik sluit af met een vergelijking tussen politiehervormingen op basis van nieuwe ICT in Nederland en de VS.

\* Jelle Kort MSc is als junior onderzoeker verbonden aan het Criminologisch Instituut van de Radboud Universiteit Nijmegen (Faculteit der Rechtsgeleerdheid).



## **Informatiegestuurde politie sinds de jaren zeventig**

Al sinds de jaren zeventig werkt de Nederlandse politie toe naar het concept 'informatiegestuurde politie'. De kerngedachte hiervan is dat de politie eerst een goede analyse uitvoert van de haar ter beschikking staande informatie en daarna besluit wat ze zal gaan aanpakken en hoe ze dat gaat doen. Daardoor kan zij effectiever optreden dan momenteel het geval is (Stol, 2007, p. 381). Gegevens en informatie moeten leiden tot sturing op strategisch niveau, tot nieuw beleid op het gebied van misdadaadbestrijding en tot sturing op tactisch niveau, waarbij het gaat om het maken van concrete keuzes in onderzoeken (Raad van Hoofdcommissarissen, 2008, p. 17).

Een enorme hoeveelheid informatie die de politie bij de dagelijkse uitvoering van politietaken binnenkrijgt, vormt het hart van de politie. Deze informatie legt de basis voor de algehele uitvoering van de politiefunctie. Voor de veiligheid is het essentieel deze informatie op juiste wijze te beheren en optimaal te delen binnen de politie en waar mogelijk met partners. Het belang van een goede informatiehuishouding is nog verder toegenomen door de opkomst van complexere vormen en door 'ontgrenzing' van criminaliteit (Raad van Hoofdcommissarissen, 2005, p. 81-92).

De vergaande mogelijkheden van de computertechniek stellen de politie al zeker een kwart eeuw voor de opgave deze goed te benutten in het politiewerk. De Algemene Rekenkamer concludeert dat alle aandacht voor informatiebeleid en geautomatiseerde informatiesystemen in de afgelopen tien jaar tot op heden niet heeft geleid tot een goed werkende landelijke informatiehuishouding (Algemene Rekenkamer, 2011, p. 16). Eerder bleek ook uit onderzoek van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) dat technische en organisatorische knelpunten een goed werkend systeem van landelijk gedeelde politie-informatie in de weg staan (IOOV, 2008, p. 9). Lange tijd werkten de politiekorpsen niet goed samen en ook de landelijke invoering van 'nieuwe' computersystemen bij de politie sinds 2006 was geen succes. Deze heeft mogelijk zelfs een negatief effect gehad op het aantal zaken dat het Openbaar Ministerie per jaar ontvangt. Er is sprake van een vermindering van zo'n 20.000 zaken per jaar (Algemene Rekenkamer, 2011, p. 16).

### **De informatiehuishouding bij de politie functioneert slecht**

Bij de politie zijn op dit moment verschillende ICT-systemen in gebruik, waaronder de Basisvoorziening Handhaving (BVH), de Basisvoorziening Opsporing (BVO) en BlueView. De BVH is een informatie-systeem dat politieagenten gebruiken ter ondersteuning van hun handhavingstaken. Met dit systeem kunnen bijvoorbeeld meldingen worden geregistreerd, aangiftes verwerkt en incidenten afgehandeld. Politieagenten gebruiken BVH voor eenvoudige zaken, zoals kleine opsporingsonderzoeken en kleine diefstallen en inbraken. Het systeem wordt gebruikt voor informatie-, sturings-, en ondersteuningsdoeleinden.

BVO is een informatiesysteem dat dient om de informatiehuishouding en informatiedeling in de opsporing te ondersteunen. BVO omvat informatie over opsporingsonderzoeken en specifiek benoemde opsporingsdoelen en wordt ingezet voor de zwaardere zaken, zoals moord of drugshandel. De regel is dat bij onderzoeken die langer duren dan veertig uur, of waarbij voorlopige hechtenis aan de orde is, BVO wordt gebruikt.

BlueView is opgezet om informatie te kunnen opvragen uit verschillende gegevensverzamelingen (waaronder gegevens uit de BVH en BVO). De werking ervan is vergelijkbaar met die van een zoekmachine op internet. De Algemene Rekenkamer concludeert dat de politie in de afgelopen tien jaar weinig vooruitgang heeft geboekt bij het structureel oplossen van de problemen met vooral bovenstaande systemen. BVH en BVO zijn niet toekomstvast, matig gebruiksvriendelijk en niet eenduidig ingevoerd (Algemene Rekenkamer, 2011, p. 11).

De hoeveelheid opsporingsinformatie die wordt gedeeld, is niet exact bekend en de totale hoeveelheid beschikbare informatie is geheel niet vast te stellen. Hoe erg de gevolgen van de actuele knelpunten zijn, is dus niet kwantificeerbaar, maar uit gebruikersstatistieken en interviews met onderzoekers blijkt duidelijk dat de uitwisseling van opsporingsinformatie slechts op beperkte schaal plaatsvindt via de huidige ICT-basisvoorzieningen. Soms is ook sprake van terughoudendheid bij het ter beschikking stellen van opsporingsinformatie aan andere teams (IOOV, 2008, p. 23). Indien informatie onvindbaar is of wanneer het gebruik van informatie onterecht wordt geweigerd door het korps dat informatie bezit, kan onnodig veel tijd verloren gaan en wordt belangrijke informatie niet of onvolledig benut. Een slecht functione-

rende informatiehuishouding is kortom slecht voor de effectiviteit van de opsporing en kan leiden tot veiligheidsrisico's.

Dat rechercheurs het nut van uitwisseling van opsporingsinformatie heel goed inzien, is één van de bevindingen uit mijn eigen onderzoek (Kort, 2010). Tegelijkertijd zijn rechercheurs niet allemaal evenzeer bereid om de informatie waarmee ze werken, in te voeren in BVH en BVO, deze raadpleegbaar te maken voor andere korpsen via BlueView en/of deze ter beschikking te stellen voor gebruik, ook al zijn ze daartoe verplicht. Rechercheurs kunnen echter in de praktijk voor een belangrijk deel zelf beslissen welke informatie zij invoeren en delen. Veel informatie staat daardoor opgeslagen in bijvoorbeeld MS Word, op lokale harde schijven. Leidinggevenden hebben op basis van hun bevoegdheden in de systemen diverse mogelijkheden – en soms benutten ze die ook – om te zorgen dat informatie die wel is ingevoerd, niet bij andere opsporingsteams terechtkomt. In onderling contact tussen rechercheurs wordt wel informatie uitgewisseld die niet was opgeslagen, maar vaak is dat contact wel door een 'hit' via BVO of BlueView ontstaan. Een volledige invoer is ook dan van belang, omdat de kans dat zaken gekoppeld worden groter wordt naarmate de hoeveelheid informatie toeneemt. Overigens is sturing op de invoer van informatie in BVH en BVO voor teamleiders op grootschalige onderzoeken (TGO's) gemakkelijker dan voor hun collega's bij de districtsrecherche, die vele kleine onderzoeken tegelijkertijd moeten aansturen. De zelfstandigheid van districtsrechercheurs is daardoor groter. Daarnaast doen districtsrechercheurs die zich met kleine onderzoeken bezighouden, minder vaak en minder diepgaand ervaring op met BVO en zien sommige kans hun onderzoeksdossiers af te ronden zonder van dit systeem gebruik te maken.

### **Knelpunten onder de loep**

Waardoor worden bovenstaande knelpunten in de uitwisseling van opsporingsinformatie veroorzaakt? Wetgeving en het interne beleid van de politie zijn – hoewel bij een deel van de politiemensen onvoldoende bekend – sterk op informatie-uitwisseling gericht. Informatie delen is in veel gevallen verplicht. De volgende schakel is de techniek, en inderdaad zijn technische omstandigheden momenteel een belangrijk knelpunt voor de uitwisseling van opsporingsinformatie.

Veel politiemensen op de werkvloer die BVH en BVO gebruiken, zijn ontevreden over zowel het gebruiksgemak van die systemen en de betrouwbaarheid ervan als over hoe zij worden 'gefaciliteerd'. Vaak hebben ze hun vertrouwen in ICT verloren. Er wordt geklaagd over kennisachterstand en problemen met de koppeling tussen BVO en onder meer BVH en de gemeentelijke basisadministratie. Terecht is de hoop gevestigd op de komst van de nieuwe Basisvoorziening Politie, maar (structurele) organisatorische knelpunten, die geen noodzakelijke relatie met de techniek hebben, mogen niet worden vergeten. Het zou een misvatting zijn te denken dat slecht functionerende ICT-systemen de enige barrière vormen voor de uitwisseling van opsporingsinformatie. In de volgende paragraaf zullen enkele organisatorische knelpunten worden besproken.

### **We do all the work, they get all the glory?**

De grote zelfstandigheid van de werkvloer, in casu rechercheurs en hun teamleiders, is een typerend kenmerk van de politieorganisatie en tegelijkertijd een voornaam knelpunt voor informatiedeling. De politie is een typisch voorbeeld van een professionele organisatie van het type *human service organisation*. Bij de politie, maar ook in bijvoorbeeld scholen en ziekenhuizen, zijn professionals verantwoordelijk voor beslissingen die veel mensen raken. Zij bepalen in belangrijke mate hoe een organisatie in de praktijk handelt. Dat leidt tot een speciaal kenmerk van professionals, namelijk dat zij vaak lastig gestuurd kunnen worden binnen een formele structuur (Hasenfeld, 1983, p. 150-158). De formele hiërarchische structuur bij de politie werkt dus niet bevorderend voor informatiedeling. Een voorbeeld: als een teamleider bij de districtsrecherche zijn informatie niet wenst te delen met een ander team (bijvoorbeeld een TGO), moet hij daarover volgens de regels met zijn leidinggevende en/of de officier van justitie in overleg gaan. In de praktijk is het contact met de leidinggevende er vaak niet en daar wordt weinig tegen gedaan. Sommige strategisch managers wijten de zwakke aansturing van de teams aan gebrekkige elektronische managementinformatie, andere zeggen dat ze niet van hiërarchische lijnen houden.

De teamleiders hebben het ook niet gemakkelijk bij het geven van sturing in het kader van informatie-uitwisseling. Veel rechercheurs wei-

geren regelmatig informatie in te voeren om redenen die te maken hebben met eerdergenoemde technische knelpunten. Verder pleiten ze er bij de teamleiders voor – uit een recherchetactisch oogpunt – om informatie niet raadpleegbaar te maken en niet ter beschikking te stellen voor gebruik aan andere teams.

Het blijkt dat sommige rechercheurs zich zorgen maken over de mogelijkheid dat hun onderzoeksactiviteiten bij subjecten bekend worden of lekken naar de pers. Ze zien belangen van getuigen en risico's voor andere betrokkenen, die hen vervolgens terughoudend maken informatie raadpleegbaar te maken en/of ter beschikking te stellen voor gebruik door andere teams. Een zekere beroepseer of teamspirit – 'we do all the work, they get all the glory' – speelt soms ook een rol, maar staat zeker niet op de voorgrond. De genoemde risico's en belangen van getuigen en andere betrokkenen zijn op rechemensen veel sterker van invloed. Dat is opvallend, want informatie wordt normaal gesproken alleen door professionele vakgenoten gezien en in verreweg de meeste van de opsporingsonderzoeken is de gevoeligheid van informatie gering. Hoewel niet geheel consequent toegepast, bestaat er een landelijk autorisatiesysteem dat vrij duidelijk aangeeft welke functionarissen toegang hebben tot verschillende categorieën opsporingsinformatie.

Tijdens mijn onderzoek zijn slechts enkele voorbeelden genoemd waarbij door toedoen van een ander korps een onderzoek werd beschadigd. De meeste onderzochte teams hadden niet direct met zo'n beschadigde zaak te maken gehad. Incidenten die wel plaatsvinden, leiden tot hoog oplopende emoties en die gevoelens ebbten pas na enige tijd weer weg.

Waarom is een deel van de rechercheurs zo terughoudend op het gebied van informatiedeling, terwijl risico's objectief gezien gering zijn? Aalberts en Van de Bunt wijzen erop dat politiemensen in hun werk niet alle gevolgen van hun beslissingen kunnen overzien (1994, p. 383). Deze onzekerheid hoort bij hun werk. Daarnaast vraagt het beheersen van de informatie die teams genereren veel organisatie: in gecompliceerde zaken wordt vaak een groot aantal politiemensen ingezet. Het werken met informatiesystemen voegt volgens de Amerikaanse politiesocioloog Peter Manning complexiteit toe aan het politiewerk en leidt daarmee tot extra risico's (2005, p. 223). Onzekerheid en complexiteit versterken elkaar wanneer informatie op landelijke schaal wordt gedeeld. Ik denk dat de aanwezige terughoudendheid ten

aanzien van het uitwisselen van opsporingsinformatie hierdoor grotendeels kan worden verklaard. Behalve sturingskenmerken die kleven aan het karakter van de politie als professionele organisatie of *human service organisation*, leiden dus ook de aard van het politiewerk en recherchetactische overwegingen tot min of meer structurele problemen bij de uitwisseling van opsporingsinformatie.

### **Onderzoek door de Algemene Rekenkamer**

In dit artikel zijn tot nu toe technische en organisatorische knelpunten voor de uitwisseling van opsporingsinformatie besproken. De Algemene Rekenkamer geeft in zijn rapport bijzondere aandacht aan de ontwikkeling van politie-ICT. Voor degene die de problemen met de informatievoorziening bij de politie goed wil begrijpen, is dit onderwerp van belang. De Algemene Rekenkamer geeft een reconstructie van de besluitvorming over de 'nieuwe' computersystemen. Daarvoor zijn de korpsbeheerders bestuurlijk verantwoordelijk. Volgens de Algemene Rekenkamer is de besluitvorming over het invoeren van de basisvoorzieningen niet adequaat verlopen en heeft deze geleden onder de afstand tussen besluitvormers en de werkvloer (2011, p. 11). De Algemene Rekenkamer concludeert dat de keuze om vanaf 2006 de ICT-basisvoorzieningen op basis van verouderde systemen te realiseren, niet reëel was (2011, p. 12). De keuze voor bestaande ICT-systemen als basis voor BVH en BVO is nauwelijks onderbouwd en werd ingegeven door het stranden van de voorgaande poging om tot een eenduidige informatiehuishouding te komen. Bij de besluitvorming bestond geen volledig beeld van de kosten van ontwikkeling en invoering van de basisvoorzieningen en de latere beheerslasten. De risico's die voortvloeien uit de gemaakte keuzes en de invoeringsrisico's zijn volgens de Algemene Rekenkamer onvoldoende in beeld gebracht, en voor zover risico's bekend waren, onvoldoende beheerst. Over de functionaliteit van BVH kwam geen overeenstemming, doordat de korpsen wilden vasthouden aan de eigen inrichting van werkprocessen. De besluitvorming stond bovendien onder (externe) druk vanuit de Tweede Kamer en van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Met de samenwerkingsafspraken van medio 2007 tussen ministers en korpsbeheerders legden de korpsen zich vast op harde mijlpalen voor de invoering van de basisvoorzieningen. Op de

achtergrond speelde daarbij de dreiging van een nationale politie als deze samenwerkingsafspraken niet gerealiseerd zouden worden. Door vertraging en onderlinge afhankelijkheden bouwden de samenwerkingsafspraken tijdsdruk op. Daardoor stuurden de korpsbeheerders en korpschefs vooral op de planning en werd de kwaliteit en bruikbaarheid van de systemen naar de achtergrond gedrongen. Verder stelt de Algemene Rekenkamer dat een eenduidige visie ontbrak op de te realiseren informatiehuishouding, waardoor de verantwoordelijken moeilijk met de externe druk konden omgaan.

Een goede illustratie van de door de Algemene Rekenkamer geconstateerde afstand tussen besluitvormers over ICT en de werkvloer is de discussie over de landelijke raadpleegbaarheid van informatie uit lopende onderzoeken in BlueView. Een wezenlijke discussie die nog lang na invoering van het Beleid Uitwisseling Opsporingsinformatie op de werkvloer maar ook op strategisch niveau werd gevoerd binnen de politie. Met raadpleegbaarheid wordt bedoeld dat geautoriseerde politiemensen van alle korpsen informatie kunnen inzien via BlueView. Voor het gebruik van de informatie in een ander opsporingsonderzoek moet eerst toestemming worden gegeven door de teamleider van het betreffende opsporingsteam in het bevestigde korps. De opvatting van veel rechercheurs is echter dat er geen onderscheid gemaakt kan worden tussen het raadplegen van informatie en een formele goedkeuring voor gebruik ervan (vgl. art. 9 lid 3 Wet politiegegevens). Zij hebben er bezwaar tegen als opsporingsinformatie (ongeacht de aard) kan worden ingezien zonder dat de teamleider (of onderzoeksleider) deze formeel ter beschikking heeft gesteld voor gebruik. Anderzijds zijn er ook rechercheurs die het aantal geautoriseerden dat BlueView kan raadplegen, te klein vinden. In de praktijk zou daardoor vaak niet naar informatie op zoek worden gegaan. Wat nu het juiste aantal geautoriseerden is en of het mogelijk is informatie uit lopend onderzoek raadpleegbaar te maken in BlueView: duidelijk is dat de meningen verdeeld zijn.

In een professionele organisatie als de politie is het niet mogelijk om een dergelijk cruciaal probleem weg te nemen door van bovenaf en zonder een grondige discussie aan de werkvloer regels op te leggen. Hetzelfde geldt voor 'nieuwe' computersystemen. Toch is het in de praktijk zo gegaan.

### Het effect van politieke druk op politiehervormingen

De door de Algemene Rekenkamer beschreven situatie vertoont gelijkens met de analyse die Willis en Mastrofski (2012) geven van politiehervormingen in de VS. Deze onderzoekers laten zien dat de toepassing van het in de VS wijdverspreide computersysteem Compstat, niet in overeenstemming is met de achterliggende ambitie om de politie meer op preventie te richten. Compstat is bedoeld om aan de hand van geaggregeerde criminaliteitscijfers en geografische gegevens vooraf onderbouwde keuzes te maken over een effectievere inzet van politiemensen. De achterliggende gedachte is dat op deze manier meer aan preventie gedaan kan worden. In de praktijk blijkt dat Compstat niet wordt toegepast zoals de achterliggende filosofie veronderstelt. Volgens Willis en Mastrofski is het niet zo dat de organisatie zich ontwikkelt via een technisch-rationeel proces dat leidt tot minder criminaliteit. Toepassingen van Compstat die ze aantreffen, waren vooral ontwikkeld omdat deze het betreffende korps het meest vooruitstrevende aanzien zouden geven. Wanneer statistieken en geografische kaarten werden gebruikt, gebeurde dit vooral om het signaal af te geven dat een misdrijf serieus word genomen. Maar een significante invloed van Compstat op de keuze om aan preventie te gaan doen, was er niet. Het traditionele werkproces, waarbij direct op problemen wordt gereageerd, blijft de grote doorbraak van Compstat in het dagelijkse werk verhinderen.

Het effect van instrumentele of technische factoren op het politiewerk (zoals ICT) is in de praktijk beperkt. Wat we hieruit voor de Nederlandse situatie kunnen leren, is dat er behalve van een technische opgave ook sprake is van een grote organisatorische opgave bij het invoeren van het concept 'informatiegestuurde politie'.

Willis en Mastrofski geven aan de hand van *institutional theory* enkele aandachtspunten die van belang zijn bij politiehervormingen. Deze zijn gelet op voorgaande volgens mij ook van belang voor een succesvolle ontwikkeling en implementatie van de nieuwe Basisvoorziening Politie. Ten eerste: focus op de verwachtingen van hoe de politie werkt, vooral op lokaal niveau waar het beleid van de organisatie uiteindelijk wordt uitgevoerd. Ten tweede: geef aandacht aan de veranderingen in het management die ontstaan doordat publieke organisaties zoals de politie worden verplicht om moderne management- en reorganisatiestrategieën uit de private sector toe te passen.



Hoewel technische mogelijkheden eindeloos lijken te zijn, is een realistisch beeld van de mogelijkheden noodzakelijk. Daarvoor is goede samenspraak nodig met politiemensen op de werkvloer, die vaak hun vertrouwen in ICT hebben verloren, over hun wensen en dilemma's. Of die andere grote politiehervorming – de Nationale Politie – zonder problemen kan worden ingevoerd en gaat leiden tot een effectievere uitoefening van de politietaak, zal ook mede afhankelijk zijn van de stijl van leidinggeven die wordt gehanteerd en van kritisch nadenken over hoe doelstellingen op de werkvloer gerealiseerd kunnen worden.

### **Tot besluit**

De vraag die aan het begin van dit artikel werd gesteld, is: zal de politie vanaf 2014 over een effectieve landelijke informatiehuishouding beschikken? Technische mogelijkheden zijn er ten overvloede. Demissionair minister van Veiligheid en Justitie Opstelten heeft extra geld uitgetrokken voor nieuwe ICT-systemen. Er is op dit moment dan ook geen reden om te denken dat de oplossing van technische knelpunten nog veel langer op zich zal laten wachten. Als de techniek in de toekomst geen problemen meer oplevert, kunnen politiemensen gewend raken aan meer samenwerking met andere teams. Daarvoor is nodig dat hun werkprocessen op samenwerking worden afgestemd en incidenten uitblijven. Politiemensen moeten vertrouwen hebben dat de vertrouwelijkheid van opsporingsinformatie is gewaarborgd, dan zullen ze vaker besluiten nemen ten gunste van uitwisseling. Nationaal politiebestedel of niet, de fundamentele onzekerheid die van tijd tot tijd leeft binnen opsporingsteams bij het delen van informatie is een gegeven. Volgens rechters zou het niet uitmaken of informatie in rechtstreeks contact of via een (verbeterd) geautomatiseerd systeem wordt verspreid: niet iedereen kan zijn mond houden. Het is de vraag of de internetgeneratie die haar intrede doet bij de recherche, voor een plotselinge omslag in dit denken zal zorgen. Op dit moment geldt dat politiemangers die de uitwisseling van opsporingsinformatie willen optimaliseren en de gesloten houding van een deel van de opsporingsteams willen aanpakken, een lange adem nodig hebben. De terughoudendheid om informatie te delen heeft in veel gevallen structurele oorzaken. Afwegingen die onderaan in een professionele organisatie worden gemaakt – ook op basis van culturele opvattingen over politie-

werk – kunnen slechts in beperkte mate door een formele structuur worden beïnvloed. Daardoor zal de bereidheid om informatie te delen alleen toenemen als er voldoende tijd en aandacht is voor professionele dilemma's en het gesprek daarover.

## Literatuur

**Aalberts M.M.J., H.G. van de Bunt**

*Politiële waarheden*

Tijdschrift voor Criminologie, jrg. 36, 1994

**Algemene Rekenkamer**

*ICT politie 2010*

Den Haag, 2011

**Hasenfeld, Y.**

*Human service organisations*  
Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1983

**Inspectie Openbare Orde en Veiligheid**

*Samenwerkingsafspraken 2008*

Den Haag, 2008

**Kort, J.**

*Open je hart: een onderzoek naar de beperkte uitwisseling van opsporingsinformatie tussen Nederlandse politiekorpsen*  
Enschede, Universiteit Twente, 2010 (masterthesis)

**Manning, P.K.**

*Environment, technology, and organizational change*  
In: A. Pattavina (red.), *Information technology and the criminal justice system*, Sage, 2005

**Raad van Hoofdcommissarissen**

*Politie in ontwikkeling*

Den Haag, NPI, 2005

**Raad van Hoofdcommissarissen**

*Programmaplan Intelligence 2008: sturing, informatieorganisatie, verbetering en innovatie 2008*

**Stol, W.Ph.**

*Informatie voor politiewerk: basisprincipes*  
In: C.J.C.F. Fijnaut, E.R. Muller e.a. (red.), *Politie: studies over haar werking en organisatie*, Deventer, Kluwer, 2007

**Willis, J.J., S.D. Mastrofski**

*Compstat and the new penology: A paradigm shift in policing?*  
British Journal of Criminology, jrg. 52, 2012, p. 73-92

# Surveilleren en opsporen in een internetomgeving

*J.J. Oerlemans en B.J. Koops\**

Surveilleren en opsporen op internet lijkt voor sommige mensen misschien nog sciencefiction, maar wordt in de praktijk al op grote schaal gedaan. Het iColumbo-systeem, de beoogde opvolger van het Internet Recherche (& Onderzoek) Netwerk (iRN), heeft bijvoorbeeld als doel een:

‘intelligente, geautomatiseerde, “near” real time Internet monitoring service te bieden aan gebruikers van alle overheidsdiensten, die van het iRN gebruik maken. (...) iColumbo wordt ontwikkeld als breed inzetbare toepassing voor opsporing en onderzoek op internet, voor fenomenen of thematisch Internet onderzoek maar ook voor bv. Internet monitoring en alertering in crisissituaties’.<sup>1</sup>

De vraag is in hoeverre een dergelijke ‘near real time Internet monitoring service’ voor toezicht en opsporing legitiem kan worden toegepast. In principe kunnen opsporingambtenaren net als in de fysieke wereld al dan niet in burger in een internetomgeving rondkijken op basis van de toezichthoudende taak van de politie ter handhaving van de openbare orde, zoals bedoeld in artikel 2 Politiewet 1993 (Polw 1993). Tevens kunnen op grond van artikel 2 Polw 1993 in combinatie met artikel 141 Wetboek van Strafvordering (Sv) tot op zekere hoogte opsporingshandelingen in een internetomgeving worden verricht; bij een meer dan geringe privacyinbreuk moet echter een bijzondere opsporingsbevoegdheid worden ingezet. De factoren die door de wetgever en in jurisprudentie zijn ontwikkeld om de grenzen van deze

\* Mr. Jan-Jaap Oerlemans is promovendus bij eLaw@Leiden, Centrum voor Recht in de Informatiemaatschappij van de Universiteit Leiden. Daarnaast is hij juridisch adviseur bij Fox-IT. Prof. dr. Bert-Jaap Koops is hoogleraar regulering van technologie bij TILT - Tilburg Institute for Law, Technology and Society van de Universiteit van Tilburg.

1 Citaat afkomstig uit het document ‘Deelprojectvoorstel, Ontwikkeling Real Time Analyse Framework voor het iRN Open Internet Monitor Network’, ‘iColumbo’, beschikbaar via [www.nctb.nl/Images/deel-projectvoorstel-ontwikkeling-icolumbo-alternatief\\_tcm91-405727.pdf](http://www.nctb.nl/Images/deel-projectvoorstel-ontwikkeling-icolumbo-alternatief_tcm91-405727.pdf) (laatst geraadpleegd op 25 juni 2012).

bevoegdheden aan te geven, zijn echter geënt op voorbeelden uit de fysieke ruimte. Ze zijn niet direct goed toepasbaar op een internet-omgeving. Daardoor is het onduidelijk waar concreet de grenzen liggen bij surveilleren en opsporen in een internetomgeving. Het gebrek aan helderheid is onwenselijk voor opsporingsambtenaren die niet weten hoe ver ze precies mogen gaan, maar ook voor burgers die niet weten waar ze aan toe zijn.

In dit artikel wordt onderzocht welke normen gelden voor het verwerken van gegevens op internet door politie en justitie in het kader van – ten eerste – toezicht, en – ten tweede – in het kader van een opsporingsonderzoek. Daarbij wordt ook ingegaan op het gebruik van geautomatiseerde toepassingen voor politiedoeleinden.

### **Surveilleren op internet**

Allereerst is belangrijk vast te stellen dat de politie *niet* hetzelfde mag als iedere burger op internet, dit in tegenstelling tot wat bijvoorbeeld Stol, Leukfeldt e.a. (2012, p. 29) suggereren. Opsporingsambtenaren mogen namelijk niet altijd hetzelfde als burgers: soms mag de politie meer, soms mag de politie minder (Groenhuijsen en Knigge, 2001, p. 265-268). De bevoegdheden van opsporingsambtenaren staan omschreven in de Politiewet 1993 en het Wetboek van Strafvordering. Surveilleren door de politie is een vorm van toezicht of controle die besloten ligt in de algemene politietaak van artikel 2 Polw 1993 (Melai, Groenhuijsen e.a. 2008, aant. 4.3 op art. 27 Sv). Op grond van artikel 2 Polw 1993 mogen mensen ook worden gevolgd of geobserveerd, voor zover slechts beperkte inbreuken op de persoonlijke levenssfeer worden gemaakt.<sup>2</sup> De vraag is of bij surveilleren op internet slechts een beperkte inbreuk op het privacyrecht van mensen wordt gemaakt of een verdergaande inbreuk waardoor het handelen van de politie niet meer op artikel 2 Polw 1993 kan worden gebaseerd.

In ieder geval is bekend dat ook bij het vergaren van gegevens op internet een inbreuk wordt gemaakt op het recht op privacy, zoals vastgelegd in artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). In de zaak *Uzun* wordt bijvoorbeeld beschreven dat het Europese recht op privacy uit artikel 8 EVRM een ruimte creëert

<sup>2</sup> *Kamerstukken II* 1996/97, 25 403, nr. 3 (MvT Wet BOB), p. 98.

voor interactie met andere mensen, zelfs wanneer dat in een publieke ruimte plaatsvindt.<sup>3</sup> In een online context kan als publieke ruimte gedacht worden aan de gedragingen van mensen die voor een ieder zichtbaar zijn, zoals *tweets*, *wall posts*, krabbels, *geo tags* of reacties van mensen op een webforum.<sup>4</sup> Uit deze gegevens kan informatie worden afgeleid over het gedrag, de meningen en gevoelens van personen en daarmee zal een inbreuk op het recht op privacy sneller aan de orde zijn.<sup>5</sup> Deze schending op het recht van privacy moet bij wet voorzienbaar zijn, omdat burgers moeten weten wat ze kunnen verwachten van de overheid.<sup>6</sup> Duidelijk is dat deze wettelijke grondslag gebaseerd kan worden op grond van artikel 2 Polw 1993, voor zover het surveilleren op internet een beperkte inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt. De mogelijkheid van surveilleren op internet wordt in de memorie van toelichting van de Wet computercriminaliteit II bevestigd:

‘Zoals de politie, al dan niet in burger, op straat mag surveilleren en rondkijken, zo mag een rechercheur vanachter zijn computer hetzelfde doen op internet. Een uitdrukkelijke wettelijke grondslag is daarvoor niet nodig, mist dat optreden gerekend kan worden tot de uitvoering van de politietaak (zie artikel 2 Politiewet 1993).<sup>7</sup>

Het is naar onze mening bijvoorbeeld voorstelbaar dat een opsporingsambtenaar handmatig via de zoekmachine Google het doorzoekbare gedeelte van het web en andere delen van internet bekijkt en controleert op strafbare feiten. Tevens is het mogelijk dat een profiel op een sociale netwerkdienst of de Twitterberichten van een bekende door de politie af en toe worden gecontroleerd, net zoals opsporingsambtenaren bij het surveilleren in een openbare ruimte een bepaalde

3 EHRM 2 september 2010, *DD* 2010, m.nt. J.M.W. Lindeman, r.o. 43 (*Uzun t. Duitsland*).

4 *Tweets* zijn berichten van 140 karakters die via de communicatiedienst Twitter op internet worden gepubliceerd. *Wall posts* zijn berichten die op de communicatiedienst Facebook op een profiel worden gezet. Krabbels zijn hetzelfde, maar dan op de Nederlandse communicatiedienst Hyves. Een *geo tag* is ten slotte een kenmerk omtrent de geografische positie waar een persoon zich op enig moment begeeft.

5 Zie ook EHRM 2 september 2010, *DD* 2010, m.nt. J.M.W. Lindeman, r.o. 52 (*Uzun t. Duitsland*).

6 Zie EHRM 25 september 2001, *NJ* 2003, m.nt. E.J. Dommering (*P.G. en J.H. t. Verenigd Koninkrijk*), EHRM 28 januari 2003, *EHRC* 2003, 24 (*Peck t. Verenigd Koninkrijk*), EHRM 17 juli 2003, *EHRC* 2003, 79 (*Perry t. Verenigd Koninkrijk*).

7 *Kamerstukken II* 1998/99, 26 671, nr. 3 (MVT Wet computercriminaliteit II), p. 35.

groep jongeren oppervlakkig mag controleren.<sup>8</sup> Daarbij moet echter wel worden bedacht dat het in de gaten houden van internetgegevens iets anders is dan het observeren van fysiek gedrag (zonder communicatie). De drempel waarbij sprake is van een beperkte inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van mensen wordt bij internetsurveilleren wellicht sneller overschreden. Op internet kunnen gegevens uit verschillende bronnen gecombineerd worden die een breder beeld geven van iemands leven dan wat op straat zichtbaar is. Het is onduidelijk hoe ver de politie mag gaan bij het 'handmatig' vergaren van gegevens in het kader van surveilleren op internet. Bovendien is nog onduidelijk of de aard van de bron waaruit de gegevens worden geput, een factor is die meetelt bij de beoordeling of er slechts sprake is van een beperkte inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene.

### **Open bronnen versus publiekelijk toegankelijke bronnen**

Onderscheid kan worden gemaakt tussen open bronnen die zonder enige drempel toegankelijk zijn, en bronnen waarvoor een registratie noodzakelijk is, maar die wel voor het publiek – na registratie – toegankelijk zijn. Is het verzamelen van gegevens uit open bronnen minder privacyschendend dan het verzamelen van gegevens uit bronnen waarvoor registratie noodzakelijk is? Zowel de wetgever als rechters hebben zich hier (nog) niet over uitgelaten, waardoor vooralsnog de interpretatie van de desbetreffende opsporingsambtenaar en officier van justitie bepaalt hoe hiermee wordt omgegaan.

De auteurs van deze bijdrage verschillen van mening op dit vlak. Koops is geneigd sneller een meer dan geringe inbreuk op de persoonlijke levenssfeer aan te nemen wanneer deze informatie op bijvoorbeeld socialenetwerkdiensten pas na registratie raadpleegbaar is. Burgers zullen minder snel verwachten dat informatie uit deze bronnen wordt verzameld door de politie, en er is misschien ook sprake van een vorm van misleiding als de politie een 'burgerprofiel' aanmaakt om op socialenetwerkdiensten of webfora mee te doen. Burgers hanteren contextgebonden normen (Nissenbaum, 2010) en verwachten niet dat informatie die zij in hun eigen sociale context prijsgeven, wordt gebruikt binnen een heel andere context, zoals politie, belasting-

8 *Kamerstukken II* 1996/97, 25 403, nr. 3 (MvT Wet BOB), p. 27. Zie ook *Kamerstukken I* 1998/99, 25 403 en 23 251, nr. 119b (MvA Wet BOB), p. 2.

aangifte of sollicitatieprocedures. Het feit dat mensen informatie op internet zetten met een bepaald doel binnen een bepaalde context, wil nog niet zeggen dat zij daarmee politieel gebruik van deze informatie voorzien. Artikel 2 Polw 1993 levert aldus in de huidige maatschappelijke verhoudingen niet direct ‘voorzienbaarheid bij wet’ (zie voor een uitgebreidere behandeling Koops, 2012).

Oerlemans is daarentegen van mening dat (na registratie) publiekelijk toegankelijke informatie zich niet onderscheidt van informatie uit open bronnen op internet. Hoewel de subjectieve privacyverwachting van burgers ten aanzien van het soort bron wellicht anders is, hebben burgers bij publiekelijk toegankelijke informatie geen enkele maatregel genomen informatie af te schermen. Burgers kunnen namelijk welbewust profielen op socialenetwerkdiensten afschermen of in een openbaar chatkanaal een privégesprek aangaan en daarmee in vertrouwen de gegevens of informatie slechts binnen een beperkte kring delen.

Het voorgaande betekent echter niet dat publiekelijk toegankelijke informatie door politie en justitie ongelimiteerd kan worden vergaard ten behoeve van surveilleren of in het kader van een opsporingsonderzoek, omdat burgers geen beroep zouden kunnen doen op hun privacyrecht. De benadering heeft slechts tot gevolg dat publiekelijk toegankelijke informatie ten opzichte van informatie uit open bronnen geen *extra* privacybescherming krijgt. Deze zienswijze werkt niet onnodig complicerend en sluit beter aan bij artikel 32 sub a van het Cybercrimeverdrag, op grond waarvan informatie uit publiekelijk toegankelijke bronnen zonder beperkende voorwaarden grensoverschrijdend kan worden verzameld.<sup>9</sup> Zoals de wetgever in de memorie van toelichting bij de Wet computercriminaliteit II heeft opgemerkt, hoeft een opsporingsambtenaar zich niet te identificeren bij het raadplegen van websites op internet en mag de ambtenaar onder pseudoniem te werk gaan.<sup>10</sup> Anders dan Koops suggereert, is volgens Oerlemans van misleiding duidelijk geen sprake, omdat bij surveilleren en observatie geen interactie met de burger plaatsvindt.<sup>11</sup>

Onze verschillende interpretaties over de toelaatbaarheid van zoeken in publiekelijk toegankelijke bronnen waarvoor registratie nodig is,

9 Verdrag inzake de bestrijding van strafbare feiten verboden met elektronische netwerken, *Trib.* 2002, 18.

10 *Kamerstukken II* 1998/99, 26 671, nr. 3 (MvT Wet Computercriminaliteit II), p. 35.

11 Zie ook *Kamerstukken II* 1996/97, 25 403, nr. 3 (MvT Wet BOB), p. 30.

illustreert de onduidelijkheid over de grenzen bij het surveilleren in de (openbare) digitale ruimte en daarmee het diffuse wettelijk kader voor online surveilleren. Dit gaat ten koste van de rechtszekerheid en mogelijk de rechtsbescherming van burgers. Het is bovendien onwenselijk voor opsporingsambtenaren zelf, omdat zij onvoldoende houvast hebben bij het benutten van de nieuwe mogelijkheden van internet.

In de loop der jaren heeft zich echter een praktijk ontwikkeld waarbij toezicht niet meer wordt uitgeoefend door handmatig te zoeken naar strafbare feiten via Google, maar politiesystemen constant internet afstruinen op zoek naar strafbare feiten en bewijsmateriaal. De ongeken- de hoeveelheid informatie die in relatief korte tijd door internet toegankelijk is geworden, kan niet meer handmatig in de gaten worden gehouden. Dat verklaart de opkomst van software die het efficiënt navigeren in de zee van informatie op internet mogelijk maakt. Echter, door het gebruik van geautomatiseerde politiesystemen wordt een ingrijpender privacyinbreuk gepleegd en treedt mogelijk- erwijs een onwenselijke vorm van 'sfeercumulatie' op tussen toezicht en opsporing. We gaan hier in de volgende paragraaf nader op in.

### **Geautomatiseerd surveilleren op internet**

Documentatie die beschikbaar is gekomen na een verzoek op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) licht een tipje van de sluier op van de wijze waarop geautomatiseerde toepassingen worden ingezet in de politiepraktijk ten behoeve van toezicht en opsporing op internet.<sup>12</sup> Sinds 2004 maken de politie en tal van andere overheidsinstanties gebruik van het zogenoemde Internet Recherche (& Onderzoek) Netwerk (iRN).<sup>13</sup> In de documentatie wordt iRN beschreven als 'een overheid brede netwerkinfrastructuur voor onderzoek en opsporing op Internet'. Het iRN-systeem heeft als hoofdfunctionaliteit een zoekfunctie, waarbij 'crawlers' of 'spiders' het zichtbare deel van internet afstruinen op basis van bepaalde parameters teneinde mogelijke strafbare feiten te identificeren en gegevens te analyseren (vgl.

12 Een overzicht van de vrijgegeven documenten n.a.v. het WOB-verzoek is te vinden op: [www.nctb.nl/Actueel/WOB-verzoeken/onderzoeksprogramma-herkenning-digitale-informatie-en-fingerprinting.aspx](http://www.nctb.nl/Actueel/WOB-verzoeken/onderzoeksprogramma-herkenning-digitale-informatie-en-fingerprinting.aspx) (laatst geraadpleegd op 25 juni 2012).

13 Zie 'Productsheet iRN', beschikbaar via: [www.nctb.nl/Images/irm-product-sheet\\_tcm91-405729.pdf](http://www.nctb.nl/Images/irm-product-sheet_tcm91-405729.pdf) (laatst geraadpleegd op 25 juni 2012).



Schermer, 2007, p. 58). Dat gebeurt met afscherming van de bron, zodat niet zichtbaar is dat de ‘crawler’ van een met de politie geassocieerd IP-adres afkomstig is.

iRN wordt momenteel opgeschaald en uitgebreid tot een systeem, iColumbo genaamd, dat niet alleen gegevens uit internetbronnen zoekt, maar ook analyseert (bijvoorbeeld met objectherkenning en datamining), selecteert, ordent en overzichtelijk presenteert. Daarmee komt gemakkelijk informatie in beeld die niet zou zijn gevonden tijdens een ‘handmatige’ surveillance op internet (zonder gebruik van de software). Verder is de tijdsbesparing ten opzichte van het handmatig zoeken naar de informatie op internet enorm.

Dat er grote behoefte bestaat aan ‘blauw op internet’ en het gebruik van software als hulpmiddel voor toezichtdoeleinden, moge duidelijk zijn. Maar wij betwijfelen of artikel 2 Polw 1993 hiervoor een voldoende grondslag biedt, omdat de software op een systematische manier persoonsgegevens verwerkt die veel verder gaat dan de handmatige zoekactie die de wetgever rond 2000 als voorbeeld noemde van surveilleren op internet. Het gebruik van dergelijke software is naar onze mening onvoldoende voorzienbaar voor burgers en daarmee wordt, zonder een adequate wettelijke regeling, een ongerechtvaardigde inbreuk geleverd op het privacyrecht van betrokkenen (zie ook Koops, 2012). De wetgever zou wellicht een aparte regeling moeten treffen voor het gebruik van de software of op zijn minst meer duidelijkheid moeten geven over de voorwaarden waaronder deze kan worden gebruikt voor toezicht.

Wij vermoeden dat door het gebruik van dergelijke software de kans toeneemt dat de handhaving van de openbare orde (toezicht onder art. 2 Polw 1993) en het vergaren van bewijsmateriaal in een strafzaak, zoals het vergaren van gegevens ter identificatie van personen in een opsporingsonderzoek, door elkaar gaan lopen (dit wordt ook wel ‘sfeercumulatie’ genoemd). Alleen binnen een opsporingsonderzoek mogen onder bepaalde voorwaarden de gedragingen van personen stelselmatig gevolgd worden of grote hoeveelheden gegevens over personen worden vergaard. Denkbaar is bijvoorbeeld dat het met (politie)software mogelijk is met enkele muisklikken een heel netwerk van (sociale media)contacten van een betrokkene op internet zichtbaar te maken of dat alle publiekelijk toegankelijke gegevens van een persoon op internet overzichtelijk en gesorteerd op vermoedelijke relevantie op het beeldscherm van de opsporingsambtenaar worden gepresen-

teerd. Door het gebruik van gegevens uit verschillende bronnen op internet en de verwerking van de gegevens door een politieel ICT-systeem door de politie is al snel sprake van een meer dan geringe inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene. Dit houdt in dat een min of meer volledig beeld van bepaalde aspecten uit het privéleven van de betrokkene wordt gepresenteerd. Op dit moment kan een dergelijke verdergaande inbreuk op de persoonlijke levenssfeer slechts binnen het kader van een opsporingsonderzoek (dus niet voor toezicht) en onder bepaalde voorwaarden worden gemaakt.

### **Opsporen in een internetomgeving**

Het is denkbaar dat naar aanleiding van (handmatig of beperkt) surveilleren via internet een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit ontstaat, zodat surveilleren overgaat in een regulier opsporingsonderzoek. Het is uiteraard ook mogelijk dat anderszins een opsporingsonderzoek is gestart en een opsporingsambtenaar informatie op internet wil zoeken. (Een opsporingsonderzoek kan tevens plaatsvinden in het kader van onderzoek naar georganiseerde criminaliteit of bij aanwijzingen van terroristische misdrijven; het volgende kan dan mutatis mutandis op die context worden toegepast.) De opsporingsfase is de eerste fase van strafvordering waarbij het Wetboek van Strafvordering van toepassing is. In het Wetboek van Strafvordering zijn bijzondere opsporingsbevoegdheden vastgelegd die normen stellen aan methoden die een meer dan geringe inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maken.<sup>14</sup> Het wettelijk vastleggen van verdergaande opsporingsmethoden en daaraan voorwaarden verbinden vloeit bovendien voort uit het strafvorderlijk legaliteitsbeginsel (art. 1 Sv), dat beoogt de overheid in haar optreden te binden aan bepaalde regels ter bescherming van willekeurige inbreuken op de rechten en vrijheden van burgers (Groenhuijsen en Knigge, 2001, p. 182). Ook in de memorie van toelichting van de Wet BOB wordt opgemerkt dat opsporingsmethoden zich in de loop der tijd ontwikkelen en dat de wetgever de taak heeft de wet bij de tijd te brengen indien nieuwe

<sup>14</sup> *Kamerstukken II* 1996/97, 25 403, nr. 3 (MvT Wet BOB), p. 98. De Hoge Raad bepaalde al eerder in het Zwolsman-arrest (HR 19 december 1995, *NJ* 1996, 249, overweging 6.3.5, m.nt. Sch.) dat opsporingsmethoden die een ernstige inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen maken, een specifieke wettelijke grondslag behoeven.

opsporingsmethoden een ingrijpende inbreuk maken op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene.<sup>15</sup>

### **Stelselmatige informatie-inwinning op internet**

Op het eerste gezicht lijkt het bekijken en vastleggen van gegevens op internet wellicht op de bijzondere opsporingsbevoegdheid 'stelselmatig inwinnen van informatie', zoals vastgelegd in onder andere artikel 126j Sv (zie bijvoorbeeld Stol, Leukfeldt e.a., 2012, p. 29 en 30). Deze bevoegdheid is echter vooral geschreven voor de situatie waarin een opsporingsambtenaar actief gegevens ontlokt bij verdachten of personen uit diens directe omgeving. Stelselmatige informatie-inwinning is een undercover opsporingsmethode waarbij een vorm van directe interactie plaatsvindt met de verdachte; daarvan is bij observatie geen sprake. In een internetcontext kan bij toepassing van stelselmatige informatie-inwinning naar onze mening wel worden gedacht aan het vrienden worden met de verdachte op sociale netwerken, zoals Hyves en Facebook. Dit voorbeeld laat opnieuw zien dat in de literatuur en mogelijk in de opsporingspraktijk onduidelijkheid bestaat over de toepassing van het juridisch kader bij opsporing op internet.<sup>16</sup>

### **Stelselmatige observatie op internet**

In de situatie waarbij passief gegevens over een verdachte via internet worden vergaard, ligt toepassing van de bijzondere opsporingsbevoegdheid van stelselmatige observatie (art. 126g Sv) voor de hand. Voor zover de waarneming (of het vastleggen van gegevens) niet *stelselmatig* is, biedt artikel 2 Polw 1993 in combinatie met artikel 141 Sv daarvoor een voldoende grondslag. Het volgen of observeren door opsporingsambtenaren is namelijk inherent aan het uitvoeren van de opsporingstaak. Wanneer de observatie stelselmatig wordt is toepassing van de bijzondere opsporingsbevoegdheid vereist. Helaas is de grens tussen de algemene opsporingsbevoegdheid en stelselmatige

<sup>15</sup> *Kamerstukken II* 1996/97, 25 403, nr. 3 (MVT Wet BOB), p. 12.

<sup>16</sup> Dit wordt bevestigd in *Kamerstukken II* 2008/09, 28 684, nr. 232, p. 2: 'De belangrijkste conclusie van deze verkenning is dat er grote behoefte bestaat, aan uitleg over wetten en regelgeving en over de toepassing van (bijzondere) opsporingsbevoegdheden op internet.'

observatie – zelfs bij toepassing van de opsporingsmethode in de fysieke wereld – in de praktijk onduidelijk (zie Beijer e.a., 2004, p. 36 en 59). In de memorie van toelichting worden enkele factoren meegegeven die van invloed zijn op de vraag wanneer de opsporingshandeling stelselmatig wordt, namelijk de duur, plaats, intensiteit, frequentie en het al dan niet toepassen van een technisch hulpmiddel dat meer biedt dan alleen versterking van de zintuigen (zoals een camera die vastlegt in plaats van een verrekijker die alleen scherper helpt kijken).<sup>17</sup> Daarnaast heeft de Hoge Raad aangegeven dat de ernst van de ten laste gelegde feiten moet worden betrokken bij het oordeel of artikel 2 Polw 1993 in combinatie met artikel 141 Sv een voldoende grondslag biedt.<sup>18</sup> Deze factoren moeten allemaal in samenhang worden bekeken; zo kan het onder bepaalde omstandigheden zelfs mogelijk zijn een observatie van 60 maal in 27 maanden tijd op artikel 2 Polw 1993 in combinatie met artikel 141 Sv te baseren.<sup>19</sup> Problematisch is echter dat de factoren die in de rechtsontwikkeling tot nu toe worden genoemd, geïnterpreteerd worden vanuit een fysieke situatie, maar niet een-op-een toepasbaar zijn in een digitale context (zie ook Koops, 2012).

In essentie gaat het om de vraag of er sprake is van een meer dan geringe inbreuk op de persoonlijke levenssfeer en of de opsporingsmethode om die reden een uitdrukkelijke grondslag met bijbehorende voorwaarden van de toepassing ervan behoeft. In onze visie is het mogelijk dat een opsporingsambtenaar via zoektermen in Google op zoek gaat naar informatie over betrokkenen in een opsporingsonderzoek en daarbij een paar websites of profielen op socialemediadiensten over de betrokkene bekijkt op basis van artikel 2 Polw 1993 in combinatie met artikel 141 Sv. Een uitspraak van 23 december 2011 van de Rechtbank Den Haag lijkt hiermee in lijn te zijn.<sup>20</sup> In deze zaak onderzocht de opsporingsambtenaar met een eenmalige zoekopdracht in Google Earth of de verdachte bepaalde stoelen in de tuin had staan, omdat dit relevant was voor een mogelijk frauduleuze belastingaangifte. De Rechtbank Den Haag oordeelde, naar onze mening terecht, dat deze opsporingshandeling viel onder artikel 2 Polw 1993, doordat niet meer dan een beperkte inbreuk werd gemaakt

17 *Kamerstukken II* 1996/97, 25 403, nr. 3 (MvT Wet BOB), p. 27. Deze factoren worden tevens in HR 12 februari 2002, *NJ* 2002, 301, *LJN* AD7804 genoemd.

18 HR 29 maart 2005, *LJN* AS2752.

19 HR 18 mei 1999, *NJ* 2000, 104, m.nt. Sch (4M-zaak).

20 Rb. Den Haag, 23 december 2011, *LJN* BU9409.

op het recht op privacy van de verdachte. De rechtbank merkte daarbij op dat de bevoegdheid 'om rond te kijken in een openbaar netwerk niet de bevoegdheid impliceert om stelselmatig voor de uitoefening van de politietaak gegevens van internet te downloaden en in een politieregister op te slaan'.

Dat het 'stelselmatig downloaden van gegevens op internet' als een meer dan beperkte inbreuk op de persoonlijke levenssfeer kan worden aangemerkt, wordt enigszins bevestigd in jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Daaruit kan worden afgeleid dat het vastleggen van gegevens in dossiers of politiesystemen een factor vormt die de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer verhoogt, in het bijzonder wanneer dit op systematische wijze gebeurt.<sup>21</sup> In situaties waarbij opsporingsambtenaren gebruikmaken van geautomatiseerde toepassingen, zoals het iRN- of het iColumbo-systeem, worden grote hoeveelheden gegevens van internet verwerkt en in politiesystemen opgeslagen. Naar onze mening wordt dan al snel een meer dan geringe inbreuk gemaakt op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen en ligt toepassing van de bijzondere opsporingsbevoegdheid van stelselmatige observatie voor de hand. Naast het gebruik van een technisch hulpmiddel bij het opsporen lijken in het bijzonder ook de duur (vaker dan eenmalig zoeken) en intensiteit (de hoeveelheid, gedetailleerdheid en het combineren van gegevens uit verschillende contexten) van belang voor de beoordeling of sprake is van stelselmatige observatie. Indien bijvoorbeeld een grootschalige zoekactie wordt gedaan waarbij (al dan niet geautomatiseerd) alle informatie over een persoon wordt geordend, zal naar onze mening al snel de bevoegdheid van stelselmatige observatie moeten worden toegepast, doordat een meer dan geringe inbreuk op het privacyrecht van betrokkene wordt gemaakt en een min of meer volledig beeld van een bepaald aspect uit het privéleven van een burger wordt verkregen.<sup>22</sup> Overigens zal het in de praktijk lastig te controleren zijn op welke manier gegevens over de verdachte via internet zijn vergaard. Slechts bij de toepassing van een bijzondere opsporingsbevoegdheid moet op grond van artikel 152 Sv een proces-verbaal worden opgemaakt en aan het procesdossier toe-

21 Zie EHRM 16 februari 2000, *EHRC* 2000, 31 m.nt. EB, r.o. 65-66 (*Amann t. Zwitserland*), EHRM 4 mei 2000, *EHRC* 2000, nr. 53, m.nt EB, r.o. 43-44 (*Rotaru t. Roemenië*), EHRM 28 januari 2003, *EHRC* 2003, 24 r.o. 59 (*Peck t. Verenigd Koninkrijk*) en EHRM 17 juli 2003, *EHRC* 2003, 79, r.o. 38 (*Perry t. Verenigd Koninkrijk*).

22 Dit laatste is tevens een criterium voor 'stelselmatigheid', zie *Kamerstukken II* 1996/97, 25 403, nr. 3 (MvT Wet BOB), p. 26-27.

gevoegd. Op welke grondslag dat wordt gebaseerd is op dit moment afhankelijk van de betreffende opsporingsambtenaar. Misschien is het een idee als waarborg standaard de logbestanden (die het iRN/iColumbo-systeem standaard genereert) aan het procesdossier toe te voegen wanneer gebruik is gemaakt van politieware.

### **Nieuwe opsporingsbevoegdheid?**

De genoemde voorbeelden laten een belangrijk verschil zien tussen online observatie en fysieke observatie. Bij online observatie kunnen namelijk gegevens uit het verleden over een persoon via internet worden verzameld. Bij observatie in de fysieke wereld gaat het doorgaans om het verwerken van toekomstige informatie die gegenereerd wordt door het volgen van personen of goederen gedurende een bepaalde tijd. Het is afhankelijk van de omstandigheden van het geval hoeveel informatie over een persoon op internet verschijnt gedurende de periode van observatie; in elk geval betreft dit meestal informatie over het huidige leven van de persoon. De informatie die door een betrokkene zelf of door anderen in een eerder stadium online is geplaatst, kan echter op een aanzienlijk langere periode in het verleden betrekking hebben. Daarbij komen niet alleen huidige activiteiten van de verdachte en personen in diens omgeving in beeld, maar ook gedrag en denkbeelden uit het verleden. Die kunnen zeer relevant zijn voor opsporingsonderzoeken, maar kunnen tegelijk ook het beeld vertroebelen doordat ze een verkeerd beeld scheppen, verouderd zijn of simpelweg onjuist zijn (vgl. over deze problematiek Mayer-Schönberger, 2009). Bij het verzamelen van gegevens uit verschillende bronnen zal de intensiteit van de opsporingsmethode hoog zijn door het gedetailleerde beeld dat kan worden verkregen van bepaalde aspecten uit het privéleven van een persoon. Toepassing van de bijzondere opsporingsbevoegdheid van stelselmatige observatie ligt dan weliswaar voor de hand, maar het is de vraag of de wetgever ten tijde van de Wet BOB dit effect van de bijzondere opsporingsbevoegdheid, namelijk dat met terugwerkende kracht gedrag uit het verleden wordt geobserveerd, voor ogen had. Is het dan niet raadzaam opnieuw te analyseren wat observatie in een internetomgeving inhoudt en hoe dit moet worden geregeld?

Wij pleiten niet direct voor een algemene opsporingsbevoegdheid voor het verzamelen van informatie in een internetomgeving, hoewel dat zeker een interessant denkmodel is. Wel zou de wetgever deze problematiek bewust moeten analyseren en zich daarbij moeten baseren op de huidige internetomgeving, die veel verder is ontwikkeld en er anders uitziet dan in 2000 het geval was. Leidend daarbij kan nog steeds het criterium 'stelselmatigheid' zijn, dat inhoudt dat een min of meer volledig beeld van een bepaald aspect uit het leven van een persoon wordt verkregen.

### **Conclusie**

In het kader van internetsurveilleren is het verzamelen van gegevens slechts toegestaan voor zover een beperkte inbreuk wordt gemaakt op de persoonlijke levenssfeer. Aangezien de wetsgeschiedenis niet verwijst naar het systematisch onderzoeken van informatie op open bronnen op internet, maar enkel iets zegt over 'rondkijken' op internet, is het momenteel afhankelijk van de interpretatie van opsporingsambtenaren of zij bij internetonderzoek een beperkte of ernstige inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maken. Naar onze mening zijn de mogelijkheden van informatievergaring in het kader van surveilleren echter zeer beperkt, omdat bij een enigszins stelselmatige aanpak van het 'rondkijken' op internet al snel een gedetailleerd beeld van iemands leven te construeren valt. Dat geldt des te meer wanneer aangetroffen gegevens vervolgens ook worden opgeslagen. Surveilleren op internet zal daardoor al snel verder gaan dan wat is toegestaan op basis van artikel 2 Polw 1993. Dat levert een problematische situatie op voor de politie die meent, analoog aan het surveilleren in de openbare fysieke ruimte, te moeten of kunnen surveilleren 'in de openbare virtuele ruimte'. De analogie tussen fysieke en virtuele ruimte gaat al snel mank, vanwege hun verschillende karakteristieken.

De discussie moet echter niet alleen gaan over de grenzen van de 'googelende opsporingsambtenaar', maar ook over de geautomatiseerde gegevensverwerkingen van informatie op internet voor politiedoeleinden. Tegenwoordig kan een ongekeerde hoeveelheid beschikbare informatie op internet worden geïnventariseerd en geanalyseerd met behulp van speciale politiesoftware. Dit maakt het echter nog niet vanzelfsprekend dat publiekelijk toegankelijke informatie uit sociale-

mediadiensten of andere internetbronnen onbeperkt voor politiedoeleinden kan worden verzameld. Toch zijn in de laatste jaren politie-systemen in gebruik genomen die internet kunnen monitoren voor toezichts- en opsporingsdoeleinden. Naar onze mening is het gebruik van deze systemen voor geautomatiseerd surveilleren op internet op basis van artikel 2 Polw 1993 onvoldoende voorzienbaar voor burgers. De wetgever zou zich moeten uitspreken over deze gegevensverwerkingen en eventueel een nieuwe wettelijke grondslag met waarborgen voor het gebruik daarvan moeten creëren.

De wetgever heeft de nieuwe ontwikkelingen op internet en het gebruik van informatie op internet ten behoeve van de uitvoering van de politietaak en opsporing, ondanks enkele verwijzingen in de wetten Computercriminaliteit en BOB, niet goed (kunnen) overzien.

Op grond van de uitleg in de memorie van toelichting en één recente uitspraak kan worden afgeleid dat incidentele en kleinschalige raadplegingen van informatie op internet mogelijk zijn op grond van artikel 2 Polw 1993 en artikel 141 Sv. Het stelselmatig onderzoeken van informatie op internet is echter alleen mogelijk in het kader van een opsporingsonderzoek, met gebruikmaking van daartoe geëigende bevoegdheden als stelselmatige observatie. Als we willen dat de politie ook op internet systematisch uitgebreid moet kunnen surveilleren, is daartoe eerst de wetgever aan zet. In de tussentijd kunnen advocaten met een actieve proceshouding eventuele vormverzuimen bij internetsurveilleren of opsporen op internet door politie en justitie aan de kaak stellen. Rechters kunnen zich daar vervolgens over uitspreken, waardoor de normen voor digitaal surveilleren en opsporing op internet zich enigszins kunnen uitkristalliseren.

## Literatuur

**Beijer, A., R. J. Bokhorst e.a.**

*De Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden: eindevaluatie*  
Den Haag, WODC/Boom Juridische uitgevers, 2004

**Groenhuijsen, M.S., G. Knigge (red.)**

*Het vooronderzoek in strafzaken: tweede interimrapport van de onderzoeksproject Strafvordering 2001*  
Deventer, Gouda Quint, 2001



**Koops, B.J.**

*Politieonderzoek in open bronnen op internet: strafvorderlijke aspecten*

Tijdschrift voor Veiligheid, jrg. 11, nr. 2, 2012, p. 30-46

**Mayer-Schönberger, V.**

*Delete: The virtue of forgetting in the digital age*

Princeton, Princeton University Press, 2009

**Melai, A.L., M.S. Groenhusijnsen (red.)**

*Het Wetboek van Strafvordering*  
Deventer, Kluwer, 2008

**Nissenbaum, H.**

*Privacy in context*

Palo Alto CA, Stanford Law Books, 2010

**Schermer, B.W.**

*Software agents, surveillance, and the right to privacy: A legislative framework for agent-enabled surveillance*

Leiden, Leiden University Press, diss., 2007

**Stol, Ph., E.R. Leukfeldt e.a.**

*Cybercrime en politie*

Justitiële verkenningen, jrg. 39, nr. 1, 2012, p. 25-39

## De valkuilen van de probleemgerichte politiezorg

*A.C. Berghuis en J. de Waard\**

De klassieke werkwijze van de politie bij criminaliteit is reactief: er vindt een misdrijf plaats en men komt in actie. Daarmee is het optreden van de politie afhankelijk van wat burgers aandragen of wat men zelf door aanwezigheid in de publieke ruimte al lopend of rijdend tegenkomt. Deze reactieve werkwijze leidt ertoe dat de inzet van de politie diffuus verspreid wordt over wat zich 'toevallig' aandient. Hoezeer dat ook nuttig zal zijn, uit de wetenschap komt de harde aanwijzing dat een dergelijke ongefocuste inzet weinig effectief is in het aanpakken van meer hardnekkig aanwezige criminaliteit. Daarvoor is het nodig het zoeklicht op die problemen te zetten (focus) en maatregelen te treffen die geëigend zijn om de daaraan ten grondslag liggende factoren aan te pakken (Clarke en Eck, 2005; Lum, 2009). Deze 'proactieve', preventieve benadering staat bekend onder namen als 'probleemgerichte politie' of 'informatie- (of *intelligence*-)geleide politie'. Niet zelden blijkt dat politieke of strafrechtelijke interventie niet of niet alleen voldoende effectief kan zijn. Ook andere maatregelen ter preventie, bijvoorbeeld in het opwerpen van fysieke beveiliging (hek om schoolplein, inbraakpreventie), in het bevorderen van functioneel toezicht (in het openbaar vervoer) of hulpverlening aan en begeleiding van potentiële daders kunnen aan de orde zijn. Daardoor kent de probleemgerichte politie vaak een 'integraal' karakter waarin de politie samenwerkt met andere partijen om de potentieel meest veelbelovende maatregelen te treffen.

Aldus kan de opmars van de politie naar een probleemgerichte aanpak bijdragen aan het oplossen van maatschappelijke problemen en daarmee een versterking bieden van haar maatschappelijke legitimatie (Stone en Travis, 2011). Nog verdergaand menen Lum (2009), Sherman (2009), Weisburd en Neyroud (2011) en Stephens (2011) dat sprake is of zou moeten zijn van een paradigmaverschuiving: een radi-

\* Drs. Bert Berghuis en drs. Jaap de Waard zijn werkzaam op het ministerie van Veiligheid en Justitie. Zij schrijven deze bijdrage op persoonlijke titel.

cale omvorming bij de politie naar een op wetenschappelijk onderzoek gefundeerde aanpak die aangeeft welke interventies wanneer nuttig zijn (*evidence-based*). Alleen dan behoudt – zo menen ze – de politie haar maatschappelijke legitimiteit, door de dollars – of euro's – zo in te zetten dat ze maximaal bijdragen aan het bestrijden van criminaliteit.

Ook in ons land staat de politie een opmars naar een probleemgerichte politiezorg voor ogen (Moerland en Rovers, 2000; Versteegh e.a. 2010; Kop, 2012). Het is zelfs een dominant perspectief geworden, zoals al naar voren kwam in *Politie in ontwikkeling* (2005) en wordt nadrukkelijk ook recenter omarmd door de Raad van Korpschefs (RKc) (2011b) – er zijn geen aanwijzingen dat de komst van de Nationale Politie hierin een breuk zal betekenen. Intussen is de politie al actief geworden in het invullen van deze taak, door participatie in allerlei vormen van overleg en samenwerking (taskforces, programma's), gericht op specifieke problematiek: hennepsteelt, overvallen, geweld, mensenhandel, inbraken ... Vaak gaat dat met betrokkenheid van het Openbaar Ministerie (OM): ook dat heeft zich in het voorbije decennium meer en meer toegewend tot een probleemgerichte aanpak (OM, 2011).

In deze bijdrage gaat het om de vraag hoe het nu staat met de opmars naar die probleemgerichte politie: is die al goed zichtbaar in de praktijk, zijn er belemmeringen op het pad, en zijn er naast kansen ook gevaren verbonden aan deze ontwikkeling?

### Rechercheprocessen

Recent verscheen een rapport van het WODC onder de titel *Rechercheprocessen bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit* (Bokhorst e.a., 2011). Daarin wordt beschreven hoe het concept van 'intelligence-gestuurde politie' in de praktijk werkt. Daarmee wil men effectief tegen, in dit geval georganiseerde, misdaad optreden, door gebruik te maken van informatie over de criminaliteit in combinatie met kennis over de uitwerking van mogelijkheden tot ingrijpen. De onderzoekers beschrijven hoe hiervoor een structuur is opgezet met vormen van informatieverzameling, leidend tot documenten die ter besluitvorming over de inzet van capaciteit en maatregelen voorliggen in overlegorganen (weegploegen, stuurgroepen). De uitkomst van het onder-

zoek is – afgezet tegen de pretentie van een rationeel op informatie gestuurde inzet – bepaald teleurstellend. Er blijkt vaak onvoldoende informatie over de criminaliteit in kwestie om tot afgewogen beslissingen te kunnen komen; wat men wil bereiken met ingrijpen (doelstelling) en hoe dat dan zou kunnen (strategie, tactiek) ligt in veel gevallen niet ter tafel of blijft diffuus in algemeenheden steken. Voor zover de gedachte van rationele planning van de inzet op georganiseerde misdaad al zichtbaar is, is er geen aanwijzing dat dit succesvol is in de daaropvolgende feitelijke aanpak van die criminaliteit: veel van de gekozen opsporingsonderzoeken halen de eindstreep niet maar worden voortijdig afgebroken, ook om redenen die met de bedoelde planningsmethodiek niet zouden worden verwacht (zoals toch nog onvoldoende capaciteit, te gering belang om aan te pakken). Geconstateerd kan worden dat de toegevoegde waarde van het concept van informatiegestuurde politie nog weinig zichtbaar is in de praktijk van de bekeken rechteprocessen. Zelfs rijst de vraag of die benadering ook met eventuele aanscherping, gegeven de fluïde aard van veel (georganiseerde) misdaad, wel heel veel beter zal kunnen werken dan zónder een stelsel van weeg- en planningsgroepen. Een doordenking van de reikwijdte van informatiesturing en daarmee een toegespitste en zuinige inzet van middelen daarvoor lijkt echter niet op de agenda van de politie (en het OM) te staan.

### **Magere resultaten**

De probleemgerichte benadering ligt voorts ook ten grondslag aan de veelheid aan taskforces, programma's en proeftuinen, waarin al meer dan vijf jaren samengewerkt wordt met meerdere partners en opgestelde 'barrièremodellen' die dienen om drempels op te werpen tegen criminaliteit. Veel van deze pogingen zijn betrekkelijk nieuw – het is dan logisch dat het nog gaat met vallen en opstaan, dus niet alles zal slagen. Wel zou een opgaande lijn kunnen worden verwacht als men al lerend ontdekt onder welke condities bepaalde werkvormen en samenwerkingsverbanden doeltreffend en doelmatig zijn. Dat blijkt niet het geval: eerder lijkt het erop dat samenwerken en het hanteren van een 'integrale en programmatische aanpak' tot een doel op zich is verheven. Zo laat evaluatie van meerdere pogingen om te komen tot een probleemgerichte aanpak in 'proeftuinen' zien dat ze alleen al als

geslaagd worden beschouwd wanneer men beter blijkt samen te werken – slechts zelden blijkt dat als criterium voor succes is gekozen de mate waarin het lukt om een vorm van criminaliteit te reduceren in omvang of ernst (Flight e.a., 2010). De verantwoordingsrapportage van het OM over de intensiveringprogramma's die men in de afgelopen jaren samen met de politie uitvoerde, laat vooral zien waar het geld naartoe ging, en dat geïnvesteerd is in 'programmatisch en integraal werken' – niet blijkt of, en zo ja, wanneer daarmee nuttige resultaten zijn bereikt (OM, 2012). Ook blijkt niet dat het OM hierin nog nadere scherpte zal aanbrengen (OM, 2011). Deze focus van OM en politie op investering in *methoden* in plaats van op *resultaten* levert het risico op waarvoor Sparrow (2011) nadrukkelijk waarschuwt, namelijk dat van ongerichtheid en dus van ondoelmatigheid en ineffectiviteit.

Misschien is deze bovenstaande observatie te pessimistisch en zou een meer optimistisch beeld kunnen blijken uit zeer recente pogingen om tot een probleemgerichte aanpak te komen. Dan zou kunnen blijken of de daartoe bedoelde methodiek van Goldstein herkenbaar wordt gevolgd, de methode die model staat voor de 'problem oriented policing'.<sup>1</sup> Een dergelijke analytische benadering waarmee de therapie op de diagnose kan worden afgestemd, is, om het zacht uit te drukken, niet duidelijk herkenbaar in de voorgestelde aanpak van overvallen, geweld en inbraken (Taskforce Overvallen, 2011; RKc, 2011a, 2012). Weliswaar worden in die programma's betreffende commerciële overvallen, geweld en inbraak vele acties aangekondigd, toch is het in al die gevallen bepaald niet duidelijk hoe deze in samenhang bijdragen aan het reduceren van de desbetreffende omvang en ernst van de problematiek. Er is geen gedegen analyse van de problematiek voorhanden, en de vraag blijft hoe en hoeveel van de voorgestelde maatregelen effect daarop zouden kunnen hebben.

Intussen zijn bij de politie methoden ter ondersteuning van het probleemgericht werken ontwikkeld en, zeker in het plan van aanpak van woningovervallen, al gebruikt. Dat zijn de zogenoemde werkflyers van de Voorziening tot Samenwerking Politie Nederland. Deze bieden echter geen steun in de wijze waarop problemen kunnen worden geanalyseerd en hoe maatregelen daar wat aan kunnen doen. Zie bijvoorbeeld

1 Zie de producten van het Center for Problem-Oriented Policing met de SARA-methode en gebruik van de analysedriehoek (zie [www.popcenter.org](http://www.popcenter.org)).

de werkflyer voor overvallen,<sup>2</sup> die meer een checklist biedt voor het te volgen werkproces, en tips geeft op tactisch/operationeel vlak, dan dat hij met gebruikmaking van beschikbaar empirisch materiaal richting geeft aan de effectieve benadering van het fenomeen in kwestie. De huidige invulling van de probleemgerichte politiezorg kent nog geen evident opgaande lijn naar een zuinige en effectieve aanpak, waarmee het risico blijft dat deze benadering te ongericht blijft. Onze conclusie luidt dan dat er veel energie wordt gestoken in een meer probleemgerichte politiezorg, maar dat de kwalitatieve invulling daarvan nog een grote stap vergt.

### **Interne belemmeringen**

Niet alleen in Nederland, maar ook elders blijkt het lastig een dergelijke nieuwe benadering ingang te doen vinden (Huisman, 2006; IOOV, 2006; Nauta en Van Soomeren, 2008; Terpstra, 2008; Lum, 2009; Versteegh e.a., 2010; Mastrofski en Rosenbaum, 2011). De voornaamste oorzaak hiervan lijkt te zijn dat de heersende politiecultuur zich daartegen verzet. Deze cultuur is vooral gericht op het pragmatisch tegemoet treden van incidenten ('brandweerfunctie'), dus krijgt een meer afstandelijke en fenomeengerichte invalshoek moeilijk voet aan de grond in de politiepraktijk. Daarenboven is een kenmerk van de politie – dat ze deelt met andere monopolistische organisaties – dat het streven naar externe maatschappelijk zinvolle resultaten (lees: criminaliteitsreductie) niet vanzelfsprekend is, en het makkelijk moet afleggen tegen het belang dat gehecht wordt aan interne organisatorische kwesties. Voorts wordt 'op de werkvloer' met wantrouwen naar vernieuwing gekeken, zeker als deze meer ideologisch lijkt te zijn gedreven dan dat ze logisch aansluit bij de dagelijkse politiepraktijk (Terpstra, 2008; Nauta en Van Soomeren, 2007; Sklansky, 2011; Sparrow, 2011). Het eerder gegeven voorbeeld van de rechnerprocessen toont aan dat het niet eenvoudig is nieuwe benaderingen te verbinden met de aard en eisen van de dagelijkse praktijk. Voorts zal het in een probleemgerichte benadering nodig zijn ook binnen de politie samenhan-

2 Op te vragen bij de VTSPN, of te vinden op: [www.vng.nl/Documenten/Extranet/Bjz/Oov/Veiligheidsbeleid/2010/Werkflyer\\_Overvallen.pdf](http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Bjz/Oov/Veiligheidsbeleid/2010/Werkflyer_Overvallen.pdf). Dergelijke werkflyers zijn er ook voor o.a. agressie en geweld in het openbaar vervoer, probleemjeugd, fietsdiefstal en woning-inbraak.

gend te opereren; het blijkt lastig te zijn om de noodzakelijke verbinding tussen afzonderlijke politiefuncties effectief probleemgericht te organiseren, zowel tussen de 'blauwe' en de recherchefunctie (Braga e.a., 2011) als tussen de operationele diensten en de informatievoorziening (Moerland en Rovers, 2000; Van Duijneveldt e.a., 2011; Kop 2012). Deze culturele, organisatorische en praktische factoren vormen drempels op de route naar een probleemgerichte aanpak, een weg die daardoor niet zonder forse inspanning zal worden afgelegd.

### Externe belemmeringen

Zeker omdat een probleemgerichte aanpak inherent preventief bedoeld is, zal het – zoals gezegd – doorgaans nodig zijn dat ook andere partijen dan de politie een aandeel hebben in de te treffen maatregelen. Een heldere rolverdeling een 'integrale aanpak' is dan een basisvoorwaarde voor het gezamenlijk kunnen uitvoeren van een effectief beleid. Het valt dan op dat de politie haar rol anders dan voorheen kiest in *Politie in ontwikkeling* uit 2005. Hierin claimt de politie een nieuwe taak die eigenstandig (dus niet onderhevig aan het bevoegd gezag) wordt uitgevoerd, namelijk die van 'signalering en advies' waarin '... de politie aangeeft waar bestuur, OM en partners in haar optiek een bijdrage zouden kunnen en moeten leveren aan het reduceren van onveiligheid' (p. 14). De politie vervult daarmee de rol van 'gezaghebbende leermeester en gangmaker (aanjager)' (p. 67), of zelfs van regisseur van de veiligheidszorg vooral wanneer anderen dat onvoldoende doen (p. 69). In de praktijk blijkt het opeisen van de regierol door de politie echter problematisch uit te werken en de effectiviteit van de samenwerking met andere partijen te ondermijnen, vooral wanneer men neigt vanuit de eigen probleem- en oplossingsdefinitie te redeneren waarop anderen dan maar aan zouden moeten sluiten (Terpstra, 2006; Van der Torre e.a., 2007; De Rooij, 2008; Landman e.a., 2009). Ook de onduidelijke rolverdeling op dit punt tussen politie en OM – die mede op grond van zijn gezagsrol ook een leidende rol voor zich lijkt op te eisen (OM, 2011) – lijkt een risico van concurrentie te vormen die de effectiviteit van de probleemgerichte aanpak ondermijnt.

Niet alleen zullen onduidelijkheden in de rolverdeling een gezamenlijke probleemgerichte aanpak bemoeilijken, hetzelfde geldt voor een

onheldere rolopvatting. Traditioneel wordt gesteld dat de identiteit en dus de te vervullen rol van de politie vooral, zo niet exclusief, verbonden is aan het geweldsmonopolie: het zo nodig met zwaarmacht bewaren van de orde, deze bewaken en herstellen. Met dat uitgangspunt zal helder zijn wanneer en hoe de politie betrokken moet zijn in een samenwerkingsverband, dus in wat ze daar komt halen en brengen. Een bredere rolopvatting, zoals *Politie in ontwikkeling* suggereert, waarin de politie zich opstelt als een brede ‘veiligheidsorganisatie’ (in plaats van een handhavende) met een taak die overlapt met die van andere instanties, kan ertoe leiden dat ze verdwaalt in de ‘woestenij van de netwerksamenleving’ (Hoogenboom, 2009). Die bredere rolopvatting leidt tot zoveel onduidelijkheid, dat de Politieacademie een onderzoeksagenda opstelde om identiteitsbepalende thema’s fundamenteel te doordenken: wat is heden ten dage eigenlijk de positie, het gezag, de professionaliteit en de prestaties van de politie (Politieacademie, 2011)?

Mogelijk kunnen problemen in de verdeling van en opvatting omtrent de te vervullen rollen in de probleemgerichte benadering helpen verklaren waarom vaak niet de te bereiken resultaten (lees vermindering van criminaliteit), maar ‘samenwerking’ tot doel lijkt te zijn verheven. Dat is bijvoorbeeld expliciet het geval bij de ingerichte ‘proeftuinen’ (Flight e.a., 2010). Kennelijk zijn er (nog) fundamentele organisatieproblemen om tot resultaatgerichte samenwerking te komen (IOOV, 2006; Huisman, 2006; Terpstra, 2006). Het risico is dan wel dat vele partijen druk met elkaar in de weer zijn zonder dat er al te veel maatschappelijk toegevoegde waarde geleverd wordt, en het moderne mantra van ‘netwerken’ vooral inefficiëntie produceert en mogelijk contraproductief leidt tot een verminderde kosteneffectiviteit van het beleid.

### **Risico van legitimiteitsverlies**

Hoezeer de opmars naar een probleemgerichte benadering ook toe te juichen valt, er is wel een risico verbonden aan een voorwaartse vlucht in die richting als deze leidt tot een verwaarlozing van de klassieke taak om adequaat om te gaan met incidenten (de genoemde klassieke ‘reactieve taak’). Waar de politieleiding tamboereert op de noodzaak om maatschappelijke veiligheid te bevorderen door samen met part-



ners op te trekken, maar zij tegelijk in haar uitingen weinig aandacht besteedt aan kwesties als elementaire professionaliteit in de opsporing (Projectgroep Visie op de politiefunctie, 2005; RKc, 2011b), is te begrijpen dat al snel minder aandacht is voor kwesties als de kwaliteit van het proces-verbaal (IOOV, 2009). Dat de kwaliteit van de opsporing niet vanzelfsprekend veel aandacht krijgt binnen de politie, en daarmee internationaal gezien onder de maat lijkt te blijven, blijkt uit studies naar de (gebureaucratiseerde) wijze waarop de politie reageert op meldingen en aangiften van criminaliteit (Janssons, 2005; Liedenbaum en Kruijssen, 2008; Kouwenhoven e.a., 2010; Braga e.a. 2011; Van Baardewijk en Hoogenboom, 2011). Het verwondert dan niet dat tien jaren nadat geïnvesteerd werd in het wegwerken van zogenoemde 'plankzaken', zaken waarin de politie wel wat zou kunnen en moeten doen met de aangifte van de burger, maar dat niet doet, het aantal van dergelijke zaken weer tot grote hoogten is gestegen (Algemene Rekenkamer (ARK), 2012). Het wekt in dit verband weinig vertrouwen dat vanuit de politie, in het plan van aanpak voor woninginbraken (RKc, 2012), de suggestie komt om geen actieve inzet meer te verzorgen als er bij de inbraak voor minder dan duizend euro is gestolen en er op het oog geen braaksporen zijn. Dan vindt dus geen forensisch onderzoek plaats naar bijvoorbeeld vingerafdrukken of DNA-sporen. Doordat bij een groot deel van de inbraken de buit lager ligt dan het genoemde bedrag<sup>3</sup> zou dat feitelijk inhouden dat de politie zich bij dergelijke misdrijven met vaak forse impact op het slachtoffer minder inzet ten behoeve van de getroffen burger. Het percentage opgehelderde inbraken, dat volgens de CBS politiestatistiek in enkele jaren gedaald is van 12% naar 7%, zal dan nog verder teruglopen. Het gezag van de politie berust vooral op een voldoende, professioneel en correct optreden in de daadwerkelijke omgang met aangevers, slachtoffers en verdachten (Terpstra, 2006; Mazerolle e.a., 2010; Bottoms en Tankebe, 2012). Het inleveren daarop ondergraaft de legitimiteit van de politie direct. Maar ook leidt een geringere of minder professionele interactie met de burger tot een slechtere informatiepositie over kenmerken van de criminaliteit en de daarbij betrokken slachtoffers en daders – een positie die de politie zo dringend behoeft

3 Weliswaar loopt de gemiddelde buit bij woninginbraak al snel op tot boven de € 1.000, maar de verdeling van buitbedragen is scheef. Zo zei het CBS dat het in de helft van de gevallen van 1997/1998 ging om minder dan € 500 aan buit bij woninginbraak en vergelijkbare delicten, met een gemiddelde van enkele duizenden euro's (zie [www.cbs.nl/NR/rdonlyres/88B99DE7-E3E0-4238-9EF8-0EC353B3FE8E/0/index1041.pdf](http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/88B99DE7-E3E0-4238-9EF8-0EC353B3FE8E/0/index1041.pdf)).

om een toereikende rol te spelen conform haar probleemgerichte aanpak.

### **Bescheiden bereik**

Het is meer principieel ook maar zeer de vraag of de probleemgerichte politiezorg wel in de plaats kán treden van de klassieke politiezorg. De theorie van de probleemgerichte politie zegt dat, om een maximaal effect per euro te krijgen, de capaciteit met voorrang moet worden ingezet daar waar de criminaliteit is geconcentreerd (op *hot plots*, bij *hot shots* of bij *hot victims*; Clarke en Eck, 2005; Lum, 2009). Doorgaans is er inderdaad sprake van een zekere concentratie daarvan, zoals wanneer een flink deel van delicten gekoppeld is aan een klein deel van geografische locaties, van daders of van slachtoffers. Naarmate de maatregelen zich sterker richten op die opeenhoping, wat zinvol is uit overwegingen van effectiviteit en kosten, blijft een deel van de desbetreffende problematiek buiten schot. Vaak blijkt dat een omvangrijk deel van de onderhavige problematiek te zijn.

Ter illustratie: 5% van de actiefste delinquenten die de politie kent, de zeer actieve veelplegers en 'harde kernjongeren', is verantwoordelijk voor 15% van alle geregistreerde misdrijven (KLPD, 2010) – een toespitsing van de maatregelen op die groep laat dus 85% van de delicten buiten beschouwing. Uitbreiding van de doelgroep (naar 'veelplegers' in het algemeen) laat zien dat de 11% actiefste delinquenten 18% van de geregistreerde misdrijven pleegde: inzet daarop zou twee keer meer energie kosten zonder dat veel meer van de problematiek wordt bestreden.

Dit betekent dat een probleemgerichte benadering, wil ze effectief zijn en in termen van middeleninzet beheersbaar, slechts voor een (beperkt) deel van het criminaliteitsprobleem een oplossing kan bieden. Doordat de probleemgerichte politiezorg daarmee haast per definitie een beperkte reikwijdte heeft, zal die niet als vervanging van, maar eerder als een aanvulling op de reguliere politieke basiszorg dienen.

## Conclusie

Mede op grond van de bevindingen uit de wetenschappelijke literatuur blijkt dat een doelgerichte, probleemgerichte benadering zeer wel bij kan dragen om structureel problemen van criminaliteit en onveiligheid aan te pakken. Er is dus alles voor te zeggen om daar bewust op in te zetten. Het valt de politie dan ook te prijzen dat ze daar nadrukkelijk in wil investeren. Wellicht zijn in ons land, met een politie die relatief open is voor nieuwe initiatieven en goede relaties onderhoudt met de buitenwereld (waaronder de wetenschap), de condities nadrukkelijk aanwezig om de gewenste probleemgerichte politiezorg daadwerkelijk van de grond te krijgen. Onmiskenbaar zijn er ook velerlei initiatieven in die richting van politie en OM. Tegelijk moeten we constateren dat deze nog niet evident succesvol zijn: het glas is vooral nog halfleeg. De belemmeringen die er zijn om de probleemgerichte benadering verder van de grond te krijgen, zijn aanzienlijk. Ze bestaan uit culturele en structurele factoren, zowel binnen de politie als tussen de verschillende partijen die vaak in samenhang moeten opereren om resultaat te kunnen boeken. Hiermee is gezegd dat er nog een forse inspanning nodig zal zijn om wat van de gewenste aanpak te maken; het zal zeker niet vanzelf gaan. Wellicht is het belangrijkste recept dat steeds het te bereiken resultaat voor ogen gesteld moet worden en niet de eventueel daarbij in te zetten (bestuurlijke) instrumenten. In het streven naar probleemgerichtheid moet voorts nadrukkelijk gewaakt worden voor het risico van een 'vlucht naar voren', waarbij de klassieke basiszorg wordt verwaarloosd, en de legitimiteit, de doelmatigheid en de effectiviteit van de politie worden ondermijnd.

Het lijkt ons ten slotte aan te bevelen, in lijn met de visie van Sparrow (2011), om de gewenste opmars naar een probleemgerichte politie met een zekere bescheidenheid in te vullen, om geen onrealistische ambities te stellen, en om deze benadering meer dan nu met gevoel voor de praktijk en met voldoende discipline en diepgang in te vullen.

## Literatuur

### **ARK**

*Prestaties in de strafrechtketen*  
Den Haag, Algemene Rekenkamer, 2012

### **Baardewijk, J.K. van, B. Hoogenboom**

*Opsporing en het belang van de burger*

In: L. Gunther Moor e.a. (red.), *Burgerparticipatie*, Cahiers Politiestudie, nr. 2, 2011, p. 107-121

### **Bokhorst, R.J. e.a.**

*Rechercheprocessen bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit*

Den Haag, WODC, 2011

### **Bottoms, A., J. Tankebe**

*Beyond procedural justice: A dialogic approach to legitimacy in criminal justice*

Journal of Criminal Law and Criminology, jrg. 102, nr. 1, 2012, p. 119-171

### **Braga, A.A. e.a.**

*Moving the work of criminal investigators towards crime control*

Washington DC, NIJ New perspectives on policing, 2011

### **Clarke, R.V., J.E. Eck**

*Crime analyses for problem solvers*

Washington DC, US Department of Justice, 2005

### **Duijneveldt, I. van e.a.**

*Naar betere politieprestaties*  
Apeldoorn, NPA, 2011

### **Flight, S. e.a.**

*Aanpak georganiseerde criminaliteit in drie proeftuinen*

Den Haag, WODC, 2010

### **Hoogenboom, A.B.**

*Bringing the police back in*  
Dordrecht, SMVP, 2009

### **Huisman, A.**

*Informatiegestuurde politie: de tijd en moeite waard?*

Enschede, Universiteit Twente, 2006

### **IOOV**

*Opsporing bezocht*

Den Haag, IOOV, 2006

### **IOOV**

*Evenwichtige opsporing?: een onderzoek naar zicht op zaken*

Den Haag, IOOV, 2009

### **Janssons, K.**

*Volume crime investigations: A review of the research literature*  
London, Home Office Report 44, 2005

### **KLPD**

*Landelijk verdachtenbeeld 2009*

Zoetermeer, KLPD, 2010

### **Kop, N.**

*Van opsporing naar criminaliteitsbeheersing: vijf strategische implicaties*

Apeldoorn, Politieacademie, 2012 (lectorale rede)

### **Kouwenhoven, R.M. e.a.**

*Het districtelijk opsporingsproces: de black box geopend*

Apeldoorn, NPA, 2010

**Landman, W. e.a.**

*Verbinden van politie- en veiligheidszorg*

Apeldoorn, NPA, 2009

**Liedenbaum, C., M. Kruijsen**

*Opsporing onder druk*

Apeldoorn, NPA, 2008

**Lum, C.**

*Translating police research into action*

Police foundation, Ideas in American Policing, jrg. 11, 2009

**Mastrofski, S.D., D. Rosenbaum**

*Receptivity to police innovation:*

*A tale of two cities*

NIJ National Police Research Platform Topical Report, 2011

**Mazerolle, L. e.a.**

*Legitimacy in policing*

Draft protocol for the Campbell Collaboration Systematic Review, 2010

**Moerland, H., B. Rovers (red.)**

*Criminaliteitsanalyse in Nederland*

Den Haag, Elsevier, 2000

**Nauta, O., P. van Soomeren**

*Tegenhouden nader bekeken*

Amsterdam, DSP, 2008

**OM**

*Perspectief op 2015*

Den Haag, Openbaar Ministerie, 2011

**OM**

*Evaluatierapportage intensive-ringprogramma's 2008-2011*

Den Haag, Openbaar Ministerie, 2012

**Projectgroep Visie op de politiefunctie** (Raad van Hoofdcommissarissen)

*Politie in ontwikkeling; visie op de politiefunctie*

Den Haag, NPI, 2005

**Politieacademie**

*Strategische onderzoeksagenda politie*

Apeldoorn, Politieacademie, 2011

**RKc**

*Landelijk programma aanpak geweld: actieplan 'antwoord op geweld'*

Raad van Korpschefs, 2011a

**RKc**

*Strategie aanpak criminaliteit 2011-2015, versie 0.3*

Raad van Korpschefs, 2 maart 2011b

**RKc**

*Plan van aanpak Woninginbraak*

Raad van Korpschefs, versie april 2012

**Roos, R. de**

*Politie en lokaal integraal veiligheidsbeleid*

Inspectiebericht IOOV, jrg. 4, nr. 4, 2008

**Sherman, L.W.**

*Evidence-based policing*

Police foundation, Ideas in American policing, jrg. 11, 2009

**Sklansky, D.A.**

*The persistent pull of police professionalism*

Washington DC, NIJ New perspectives on policing, 2011

**Sparrow, M.K.**

*Governing science*

Washington DC, NIJ New perspectives on policing, 2011

**Stephens, D.W.**

*Police discipline: A case for change*

Washington DC, NIJ New perspectives on policing, 2011

**Stone, C., J. Travis**

*Toward a new professionalism in policing*

Washington DC, NIJ New perspectives on policing, 2011

**Taskforce Overvallen**

*Actieprogramma ketenaanpak overvalcriminaliteit*

Taskforce Overvallen, 2011

**Terpstra, J.**

*Veiligheidszorg als publiek goed bij een gedeelde verantwoordelijkheid*

In: L. Gunther Moor, R. Johannink (red.), *Gedeelde verantwoordelijkheid voor veiligheid*, Dordrecht, SMVP, 2006

**Terpstra, J.**

*Wijkagenten en hun dagelijks werk*

Apeldoorn, NPA, 2008

**Torre, E.J. van der e.a.**

*De kerntakendiscussie: verloop, opbrengsten en barrières*

Apeldoorn, NPA, 2007

**Versteegh, P. e.a.**

*The best of three worlds*

Apeldoorn, NPA, 2010

**Weisburd, D. e.a.**

*The effect of problem-oriented policing on crime and disorder*  
Campbell systematic reviews, 2008: 14

**Weisburd, D., P. Neyroud**

*Police science: Toward a new paradigm*

Washington DC, NIJ New perspectives on policing, 2011

# Het democratische gat in het politiebestedel en de legitimiteit van de politie

## Een opinie en een voorstel voor een Raad voor de Politie

*J. Wiarda en J. Vrolijk\**

Nederland heeft internationaal vergeleken een hoog gekwalificeerde politie, die voldoet aan hoge standaards van democratische gezindheid, professionaliteit en integriteit. Alleen het bestuur over die politie zit zo ingewikkeld in elkaar dat je er – evenals in het geval van het onderwijs- en omroepbestel – nooit in slaagt om buitenstaanders uit te leggen hoe het werkt. Een van de belangrijke punten van kritiek op dat bestel betreft het zogeheten democratische gat: er zijn slechts beperkte mogelijkheden om gezagsdragers tegenover democratische organen publiekelijk verantwoording af te laten leggen over politietoetreden. Deze democratische verantwoording is niet de minst belangrijke bijdrage aan de legitimiteit van de politie. In de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel dat Nederland een nieuwe nationale politie gaat verschaffen, en in de bescheiden maatschappelijke discussie over dat voorstel, werd de vrees vertolkt dat het democratische gat niet kleiner maar groter zal zijn (Hennekens, 2011; Koopman, 2012a en 2012b). Aan het ruimere vraagstuk of die nieuwe politie ook maatschappelijk aanvaarding zal vinden, werd geheel voorbijgegaan. In dit artikel confronteren wij, op basis van onze ervaringen en inzichten, het komende politiebestedel op hoofdlijnen met het oude bestel. In het bijzonder kijken wij naar de voorwaarden om de

\* Mr. Jan Wiarda was lid van de projectgroep Organisatie Structuren, die het rapport *Politie in verandering* (1977) schreef. Hij was hoofdcommissaris van politie in Utrecht en Haaglanden en voorzitter van de Europese politiechefs in 2004. Mr. Jan Vrolijk was directeur politie en waarnemend directeur-generaal Openbare Orde en Veiligheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Hij is tevens oud-directeur-generaal Hoger Onderwijs en Wetenschapsbeleid van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

komende Nationale Politie legitimiteit te laten verwerven. Wij concluderen tot de wenselijkheid van een Raad voor de Politie.

### **Het oude politiestel**

Nederland heeft van oudsher een duaal politiestel. Wie het heeft over politie, spreekt over handhaving van de openbare orde, over rechtshandhaving of over beide. In het huidige bestel, gebaseerd op de Politiewet 1993 en gevormd door de ineenleving van Rijks- en Gemeentepolitie, staan politieregio's centraal. Het werd opgezet in de verwachting dat de regio ook de toekomstige bestuurlijke eenheid met een democratische structuur zou worden, maar die verwachting is niet uitgekomen. Het bestuur over de politie ligt sindsdien in handen van de zogeheten regionale driehoek, een driemanschap van ongelijkwaardige personen.

In elke regio is de burgemeester van de grootste gemeente belast met het beheer van het regiokorps. Als korpsbeheerder heeft hij de uiteindelijke zeggenschap over de mensen en de middelen. Samen met de andere korpsbeheerders, verzameld in een apart beraad, overlegt hij met de nationaal beheerder, tot voor kort de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, inmiddels de minister van Veiligheid en Justitie. De korpsbeheerder moet, net als de andere burgemeesters, aan zijn gemeenteraad uitleggen waarom hij dit heeft gedaan en dat niet heeft voorkomen, maar heeft daarbij wel het voordeel dat hij daadwerkelijk wat te zeggen heeft over de politie. Als korpsbeheerder zit hij de vergadering van alle burgemeesters en de hoofdofficier in zijn regio voor, maar daar heeft hij geen democratische verantwoordingsplicht: dit Regionaal College is niet gekozen, de beraadslagingen zijn niet openbaar en het heeft geen formele machtsmiddelen.

Daarnaast telt de driehoek een hoofdofficier van justitie: de gezagsdrager als het gaat over rechtshandhaving, criminaliteit, de noodzaak om politie vrij te maken voor de misdaadbestrijding. Hij kan in beheersvraagstukken een veto uitspreken en zo waken over de capaciteit die voor opsporing beschikbaar is. Hij gaat niet over de preventie en hoeft dus nooit uit te leggen hoeveel hij heeft voorkomen, of te vertellen hoeveel beter de situatie was geweest als hij dat wel had gedaan. Hij kan zich beperken tot het aantal aangiftes, het aantal zaken dat



kansrijk is bij de rechter, en de aantallen septs die passen bij de maatschappelijke situatie. En dan tot slot is er de hoofdcommissaris van de regiopolitie, de functionaris die de leiding heeft van de politie, zonder formele zeggenschap in de driehoek en daar voor de burge-meester en de hoofdofficier vooral de aangever en uitvoerder is. Openbare orde valt onder Binnenlandse Zaken, rechtshandhaving onder Justitie. Die verdeling heeft altijd geleid tot enige spanning: op het spel stond immers de verdeling van middelen, macht en zeggenschap. De politiechefs hebben nog wel eens klemgezeten tussen beide machten en zijn met die verhouding overigens ook niet altijd even handig omgegaan.

### **Het nieuwe bestel**

Het meest opvallend aan het nieuwe bestel is uiteraard de volledige verwijdering van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de vijftientig korpsbeheerders uit het politiebestedel. Het beheer wordt voortaan de primaire verantwoordelijkheid van de nieuwe nationale politiechef. De politie wordt een publiekrechtelijke rechtspersoon; de korpschef het enige orgaan. De Eerste Kamer heeft bij de behandeling van het wetsontwerp ter vaststelling van een nieuwe Politiewet afgedwongen dat een aantal onderwerpen alsnog zal worden geregeld in wat wordt genoemd een 'veegwet'. Deze veegwet zal onder andere de wettelijke taak van de korpschef tot het voorbereiden en opstellen van de jaarstukken doen vervallen. Of die taak daarmee overgaat naar het departement is nog onduidelijk. Ook wordt uitdrukkelijk in de veegwet opgenomen dat de korpschef voor de leiding en het beheer verantwoording aflegt aan de minister. Een auditcommissie van onafhankelijke experts wordt belast met toezicht op het beheer. Uitgesloten wordt dat de korpschef de sterkte en de middelen verdeelt. De minister legt verantwoording af aan het parlement. Behalve over de jaarstukken (de begroting, de jaarrekening en de vierjaarlijkse beleidsplannen) zal dat vermoedelijk gaan over incidenten, en misschien ook over het al dan niet geven van aanwijzingen aan de korpschef en het al of niet of niet tijdig opvolgen daarvan door de laatste.

De nieuwe wet introduceert tien nieuwe, veel grotere regio's op de leest van de territoriale organisatie van de rechterlijke macht. Elke

nieuwe regio krijgt een regioburgemeester maar dan zonder mogelijkheden tot beheer. Hij mag het contact onderhouden tussen de minister en de burgemeesters in zijn regio. Binnen de regio moeten afspraken worden gemaakt over de verdeling van de door de minister beschikbaar gestelde mensen en middelen. Deze verdeling moet in onderling overleg tussen de betrokken burgemeesters en de hoofdofficier van justitie worden vastgesteld en worden vastgelegd in een vierjaarlijks beleidsplan. Als men daar onderling niet uitkomt, moet de regioburgemeester bemiddelen. De veegwet zal vastleggen dat de regioburgemeester wordt benoemd op aanbeveling van de burgemeesters in de regio, dat hij verantwoording gaat afleggen aan de andere burgemeesters en dat hij op aanbeveling van de laatste door de minister van zijn taak kan worden ontheven.

Artikel 19 van de nieuwe wet introduceert een regelmatig overleg over taakuitvoering en beheer tussen de minister, de voorzitter van het College van Procureurs-Generaal, en de regioburgemeesters. De veegwet zal aangeven wat de minimaal verplichte onderwerpen zijn. De korpschef is aanwezig (was deelnemer) en er worden twee (niet-regio)burgemeesters aan toegevoegd.

### **Balans in het systeem**

In de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel en de bescheiden maatschappelijke discussie daarover is nauwelijks aandacht besteed aan de vraag welke dominante waarden en normen ten grondslag zouden moeten liggen aan de nieuwe nationale politie. Wat voor politie willen wij? Welke oriëntatie behoeft die politie? En hoe bereiken we dat de gewenste cultuur in de politieorganisatie tot stand komt? Wat betekent dat alles voor de omvorming zelf? Wordt deze een kwestie van dwingen en doorzetten of van participatie en vertrouwen? Vanzelfsprekend is dwingen en doorzetten zo nu en dan nodig. Maar als dat de dominante stijl van de reorganisatie wordt, is daarmee ook de toon gezet voor het nieuwe bestel en vooral voor de cultuur van de nieuwe politieorganisatie.

De ervaring – ook die in bijvoorbeeld de universitaire wereld – leert dat driemanschappen alleen goed functioneren als er op basis van gelijkwaardigheid, collegiaal en met wederzijds respect wordt samengewerkt. En dus niet als je elkaar bevelen gaat geven. En zeker niet als je

van bovenaf autoritair de boel gaat regelen. Want dan ontstaan er twee realiteiten: de papieren realiteit van het opperhoofd dat alles goed gaat, en de praktische werkelijkheid dat er wordt gehoopt om de boel nog een beetje droog te houden.

De twee genoemde oriëntaties – dwingen versus vertrouwen – vinden hun basis en verankering in verschillende politiek-bestuurlijke en maatschappelijke opvattingen over wenselijke politie: *crime control* versus *due process*, handhaving versus probleemoplossing, doelstelling versus legitimiteit. Beide oriëntaties strijden in de praktijk voortdurend om de voorrang in beleid en organisatie van de overheid en in het bijzonder binnen de politie. Traditioneel werden deze in evenwicht gehouden door de spreiding van zeggenschap over bestuurlijke en justitiële gezagsdragers. In het nieuwe bestel is dit mechanisme verdwenen en ontbreekt een alternatief mechanisme om de concurrerende invloeden van ‘haviken’ en ‘duiven’ zodanig organisatorisch in te bedden dat het systeem zelf niet uit balans raakt.

Het aanbrengen van *checks and balances* is belangrijk omdat het een basis legt voor een systematische oriëntatie van de politie op legitimiteit. Onder het aanbrengen van zo’n oriëntatie verstaan wij het ontwikkelen en in stand houden van condities waardoor het handelen van de politie en dus ook de politie als instituut publieke aanvaarding, maatschappelijk draagvlak en ook aanzien en gezag verwerft. Onderkend dient te worden dat er in het bestuur altijd spanning is tussen het streven naar legitimiteit en het bereiken van resultaten. Het overheids-handelen in het algemeen, en dat van het machtsapparaat in het bijzonder, wordt genormeerd door burgerrechten, grondrechten, zoals die in het recht liggen besloten. Doelen moeten dus worden bereikt binnen de kaders van legitimiteit. Kort gezegd: niet het doel heiligt de middelen, maar legitimiteit hoort te prevaleren boven doelstelling (Wiarda, 1988; Van Reenen, 2012).

Wellicht de belangrijkste voorwaarde voor legitimiteit is te zorgen dat politieoptreden transparant is voor burgers, politici en media. Voorts dienen dat optreden en de leiding en het toezicht van het bevoegd gezag controleerbaar te zijn voor belanghebbenden, rechters, politici en ombudsliden. Ten derde moeten burgers worden erkend in hun belang als dit belang is aangetast. Ten slotte moeten de politie en haar leiding laten merken dat zij systematisch lering trekken uit voorvallen. Voor de samenleving is het belang van deze oriëntatie op legitimiteit groter naarmate de democratische verantwoording over politieoptre-

den op hoger niveau plaatsvindt. Als zulke verantwoording in het geheel afwezig is, is die oriëntatie van eminent belang. Vier niveaus van oriëntatie op legitimiteit laten zich onderscheiden: dat van het individu, van de gemeente, van de nieuwe politieregio en dat van de staat.

### **Individu**

De legitimiteit van de politie op het niveau van de individuele burger is haast per definitie problematisch en ambivalent. Ook al veranderen er zaken ten goede – denk aan het Amber Alert, de twitterende agenten en de slachtofferhulp – de geluiden uit de samenleving zijn kritisch. Men ziet minder politieagenten op straat. Zij komen te laat of doen te weinig. Er zijn te weinig politiebureaus. Er zijn steeds meer toezichthouders met een onduidelijke rol. Men ervaart minder vaak een open, probleemoplossende opstelling en vaker repressie (SCP, 2010, p. 15-22; CBS, 2012, p. 106, 113). De politie verschanst zich, in de beleving van de burgers, in haar bureaucratische bolwerk. Deze beelden zijn niet zozeer een gevolg van de reorganisatie; de ontwikkelingen zijn al langer gaande. Maar wij achten de kans wel groot dat zij door de realisatie van de Nationale Politie worden versterkt.

De nieuwe organisatie beoogt meer mensen en middelen inzetbaar te maken op bovenlokaal, nationaal en internationaal niveau. Toch is niet te verwachten dat die organisatie alle opgaven aan zal kunnen. Als er een calamiteit plaatsvindt, zullen onherroepelijk mensen en middelen onttrokken worden aan de basispolitiezorg. De flexibele capaciteit op districtsniveau zal veelal permanent worden ingezet bij de aanpak van ernstige delicten. Extra capaciteit zal, naarmate het boventallig personeel in andere functies succesvol afvloeit, alleen mondjesmaat in de uitvoering beschikbaar komen.

Kortom, wij achten het waarschijnlijk dat de burger minder vaak met de politie in contact zal komen en in dat contact zal merken dat deze minder toegankelijk is, minder transparant, minder te controleren en dat, wie zich tekort gedaan voelt, meer moeite zal hebben erkenning te vinden. Wij voorzien dat de afstand tussen burgers en politie als steeds groter zal worden gevoeld en dat de politie als minder dienstbaar voor burgers zal worden ervaren, maar meer als repressief en controlerend.

Nogmaals, dit is wellicht niet een effect van nationale politie alleen, maar het zal er wel door versterkt worden.

### **De gemeente**

Voor de legitimiteit op het niveau van de gemeente telt dat de burgemeester het gezag voert over politieoptreden (in niet-justitiële zaken) en daarover verantwoording aflegt aan de gemeenteraad. In het nieuwe bestel lijkt zijn zeggenschap over de politie nauwer begrensd te worden, niet zozeer doordat er in de wettelijke bewoordingen iets verandert, maar doordat de definitie van het begrip 'gezag' in de toelichtende stukken wordt beperkt tot 'inzetbeslissing'.

Bevoegd gezag draagt bij aan de legitimiteit van de politie als het zich voortdurend afvraagt of de politie de goede dingen doet en of de politie die dingen ook op de goede manier doet. Dat betekent dat de burgemeester inbreng heeft in het beleidsplan en het jaarverslag, de politie kritisch en stimulerend volgt, en eisen stelt aan het functioneren en de cultuur van de politie, en in de driehoek een bijna beslissende stem heeft over operatieplannen bij dreigende ordeverstoringen. Uit die eisen zullen claims inzake het beheer voortvloeien. Een belangrijke claim betreft het profiel en wellicht zelfs de persoon van de direct verantwoordelijke politiechef in de gemeente. In de veegwet wordt een ongeclausuleerd instemmingsrecht van de burgemeester met de aanwijzing van een lokale politiechef opgenomen. Maar de beheerder (de nationale korpschef) zal met meer claims worden geconfronteerd, ook met claims die berusten op een andere opvatting van de functie van de politie. In het parlement klonk voortdurend de mantra 'beheer volgt gezag.' Als de burgemeesters eenstemmig zijn, zal dat niet zo moeilijk zijn. Maar als deze gesteund door hun gemeenteraad een eigen, op de lokale situatie afgestemde stijl van politiewerk eisen die afwijkt van de nationaal voorgestane lijn, kan er zeker spanning ontstaan. In de parlementaire behandeling is over dit soort beheersclaims niet gesproken.

Inmiddels is duidelijk dat niet alle burgemeesters van plan zijn om feitelijke zeggenschap over de politie in te leveren. Een voorbode is wellicht de opstelling van sommige burgemeesters inzake het vuurwapen- en vreemdelingenbeleid. Doordat deze terreinen onder het gezag van justitie ressorteren, fungeert in deze gevallen niet de burgemeester als

hoofd plaatselijke politie, maar de politiechef. Toch is de bevoegdheid van de politiechef en daarmee die van de betreffende minister aangevochten, op grond van het argument dat de burgemeester verantwoordelijk is voor de openbare orde in zijn gemeente. Denk aan de ontruiming van het tentenkamp van Iraakse asielzoekers in Ter Apel op 23 mei 2012 tegen de zin van de burgemeester. Veelal leek de houding van deze burgemeesters ingegeven door de wens om duidelijk te maken dat lokale belangen in het nieuwe bestel niet ondergesneeuwd mogen raken.

### **De nieuwe politieregio's**

Op het niveau van de politieregio's nieuwe stijl valt te verwachten dat de oriëntatie op legitimiteit zich meer naar boven dan naar beneden zal richten, meer op de staat dan op de gemeente. De regioburgemeester wordt in de wet geprofileerd als belangenbehartiger van de andere burgemeesters. De in het geding zijnde belangen, voornamelijk de verdeling van de politiecapaciteit en het beleidsplan, moeten door hem in lijn worden gebracht met die van de andere burgemeesters in zijn regio. Dat zal lastig zijn. Het huidige Korpsbeheerdersberaad zal daarom straks als 'tegenmacht' tegenover de regering ongetwijfeld worden vervangen door de verzamelde tien regioburgemeesters. Van het jaarlijkse artikel-19-overleg tussen de minister, de voorzitter van het College van Procureurs-Generaal, de regioburgemeesters, door de veegwet uitgebreid met nog twee andere burgemeesters en de korpschef (die na de veegwet alleen nog de bevoegdheid heeft bij dat overleg aanwezig te zijn) over taakuitvoering en beheer kan daardoor niet veel constructiefs worden verwacht. De kans is groot dat het van compromissen aan elkaar gaat hangen. Hier verschijnt overigens in de wet wel een nieuw begrip naast 'gezag' en 'beheer', namelijk 'taakuitvoering'. Het zou een aparte beschouwing vragen om dat begrip zijn plaats te geven. Dat laten wij nu achterwege. Tegelijk ontbreekt in alle gedruis nog een andere categorie burgemeesters, namelijk de veiligheidsregioburgemeester. Voor de leesbaarheid wordt op deze functionaris, eveneens actief zonder democratisch gelegitimeerd forum, hier niet verder ingegaan.

Het manco op regionaal niveau is duidelijk. Het is een overleg waar de zaken met betrekking tot de politie worden geregeld. Een democrati-

sche tegenspeler ontbreekt. Een beperkt residu ervan kan in het parlement aan de orde komen. Transparantie en controleerbaarheid zijn geheel verdwenen. Als dit niveau al bestaansrecht heeft, wat kan worden betwijfeld, dan moet worden geconstateerd dat het met de legitimiteitsvoorwaarden van de politie op dit niveau treurig is gesteld.

### **De staat**

De rolverdeling tussen de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en die van Justitie, de bekende stammenstrijd die in het bestaande bestel de belangrijkste *checks en balances* vormt, verdwijnt in het nieuwe bestel geheel. Daarvan is hier en daar met blijdschap kennisgenomen. Wat minder aandacht krijgt, is het daarmee gepaard gaande verlies van ervaring in het onderhoud van de balans tussen bestuur en justitie in politieaangelegenheden, van ervaring in de afstemming tussen de justitiële benadering, gericht op rechtshandhaving, en de bestuurlijke benadering, gericht op de oplossing en vermindering van problemen en de lokale inbedding.

In de toekomst moet de legitimiteit van de politie op staatsniveau komen van de interactie tussen de minister van Veiligheid en Justitie en het parlement. De zeggenschap van de minister is vooralsnog beperkt. Op justitieel gebied verandert er weinig. De procureurs-generaal, zo is geregeld in de Wet op de rechterlijke organisatie, leggen verantwoording af aan de minister. De minister en het parlement mengen zich zo mogelijk niet in concrete zaken. Het gezag over de openbare orde en veiligheid blijft berusten bij de burgemeester. En daarover gaat de minister niet, betoogt hij telkenmale tegenover het parlement. De minister legt in het parlement verantwoording af over het beheer. In de parlementaire behandeling en de Kamerstukken is vergaande discussie geweest of dit wel een volledige verantwoording betreft. De strekking van het debat in de Eerste Kamer was duidelijk: het is een volledige verantwoording. Aangenomen mag worden dat naar die strekking gehandeld zal worden in de toekomst. Natuurlijk nodigt het geven van een aanwijzing aan de korpschef het parlement wel uit om mee te kijken. Die aanwijzing zelf is vormvrij en kan ook mondeling worden gegeven. Maar met het geven van zulke aanwijzingen zou wel eens zuinig kunnen worden omgesprongen, omdat deze in de praktijk

snel kunnen worden gezien als een teken van verstoorde verhoudingen.

Het debat tussen de minister en het parlement kan in beginsel niet gaan over concrete zaken, want de burgemeester blijft bevoegd gezag. Wil het debat tussen minister en parlement echter de legitimiteit van de politie versterken, dan moet het vooral gaan over principes, uitgangspunten en de cultuur van de politie, over de rol, de kwaliteit en de ontwikkeling, kortom: over de gewenste politie.

In de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel tot invoering van nationale politie is het vooral gegaan over de zeggenschap over de politie, vooral over de positie van de burgemeester, en weinig over de fundamentele grondslagen van politie. Als we dit als maatgevend mogen beschouwen, moeten we erkennen, dat daar het fundamentele debat over de politie niet zal worden gevoerd.

Op nationaal niveau zijn de voorwaarden voor legitimiteit al met al gebrekkig geregeld: de bevoegdheden zijn niet helder toegedeeld, de transparantie zal gering zijn, het bestel diffuus en de controleerbaarheid beperkt. Er komt grote bestuurlijke druk en veel bestuurlijke drukte. Inhoudelijk zal het nooit gaan over politie, maar over de macht over de politie.

### **Conclusie: een Raad voor de Politie**

De nieuwe wet is met de beste wil van de wereld niet een uitgebalanceerde grondslag voor een nieuw politiebesteding te noemen. Natuurlijk, hoe zo'n bestel ook wordt ingericht, vanuit het oogpunt van legitimiteit zal het altijd zwakke plekken bevatten. In plaats van de oplossing van alle kwalen in meer structuur en extra regels te zoeken, lijkt het ons vruchtbaarder compensatiemechanismen te ontwerpen. Immers, ook onder het nieuwe bestel zal het ontbreken aan breed gedragen leidende ideeën, aan *checks and balances* en aan beleid op middellange en lange termijn met betrekking tot de politie.

Naar ons idee zou een Raad voor de Politie zo'n mechanisme kunnen zijn. Zo'n raad onderhoudt een maatschappelijke discussie over de inhoud van het politiewerk en de grondslagen waarop dat dient te berusten en adviseert de minister over politiezaken. Hij zou moeten worden samengesteld uit personen met ervaring en deskundigheid op het gebied van het openbaar bestuur, personen uit het Openbaar



Ministerie, de politie, de wetenschap en maatschappelijke organisaties. Deze raad zou de regering gevraagd en ongevraagd van advies moeten dienen over alle politiezaken die hij van belang acht in relatie tot alle overheidsorganen en -diensten die bevoegd zijn te interveniëren in de grondrechten van burgers, die dus fungeren als 'sterke arm'. Het gehele politiecomplex dus. Zijn adviezen zouden openbaar moeten zijn. De raad zou wetenschappelijk onderzoek over politie moeten aansturen en programmeren.

De opdracht voor de raad zou moeten zijn om steeds de balans te zoeken tussen doelstelling en legitimiteit, tussen handhaving en probleemoplossing, tussen *crime control* en *due process*, tussen repressie en preventie, tussen het overheidsperspectief en burgerperspectief. Tot slot. Een reorganisatie van de politie is nooit af. Alleen als het doorgaande proces van vormgeving wordt gebaseerd op en getoetst aan doordachte, wijze adviezen, steunend op onafhankelijk, goed en niet-vooringenomen denkwerk, zal de politie aan kwaliteit en legitimiteit winnen.

## Literatuur

### **CBS**

*Integrale Veiligheidsmonitor 2011*  
Den Haag, CBS, 2012

### **Hennekens, H.Ph.J.A.M.**

*Het wetsvoorstel voor een Nationale Politie: beloften geschonden en de Grondwet miskend* De Gemeentestem, 2011, p. 521-534.

### **Koopman, J.**

*Hoe het bestuur uit het politiebesteding verdween*  
De Gemeentestem, 2012a, p. 9-15

### **Koopman, J.**

*Het nationale politiebesteding: een wankel kaartenhuis?*  
Tijdschrift voor Constitutioneel Recht, 2012b, p. 4-28

### **Reenen, P. van**

*'Tot op heden is dergelijk onderzoek niet verricht': de effectiviteit van de politie en haar legitimiteit*  
Apeldoorn, Politie en Wetenschap, 2012

### **SCP**

*Continu onderzoek burgerperspectieven 2010 (nr. 3)*  
Den Haag, SCP, 2010

### **Wiarda, J.**

*Efficiency: een relatieve eis aan de politie?*  
In: U. Rosenthal en J.J.H. Pop (red.), *Aan de orde van de dag*, Den Haag, ROB, 1988

# De poort van het gevoel

## Over publiek debat en politie

*T. Kansil\**

‘Het water staat de mensen in Gouda aan de lippen. Red ze nou!’ Aan het woord is Tweede Kamerlid Laetitia Griffith. Aangesproken is korpschef Jan Stikvoort. In het programma *Pauw en Witteman* discussiëren zij over de situatie in Gouda. In het najaar van 2008 heeft daar een Marokkaanse man een buschauffeur bedreigd en beroofd en heeft de busmaatschappij daarop een halte in de probleemwijk opgeheven. Op verzoek van de PVV vindt prompt in de Tweede Kamer een spoeddebat plaats. In die discussie laten de meeste partijen zich zeer scherp uit en eisen keihard optreden. De PVV wil er militairen voor uit Afghanistan terughalen. Een week later stelt Stikvoort in *de Volkskrant* dat hij zich heeft geërgerd aan de toon van het debat: parlementariërs zaaien zijns inziens tweedracht. VVD en PVV zijn woedend over zijn opmerking. En zo belanden Stikvoort en Griffith bij Pauw en Witteman. Het Kamerlid en de politiechef zenden uit op verschillende golf lengten. Hun geschil betreft de ernst van het probleem in Gouda en de vraag of de politie het probleem wel goed aanpakt. Het Kamerlid noemt de problemen met Marokkaanse jongens en het leed van de bewoners. Daar moet meteen wat aan gebeuren. Gouda is voor haar exemplarisch voor een groter – landelijk – probleem: de onveiligheid en het optreden van de politie. Ze verwijt de politie onvoldoende te doen. Er moet meer en sneller worden opgetreden. De korpschef stelt daartegenover dat de problemen minder ernstig zijn dan in 2002. Hij wil niets bagatelliseren, maar het probleem moet niet worden opgeblazen. De discussie spitst zich toe op de kwestie: moet de politie ‘verbinding’ zoeken of ‘keihard’ optreden? Beide deelnemers hanteren ook een andere stijl. Voor Griffith is de ervaring van Gouda geen incident maar iets veel groters. Ze toont

\* Drs. Timo Kansil is hoofd Strategie en Beleid bij de dienst IPOL van het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD). Hij is tevens gastonderzoeker bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur in Den Haag.

daarbij haar emoties. Stikvoort blijft juist rustig. Er speelt af en toe zelfs een lach om zijn mond. Hij blijft de opgewonden toon afwijzen en komt met rationele argumenten en feiten over het probleem en de aanpak. Er moet met afstand naar gekeken worden. Samen komen ze er niet uit.

Aan het eind van de discussie komt interviewer Paul Witteman terug op de oproep van Stikvoort aan de politiek om de toon van het debat te matigen: 'Heeft u bereikt wat u wilde?' Een wezenlijke vraag die ik in het navolgende wil behandelen. De politietop is in politiek vaarwater beland en maakt zich daarmee gezien zijn ondergeschiktheid aan het bevoegde gezag kwetsbaar. De reflex van de politiek is primair dat de korpschefs moeten gehoorzamen en zwijgen. Die situatie bestaat ook rond de wording van de Nationale Politie. Nu de toekomstige korpschef eindverantwoordelijke voor de gehele Nederlandse politie wordt, luidt de reactie van de politiek dat er dus nog betere controle moet zijn. Meer nog dan in het verleden zal het parlement de plek zijn waar de minister op incidenten wordt aangesproken. En in een tijd dat berichtgeving vooral effectief is wanneer emoties gebruikt worden, belooft dit tal van lastige situaties. De vraag is hoe de politie zich tot deze veranderde politieke en maatschappelijke arena moet verhouden.

### **Publieke uitlatingen van de politie**

De deelname van de politie in het publieke debat vloeit voort uit haar opdracht: het realiseren van oplossingen voor concrete veiligheidsproblemen en het bevestigen van de maatschappelijke consensus (Terpstra, 2010). Binnen de grenzen van de staatsrechtelijke werkelijkheid, die de formele relatie tot de politiek en het gezag definieert, is er ook de werkelijkheid waar burgers leven en professionele uitvoerders hun werk doen (Tjeenk Willink, 2006). Dit is de werkelijkheid van een dynamische samenleving waarin het debat een essentiële functie heeft, en waar de politie dagelijks contact heeft met individuele burgers en organisaties. Dat debat is succesvol als het toegankelijk is voor zo veel mogelijk verschillende en zelfstandig denkende deelnemers (Van Gunsteren, 2006). Voor de politie is het maatschappelijke debat een belangrijke plek waar ze haar moreel-symbolische functie uitoefent door belangrijke maatschappelijke waarden en normen uit te

stralen en te bevestigen (Terpstra, 2010). De politie doet dit door haar handelen, maar ook door uitlatingen in de media. Er is dus voor de politie goede reden om in het publieke debat aanwezig te zijn. De politie neemt op drie manieren deel aan het publieke debat: zij geeft uitleg over voorgenomen politietoetreden en verantwoordt verricht optreden, zij neemt deel aan opinievorming in veiligheidzaken en zij verheldert de eigen (staatsrechtelijke en maatschappelijke) positie. De eerste rol kent drie stappen: het geven van informatie, het debat en de vorming van de publieke opinie (Schillemans, 2010). Vooral bij incidenten en opsporingszaken staat de politie snel in het middelpunt van de belangstelling en wordt zij kritisch ondervraagd over haar handelen. Dit is het domein waar talloze getrainde voorlichters en politiechefs actief zijn en het imago van de politie willen versterken (Beunders en Muller, 2005). Zij hanteren het bekende recept: veelvuldig optreden op radio en televisie, bij grote zaken een persconferentie door de driehoek en in achtergrondreportages politiemensen die hun ervaring vertellen. Vaak kan de politie – in het belang van het onderzoek – pas in een laat stadium cruciale inhoudelijke mededelingen doen. Met als gevolg dat de frames in het debat al zijn gezet door politici, andere overheidspartijen of journalisten als John van de Heuvel en Peter R. de Vries. Voor de politie is het de kunst om zich – naast de feitelijke voorlichting – ook op het niveau van frames in het debat te begeven. Dan valt informatie die later komt in goede aarde. Zo kan zij ook de aansluitende stadia van verantwoording, namelijk het debat over de informatie en de vorming van de publieke opinie, positiever beïnvloeden.

Daarnaast heeft de politie een opiniërende rol in het debat. Hier laveert zij door onstuimige wateren. Grofweg kan worden gezegd dat de politie de ruimte heeft om ten aanzien van maatschappelijke issues haar mening te geven, mits deze niet te veel politieke lading hebben of gaan krijgen. De extremen zijn hier helder: wat niet mag, is commentaar op besluiten van de Tweede Kamer of vooruitlopen op zaken waar de minister zelf iets over wil zeggen. Wel mag een oproep aan burgers om zelf hun huizen goed te beveiligen. Tussen deze extremen zit een groot aantal grijstinten waar niet bij voorbaat helder is welke speelruimte de politie heeft. Politiechefs lijken meer ruimte te hebben als het de eigen organisatie betreft, zoals bij geweld tegen politiemensen. Van die ruimte worden verschillende inschattingen gemaakt. Afhankelijk van de relaties in de driehoek verschilt die ruimte ook daadwer-

kelijk. De afgelopen jaren is de afstemming tussen politiechefs wel toenomen. Zo hebben begin 2012 korpschefs van de grote steden nadrukkelijk het thema overvallen in hun nieuwjaarstoespraak genoemd.

De derde rol is het helder maken van de eigen rol en positie, staatsrechtelijk en materieel. Dit richt zich dus op de verhouding tot de maatschappij, de politiek, het Openbaar Ministerie, de burgemeesters en allerlei partners in binnen- en buitenland. In de beleidsvisie *Politie in ontwikkeling* (Raad van Hoofdcommissarissen, 2005) beklemtoont de politietop dat de politie tussen samenleving en politiek staat en dat zij zich laat leiden door de beginselen van de rechtsstaat. Deze visie is beperkt uit de verf gekomen. In de eerste plaats doordat er van politiezijde geen herkenbare strategie was om dit verhaal te vertellen. Zo werd bij de lancering van de nota door de media vooral een technisch opsporingsnovum belicht; niet de principiële keuze van de korpschefs. Als een korpschef expliciet de rechtsstaat aanhaalt als rechtvaardiging voor zijn keuzen, doet hij dat meer als een los begrip dan als onderdeel van een stevig verhaal.

### **Nieuwe overzichtelijkheid**

Het goed vertellen van een eigen verhaal, zeker rond incidenten, is niet eenvoudig. Het publiek debat is voor gezagsdragers een potentieel mijnenveld. De laatste jaren maakt een mix van drie maatschappelijke ontwikkelingen het voor de politie nog extra lastig om dat met succes te doen.

De eerste ontwikkeling vloeit voort uit het feit dat de politie tegenwoordig steeds verder in het politieke sfeer wordt gezogen. De achterliggende jaren is er meer en meer politieke aandacht voor de politie doordat veiligheid een veel hogere plaats op de politieke agenda heeft gekregen (Aarts en Thomassen, 2008). Incidenten op straat worden al snel onderwerp van discussie in de Tweede Kamer. En de politie wordt verboden om publiekelijk haar mening te geven. De scheidslijn tussen politieke en maatschappelijke uitspraken is niet altijd helder en verschuift soms ongemerkt; dan wordt een maatschappelijk item alsnog een politiek issue doordat de politie er iets over heeft gezegd. Wie het adagium volgt 'bij twijfel niet inhalen', belandt in een steeds krappere ruimte.

In de politiek zelf is ook het nodige in beweging. Personen staan meer centraal en er is een serieuze populistische stroming ontstaan (Lucardie en Voerman, 2012) die geen vertrouwen heeft in het justitiële systeem. Zij maakt een retorisch aansprekend onderscheid tussen een politie-elite: de korpschefs, en de gewone politieman en -vrouw: de blauwe Henk en Ingrid. Leidinggevenden worden al snel weggezet als bestuurlijke bonzen die de echte problemen niet begrijpen en veel te soft zijn. Ook politiechefs treft dan het verwijt dat zij problemen niet oplossen en allerlei slechte ontwikkelingen accepteren. Die krachtige frames zetten de politie in het debat onder druk, en als een politiechef dan populistische uitspraken aanvecht, trekt hij al snel aan het kortste eind (Kansil, 2012).

De tweede ontwikkeling betreft de opkomst van het internet; de medialogica wordt aangevuld met een internetlogica. De harde schreeuwers krijgen nog meer ruimte. Waar de media nog een filter kennen dat extreme uitingen van boosheid beperkte, bestaat er niets dergelijks op internet. Op je eigen blog kun je zeggen wat je wilt. Zo worden politiechefs voor van alles en nog wat uitgemaakt. Daarnaast kent internet echokamers, die bepaalde onderwerpen belangrijk vinden omdat ze veel genoemd worden en waar links vooral verwijzen naar links met gelijke opvattingen (RMO, 2011). Verder kunnen daar in korte tijd verbanden en bewegingen ontstaan die lange tijd buiten het internet onzichtbaar zijn en zich ineens in de fysieke wereld manifesteren, zoals de 'Arabische lente'. Dit kan ook gaan over sentimenten ten opzichte van het gezag. Deze veenbranden kunnen in het publieke debat ineens uitgroeien tot een uitslaande brand. Dat geeft het debat een nog hogere mate van onvoorspelbaarheid.

De derde ontwikkeling betreft emotie in het publiek debat. Waar in Nederland gebruik van emoties in het publiek debat lange tijd werd gewantrouwd en *not done* was, is in het huidige tijdsgewricht die rem verdwenen. Emoties zijn juist een middel om in het debat gehoord te worden, aandacht te krijgen. De boodschap moet door de poort van het gevoel (Docters van Leeuwen, 2009). Eerst de emotie, dan de ratio. Het omgekeerde betekent dat wie zijn verhaal in rationale termen vertelt, niet wordt gehoord: cijfers, wetmatigheden en nuance verkopen niet in het publieke debat. In de medialogica kreeg emotie weer haar positie, in de internetlogica is het de rauwe emotie die vrij spel krijgt. Nauw verwant aan het gebruik van emoties is de roep om authenticiteit als hoogste goed. Als een deelnemer in het debat 'echt' is, komt

zijn verhaal over. Probleem is echter: wat is ‘echt’ in de medialogica wanneer je boodschap wordt geknipt tot een kort fragment? Soms nemen spelers er hun toevlucht toe authenticiteit na te bootsen met het risico een karikatuur van zichzelf te worden (Doorman, 2012). Denk aan een politiechef die in uniform streng kijkend op televisie verschijnt. Een echte politieman, maar als dat beeld er staat, doet de inhoud er al bijna niet meer toe.

Deze drie ontwikkelingen versterken elkaar. Het negatieve populistisch verhaal wordt in het publieke debat met nog meer kracht verteld door ongeremde emoties die op het internet vrij spel hebben. Dit is een krachtige cocktail die de politie uitdaagt en waarmee ze niet goed raad weet. Toch zal de politie daarop een antwoord moeten vinden, omdat zij regelmatig – vooral bij ernstige misdrijven en grootschalige verstoringen van de openbare orde – in de media haar visie geeft op het gebeurde en verantwoording aflegt over haar optreden.

### **Het antwoord van de politie**

De politie is nog onvoldoende op de medialogica en de recentere ontwikkelingen – de genoemde cocktail – ingeschoten. In de eerste plaats is dat te verklaren uit de beperktere ruimte die de politie krijgt om zich in het debat te uiten. Dit is een trend die al langer aanwezig is en het populistische geluid in de politiek zal die ruimte eerder verder verkleinen, dan vergroten. Ten tweede laat de politie zelf ook mogelijkheden liggen. Anders gezegd: de politie kan en moet het eigen verhaal veel beter vertellen. De politie zal op dit gebied moeten leren. Te denken valt aan het toepassen van de media- en internetlogica en aan de hand van incidenten het eigen verhaal te vertellen op basis van eigen frames en een heldere verhaallijn. Daartoe lijkt een groot aantal ingrediënten al aanwezig: een politie tussen maatschappij en politiek, die de rechtsstaat beschermt en geweld als uiterste middel inzet.

Daarnaast is het voor de politietop raadzaam zich te bezinnen op de vraag hoe hij in het debat optreedt; naast conventionele settings als persconferenties kunnen ook onconventionele settings als talkshows en het internet (Versteeg en Hajer, 2010) beter benut worden. Met de wording van de Nationale Politie lijken er kansen te liggen, zowel ten aanzien van de inhoud als de wijze van vertellen van een verhaal.

### **Twee dilemma's**

Er is een tweetal dilemma's aan de orde. Het eerste dilemma betreft de vraag of er met één verhaal van de Nederlandse politie het publieke debat moet worden ingegaan. Het lijkt voor de hand liggend dat in het te vormen Korps Nationale Politie één groot verhaal tot stand komt. Dat verhaal kan verteld worden door de korpschef van de gehele Nederlandse politie. Deze kan net als de Commandant der Strijdkrachten bij Defensie het boegbeeld vormen. Zo heeft de politie in Nederland dan eindelijk één gezicht. De gedachte is aantrekkelijk: een heldere verhaallijn, robuuste frames en een helder boegbeeld leiden ertoe dat het verhaal van de politie aandacht krijgt en wordt gehoord. Maar de politie is geen politieke partij, die mensen vooral bereikt via grootschalige media. De politie staat nu eens in de krant en is dan weer aanwezig middels de agent die je op straat groet. Er is dus een grote verscheidenheid in de verschijning. Dit geldt voor het verschil tussen de politie op televisie of op straat, maar ook het verschil tussen een wijkagent, een rechercheur of een ME'er. Allemaal politiemensen maar met een andere taak in de publieke ruimte. Eén gezicht, één persoon, kan ook kwetsbaar zijn. Waar eenheid in verhaal en gezicht vanuit de helderheid aantrekkelijk is, heeft differentiatie ook zo haar voordelen. De vraag is dus of een in allerlei opzichten verscheiden organisatie als de politie zich in één allesomvattend verhaal laat vatten.

Een tweede dilemma betreft het gebruik van emoties. In het publieke debat speelt emotie een belangrijke rol. Hiervoor is aangegeven dat de medialogica dominant is in de nieuwe werkelijkheid waar politiek, politie en media met elkaar samenvallen. Het kenmerk van die medialogica is een feilloos gebruik van emoties. Deze medialogica speelt dus populistische politiek in de kaart, doordat populistische emotie verbonden aan incidenten veelvuldig gebruiken. We zien dat het ontkennen van die emotie door de politie in het debat slecht werkt. De politie wordt geacht om emoties die er wel degelijk zijn, juist uit te schakelen. De emoties van de mensen op straat zijn voor politie een feit. Maar ze moet zich daar niet in mee laten slepen. Zo mag er bij de arrestatie van een ernstige zedendelinquent niet extra veel geweld worden toegepast doordat het delict de diender aangrijpt. Of kan een bepaalde bevolkingsgroep niet zo maar in een hoek worden gezet. De regels van de wet bepalen wat er mag, niet de emotie van de diender in het heetst van de strijd of het debat. In die zin moet de politie rationeel de wet



toepassen en oppassen met het gebruik van emoties. Tegelijkertijd geldt dat de emotie een belangrijk instrument in het publiek debat is. Het publiek wordt bereikt door 'de poort van het gevoel' (Docters van Leeuwen, 2009). Eerst de emotie dan de ratio. Wie zoals de politie een rol in het publieke debat heeft, kan niet worden ontzegd daarin de effectieve technieken toe te passen. Het dilemma is hier dus dat de politie zich als institutie juist neutraal en zakelijk moet opstellen, maar dat ze in het publieke debat effectief lijkt wanneer ze emoties gebruikt.

### Tot slot

Twee jaar later: dezelfde stad, dezelfde problematiek, dezelfde korpschef, hetzelfde televisieprogramma. Stikvoort zit weer bij Pauw en Witteman, maar dit keer loopt het anders. Hij is ernstig en serieus en krijgt de tijd om de onrust in de wijk te beschrijven. Hij noemt het gedrag van sommige bewoners asociaal en onbetamelijk: 'Er is best het nodige aan de hand.'

Aanleiding voor de hernieuwde media-aandacht is een voorval waarbij Marokkaanse jongens een buurtfeest hebben verstoord. Stikvoort zegt dat dit leuke initiatief van bewoners werd 'verstierd' en 'verziekt' door Marokkaanse jongetjes. Hij beschrijft hoe op dat moment een behoorlijke groep 'uit de moskee kwam' en dat 'die zijn doorgelopen'. Hij stelt dat ouders geen gezag bij hun kinderen hebben, mede doordat zij moeizaam Nederlands spreken. Als zij hun verantwoordelijkheid nemen, is dat het begin van een oplossing. Stikvoort geeft verder aan dat hij de problemen zat is. De jongetjes moeten 'een draai om de oren' krijgen. 'Sodemieter op, dat gevoel begin ik echt te krijgen.' Ook te gast is CDA-kamerlid Mirjam Sterk. Zij zit er voor het thema eerwraak dat na het item Gouda op het programma staat. Maar nu valt ze Stikvoort aan. Waarom hebben de bewoners de politie niet gebeld? Hadden ze daar geen vertrouwen in? Witteman grijpt in: 'Omdat de bewoners dat niet durven.' Stikvoort voegt daaraan toe dat de politie niet alle mensen die mogelijk aangifte willen doen, 24 uur per dag kan bewaken.

Voor korpschef Stikvoort pakt het optreden in termen van medialogica heel anders uit dan twee jaar eerder. Ten eerste doordat hijzelf een ander verhaal vertelt en een andere toon kiest. Hij onderkent het probleem en laat zijn emotie zien. Daarnaast profiteert hij nu van het feit

dat Pauw en Witteman hem niet neerzetten als een slappe politiemans die het probleem ontkent. En als parlementariër Sterk wel dat beeld wel wil oproepen, wordt er ingegrepen. Tot slot verliep dit optreden wellicht ook beter doordat Stikvoort weet dat de politie in Gouda inmiddels sneller optreedt en veel heeft geïnvesteerd in de band met de bewoners.

## Literatuur

### **Aarts, K., J. Thomassen**

*Een nieuwe dimensie in de Nederlandse politiek*

Bestuurskunde, jrg. 17, nr. 3, 2008, p. 47-55

### **Beunders, H., E. Muller**

*Politie en media: feiten, fictie en imagopolitiek*

Apeldoorn, Politie en Wetenschap, 2005

### **Docters van Leeuwen, A.W.H.**

*Leviathan of Golem: over populisme, de kloof en de elite*

Bestuurskunde, jrg. 18, nr. 1, 2009, p. 34-44

### **Doorman, M.**

*Rousseau en ik: over de erfzonde van de authenticiteit*

Amsterdam, Bert Bakker, 2012

### **Gunsteren, H. van**

*Vertrouwen in democratie: over de principes van zelforganisatie*

Amsterdam, Van Gennep, 2006

### **Kansil, T.**

*Gezag uitgedaagd: over populisme en politie*

Den Haag, NSOB, 2012

### **Lucardie, P., G. Voerman**

*Populisten in de polder*

Amsterdam, Boom, 2012

### **Raad van Hoofddcommissarissen**

*Politie in ontwikkeling: visie op de politiefunctie*

Den Haag, NPI, 2005

### **Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling**

*De nieuwe regels van het spel: internet en publiek debat*

Den Haag, RMO, 2011

### **Schillemans, T.**

*Onvoorspelbare verantwoording: meervoudige verantwoording en de nieuwsmedia*

In: H. Dijkstra, P. den Hoed e.a. (red.), *Het gezicht van de publieke zaak: openbaar bestuur onder ogen*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2010, p. 305-332

**Terpstra, J.**

*Dwang, moraal, probleemgerichtheid en legitimiteit: over kernelementen in de opdracht van de politie*

In: B. van Stokkom, J. Terpstra e.a. (red.), *De politie en haar opdracht: de kerntaken discussie voorbij*, Apeldoorn/Antwerpen, Maklu, 2010

**Tjeenk Willink, H.**

*De overheid is uit de rails gelopen: veel bonnen maken nog geen goede agent*

NRC Handelsblad, 29 april 2006, p. 15

**Versteeg, W., M. Hajer**

*Van ondergraving naar ondervraging: over de vormgeving van gezag in een gemediatiseerde wereld*

In: H. Dijkstra, P. den Hoed e.a. (red.), *Het gezicht van de publieke zaak: openbaar bestuur onder ogen*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2010, p. 333-360

## Geslaagde emancipatie als probleem voor de politie

*G. van Oenen\**

Op een warme avond in het paasweekende van 2011 vindt in een afgeladen Amsterdams Vondelpark een omstreden politieoptreden plaats. Enkele parkbezoekers vertellen achteraf aan een verslaggever van *Het Parool*:

‘Een groepje mensen dat in de buurt van de vijver zat, zag de politie op een groep Surinaamse jongens af stappen. “Ik geloof dat de agenten wilden checken of die fiets wel van de jongen was. Ze dachten misschien dat hij hem had gestolen. Ze waren heel hardhandig. De jongen werd tegen de grond gewerkt. Een paar andere jongens die erbij stonden, begonnen de agent toen met flessen te bekogelen. Ineens zagen we dat er in no time allemaal politieagenten het park binnenstroomden,” aldus de jongens’.

Een paar meisjes zagen dat de Surinaamse jongen vervolgens werd aangehouden en afgevoerd. Ook zij zagen dat het park binnen de kortste keren vol stond met politie. “De politie was massaal aanwezig voordat er nog iets gebeurd was. Een beetje opgeblazen allemaal,” zeggen de meisjes.<sup>1</sup> Dit ooggetuigenverslag wordt overigens voorafgegaan door een minder subjectieve beschrijving van wat zich kennelijk heeft afgespeeld:

‘De politie kreeg gisteravond verschillende meldingen dat er mensen in het park in elkaar werden geslagen en van hun fiets werden getrokken. De politie ging op de overlastgevers af en werd daarbij tegengewerkt. Er werden flessen naar de politie gegooid en een politiepaard raakte te water in de vijver bij de ingang aan de PC Hoofdstraat.’

\* Dr. Gijs van Oenen is als universitair hoofddocent verbonden aan de Faculteit der Wijsbegeerte van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

1 *Het Parool*, 22 april 2011. Zie: [www.parool.nl/parool/nl/4041/AMSTERDAM-ZUID/article/detail/1879449/2011/04/22/Vondelpark-ontruimd-na-massale-vechtpartij.dhtml](http://www.parool.nl/parool/nl/4041/AMSTERDAM-ZUID/article/detail/1879449/2011/04/22/Vondelpark-ontruimd-na-massale-vechtpartij.dhtml).

Op zichzelf is het niet zo bijzonder dat op een zwoele avond op een drukke plek in de grote stad, waar waarschijnlijk ook de nodige alcohol wordt genuttigd, opstootjes plaatsvinden. Toch zijn er denk ik een aantal opvallende elementen in deze specifieke casus. Die hebben iets te maken met de wijze waarop mensen tegenwoordig tegen zichzelf en tegen de politie aankijken, of meer algemeen tegen het gezag. In dit artikel ga ik nader in op de Vondelpark-casus en wat deze zegt over de huidige perceptie van regels en hun handhaving. Vervolgens beschrijf ik de achtergrond hiervan: de verschuiving in gezagsappreciatie die vanaf de jaren zeventig heeft plaatsgevonden. Daarna betoog ik dat dit sinds kort een nieuw probleem heeft gecreëerd, dat ik aanduid als 'de tragedie van de geslaagde emancipatie'. Ten slotte doe ik enkele aanbevelingen voor het optreden van de politie.

### **Publiek versus politie**

Het Vondelpark is vanouds een vrijplaats, een plek in de stad waar je even niet te maken hebt met de drukte, de problemen en het gedoe van de grote stad. Over het algemeen is het er vredig. Iedereen kan er terecht, er zijn speeltuinen voor peuters en kleuters, theehuizen, een rozentuin, een theaterplaats en natuurlijk eekhoorns en veel honden. Zelfs voor de steeds opdringeriger vrijmarktcultuur op 30 april, die de rest van de stad in één groot eet- en drinkfestijn verandert, blijft het Vondelpark een soort oase, waar alleen kinderen hun creatieve spelletjes en installaties mogen tonen en eventueel te gelde maken. Het park is bij uitstek een voorbeeld van 'publieke ruimte'.

Die 'gevoelswaarde' van het park maakt het op zichzelf al opvallend, of zelfs choquerend, dat het toneel wordt van wat je 'zinloos klein geweld' zou kunnen noemen. Maar nog opmerkelijker dan dat geweld zelf is de reactie van de waarnemers en omstanders, zoals we die konden vernemen uit *Het Parool*. Om te beginnen een reactie die tegenwoordig maar al te gebruikelijk lijkt te worden: omstanders keren zich tegen de politie, of als dat zo uitkomt tegen andere hulpdiensten zoals ambulance- of brandweerpersoneel. In dit geval wordt er met lege flessen naar de politiemensen gegooid – het wordt bijna terloops vermeld, alsof het iets vanzelfsprekends is, of althans iets wat je kunt verwachten.

Voorts vindt men het ook allemaal nogal overdreven. Wat is er nou helemaal aan de hand? Niet dat men daar zelf een duidelijk of compleet beeld van heeft. Maar men concludeert al snel dat het wel meevalt. Ook vraagt men zich al ras af of de politie wel terecht en correct optreedt. Natuurlijk leven we niet meer in de jaren vijftig waarin men eerbiedig de pet afnam wanneer agent of brigadier Bromsnor naderde, maar tegenwoordig lijkt het omgekeerde eerder de norm: men lijkt er al heel snel van uit te gaan dat de politie inadequaat of zelfs incorrect optreedt. Je zou kunnen denken dat dit te maken heeft met het geweldsgebruik waarop de politie nu eenmaal het monopolie heeft, maar zoals gezegd geldt deze kritiek tegenwoordig ook vaak andere hulpverleners, zoals brandweer- en ambulancepersoneel. Ook zij worden beschimpt en zelfs lastiggevallen omdat zij naar de mening van het mondige publiek hun werk niet goed zouden doen.

En ten slotte: het publiek lijkt de aanleiding voor het politieoptreden onbelangrijk te vinden. Men ziet geen boze opzet. Dat er overtreders zijn van moraal en zelfs wet, ach ja, het zal wel, maar daar is weinig aan te doen – door die mensen zelf niet, door ons toeschouwers niet, en door de politie niet. Het zal wel weer overgaan, of niet. En, zouden we kunnen toevoegen, niet alleen ziet men geen boze opzet meer, maar ook geen goede opzet. Eerder dan aan handhaving van openbare orde en aan rechtsherstel denkt men in termen van: ‘waar bemoei je je mee?’ en ‘moet dat allemaal zo?’

### **De emancipatoire samenleving**

Hiermee hebben we denk ik al een flink aantal kwesties, fenomenen en opvattingen te pakken die van belang zijn wanneer we ons buigen over vraagstukken van normbesef en rechtshandhaving. Die vraagstukken zijn op zichzelf ‘van alle tijden’, maar hoe ze zich voordoen, waarom ze zich voordoen en tot welke effecten ze leiden, heeft te maken met sociale, culturele en historische ontwikkelingen en omstandigheden. Protest in de jaren zestig geschiedt om andere redenen dan in de jaren zeventig of tachtig, en neemt andere vormen aan. Daarom moeten ook tactiek en strategie van de politie veranderen, al naar gelang de maatschappelijke condities en de sociaal-culturele oorzaken van protest en geweld.

Dat is ook door denkers en onderzoekers binnen en rondom de politie onderkend. Sterker nog, de politie is een van de eerste instituties die zich de vraag heeft gesteld hoe men als 'eerstelijnsorganisatie' moet reageren op de relatie tussen die veranderende sociale en culturele omstandigheden en de boosheid van burgers. Dit nadenken begint eind jaren zestig, begin jaren zeventig, wanneer duidelijk wordt dat het geweldsgebruik zoals dat vroeger werd gepraktiseerd, in de nieuwe maatschappelijke omstandigheden niet meer het gewenste effect sorteerte en ook niet meer werd geaccepteerd.

Deze verandering kunnen we, in termen van de socioloog Abram de Swaan, aanduiden als een omslag van een 'bevelshuishouding' naar een 'onderhandelingshuishouding' (De Swaan, 1982, p. 81-115). Die begon in de jaren zestig, zette door in de jaren zeventig, en vestigde zich definitief vanaf de jaren tachtig. Waar vroeger gezag min of meer vanzelfsprekend werd aanvaard, moet het nu redenen gaan geven voor zijn positie en voor zijn optreden. Het moet letterlijk en figuurlijk het gesprek aangaan met degenen die aan het gezag zijn onderworpen. Meer in het algemeen kunnen instituties in de samenleving hun gezag alleen behouden door een 'interactieve' relatie aan te gaan met hun publiek. Dat wil zeggen: dat publiek krijgt een stem in hoe die instituties moeten worden ingericht, en deze gaan op hun beurt 'luisteren' naar de burger. Ze worden, met een veelgebruikte term, 'responsief'.

De politie behoort tot de eerste instituties die zich bezinnen op deze verschuiving. Dat komt tot uitdrukking in het bekende rapport *Politie in verandering* uit 1977, opgesteld door de ambitieuze jonge hervormers Eric Nordholt, Jan Wiarda en Ries Straver.<sup>2</sup> De politie moet vernieuwen en de samenleving gaan opzoeken. Voor het eerst gaat de politie daartoe planmatig de wijken in, om systematisch kennis en inzicht te verzamelen over buurten, doelgroepen, probleemjeugd, en over wat in het algemeen bewoners en bezoekers zoal bezighoudt. In plaats van op repressie gaat zij zich primair toeleggen op het opbouwen en onderhouden van sociale netwerken. De gedachte is dat rechtshandhaving beter en adequater kan geschieden wanneer de politie persoonlijke contacten heeft met en in 'de buurt', deze buurt beter kent en zelf ook door de bevolking beter gekend wordt (Stol, 2009).

2 Die op hun beurt weer ideeën ontleen aan het beleid van de Haagse hoofdcommissaris Kees Peijster midden jaren zeventig. Zie Meershoek, 2012.

Het mes snijdt hier aan twee kanten. Niet alleen stelt de politie zich zo meer open voor wat de burger denkt en beweegt, maar ook wordt de burger op zijn beurt medeverantwoordelijk gemaakt voor waar het politiewerk op is gericht: handhaving van orde en recht. De mondige en assertieve burgers mogen in deze nieuwe benadering in zekere zin de politie mede gaan 'aansturen'. Of althans, wat men er allemaal van vindt, gaat een belangrijke rol spelen in hoe de politie zich opstelt, wat zij als prioriteiten gaat beschouwen en hoe zij deze probeert te realiseren (Van Oenen, 2004, hfst. 3). Maar de keerzijde is dat de politie in zekere zin ook de burger gaat aansturen, als 'partner in veiligheid' – een principe waarvan het huidige Burgernet een van de nieuwste loten aan de stam is (Van Calster en Schuilenburg, 2009). Dit wordt mede wenselijk geacht omdat vanaf eind jaren zeventig, begin jaren tachtig duidelijk wordt dat de emancipatie van de jaren zestig en zeventig niet gepaard gaat met minder, maar juist met méér kleine criminaliteit. Om daar greep op te krijgen, is niet alleen nodig dat de politie zich meer 'horizontaal' tot de burger gaat verhouden, maar ook andersom dat de burger zich meer zelf als politieman gaat beschouwen. De burger moet leren dat hij in zijn nieuwe, geëmancipeerde status weliswaar grotendeels bevrijd is van de ouderwetse, autoritaire gezagsuitoefening van politie en justitie, maar dat daar tegenover staat dat hij nu zelf een deel van dat gezag vertegenwoordigt. Wie zelf mede de regels en normen van een samenleving mag bepalen, zoals dat door de democratisering en medezeggenschap van de jaren zestig en zeventig gebruikelijk werd (en nog steeds is), moet zelf ook mede verantwoordelijkheid nemen voor de naleving daarvan. Dat is de prijs van de emancipatie.

### **De tragedie van de geslaagde emancipatie**

Mijn stelling is dat in ieder geval een deel van het normoverschrijdend gedrag tegenwoordig niet wordt veroorzaakt doordat men de norm niet kent, of het daar niet mee eens is. Dat was wel de premisse achter het 'waarden en normen'-offensief van toenmalig CDA-fractie leider en later premier Jan Peter Balkenende. Maar zoals ook al de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid zei in zijn rapport over deze materie uit 2002: het gaat niet om de waarden en normen; die kent men prima. Het gaat om 'de last van het gedrag' – men gedraagt



zich om de een of andere reden niet naar die normen en waarden (WRR, 2003). Mij lijkt dat we, nu we zelf als het ware mede agent zijn geworden en als emancipatoire opdracht hebben om ons eigen gedrag te bewaken, ons genoodzaakt voelen onze eigen normoverschrijdingen af en toe te gedogen. Want echt naar onze eigen normen leven, blijkt veel inspannender dan we ons in de jaren zeventig en daarna realiseerden. Met deze 'deal' – emancipatie impliceert medezeggenschap maar daarmee ook medeverantwoordelijkheid – hebben we weliswaar een gezagsprobleem opgelost, maar ook een nieuw gezagsprobleem gecreëerd. Ik noem dit 'de tragiek van de geslaagde emancipatie': het consequent handelen naar de normen die we zelf onderschrijven, is voor ons een te grote last aan het worden (Van Oenen, 2011).

Die tragiek is een gevolg van het gegeven dat het proces van emancipatie in Nederland grosso modo geslaagd is, en zelfs – in heel algemene zin gesproken – voltooid. Daarmee bedoel ik niet dat nergens meer iets te emanciperen zou zijn, want dat is vast wel zo, maar wel dat wij op allerlei niveaus en allerlei terreinen van ons leven niet meer hoeven te leven naar normen die wij niet zelf ook kunnen onderschrijven. Natuurlijk zijn we het niet met alle normen en regels eens, en kunnen we niet louter leven naar normen en regels zoals we die misschien zelf zouden bedenken. Dat kan ook niet, in een samenleving met anderen. We hebben met die anderen te maken, en daarom moeten onze regels en normen ook altijd in onderlinge overeenstemming met anderen tot stand komen. Wat wel kan, en wat in onze onderhandelingshuishouding respectievelijk democratische en geëmancipeerde wereld ook zo is, is dat we systematisch kunnen en mogen meepraten over hoe de collectieve regels en normen eruit moeten zien. Zoals Jürgen Habermas, de belangrijkste sociaal filosoof van de afgelopen halve eeuw, het in filosofische taal heeft uitgedrukt: 'alleen die handelingsnormen zijn geldig waarmee alle mogelijk betrokken personen zouden kunnen instemmen als deelnemers aan rationele discoursen' (Habermas, 1992, p. 107).

Dat impliceert een enorme bevrijding: we hoeven ons niet te houden aan normen waarmee wij, als deelnemer aan een rationele discussie, niet zouden kunnen instemmen. Traditioneel gezag is hiermee volledig gedesavoueerd. Maar het impliceert ook een enorme last: als moderne, geëmancipeerde burgers moeten we ons realiseren dat maatschappelijke normen tegenwoordig hun gelding ontleen aan

onze eigen instemming. Of preciezer, aan onze eigen rationele instemming. We worden aangesproken – en moeten onszelf aanspreken – als behoorlijke, sociale wezens die niet alleen aan hun eigen belang denken, die met anderen een redelijk gesprek kunnen voeren en die niet alleen hun hoogst eigen emoties en drijfveren laten spreken.

En nog belangrijker, en belastender: we hebben nu geen reden meer om ons niet aan normen en regels te houden. Ze zijn immers door onszelf gelegitimeerd. Of in ieder geval mede door onszelf, doordat zelfbepaling plaatsvindt in een samenleving waarin we onze vrijheid altijd alleen in samenspraak met anderen kunnen vormgeven. Deze samenspraak komt in de plaats van de vroegere dwang van externe autoriteiten. Maar die bevrijding door emancipatie betekent niet louter een bevrijding van dwang. Zij impliceert een nieuwe dwang, maar nu een zelf opgelegde – een dwang waar we als geëmancipeerd mens niet onderuit kunnen. We zijn helemaal zelf verantwoordelijk geworden voor hoe we ons leven inrichten en voor hoe we handelen. Niemand dwingt ons meer; het is allemaal eigen keuze, eigen beslissing en eigen verantwoording.

En wat is er onder die omstandigheden nog voor reden om je niet aan normen van moraal, wet en recht te houden? Eigenlijk alleen nog non-redenen als nukkigheid, weerspanning, luiheid, meligheid en balorigheid. Allemaal quasiredenen dus eigenlijk om even niet je volwassen, geëmancipeerde zelf te zijn – of in Habermas' termen, om jezelf even niet te hoeven beschouwen als 'deelnemer aan een rationeel discours'.

Vandaar de opkomst van wat 'de jongen met het korte lontje' is gaan heten. Dat is bijvoorbeeld de verdachte van geweldpleging die, wanneer hij voor de politierechter moet verschijnen, wordt gevraagd naar zijn motieven. Waarom moest hij nou die lastige man aan de bar meteen een dreun voor zijn kanis geven? Met een mengeling van verongelijkheid en verontschuldiging zegt zo'n verdachte dan: 'Tja edelachtbare, ik ben nu eenmaal een jongen met een kort lontje'. Dat wil zeggen: ik kan er ook niets aan doen dat ik snel ontbrand. Zo ben ik nu eenmaal. Vervelend misschien, maar ja, die dingen gebeuren. Ook hier is de gedachte: ik kan niet echt zelf verantwoordelijk worden gehouden voor mijn daden, en waarom moet daar zo moeilijk over worden gedaan?

Het korte lontje maakte zo'n opgang dat de stichting SIRE er in 2006 een hele campagne aan wijdde, op basis van een NIPO-onderzoek.

Daaruit bleek dat 84% van de bevolking de lontjes korter vindt dan pakweg tien jaar geleden; 42% vindt ook zichzelf sneller geïrriteerd dan eerst. Iedereen wordt intoleranter en assertiever ten opzichte van anderen, maar vindt tegelijkertijd dat die anderen het bonter maken dan zichzelf (Van den Brink, 2005, p. x153). En misschien nog veelzeggender: in 2010 lanceert SIRE een vervolgcampagne onder de noemer: 'Aardige mensen: hoe gaan we ermee om?'. Eigenaardig genoeg is dat een probleem geworden. Kortaangebonden geweldplegers zijn moeilijk in de omgang, maar mensen die correct en vriendelijk optreden vinden we nog lastiger, of beter gezegd misschien: nog belastender. Mijn verklaring daarvoor is dat ze de ander te veel herinneren aan zijn eigen, in feite zelf opgelegde verplichting om te handelen in overeenstemming met de normen die hij zelf heeft onderschreven. En zo'n herinnering wekt irritatie op, juist doordat we maar al te goed begrijpen dat deze terecht is.

In de Vondelpark-casus zien we verwoord waarom men het tegenwoordig onrealistisch vindt te verwachten dat men zich aan zelf onderschreven normen houdt. Het begint al met de geweldplegers: hun tamelijk zinloze geweld lijkt door dit type non-redenen ingegeven. Zij vallen volkomen willekeurige voorbijgangers lastig, en hun gedrag is op geen enkel duidelijk doel gericht. Maar het geldt ook voor de geïnterviewde omstanders. Die zijn niet zo geneigd om verantwoordelijken aan te wijzen. Dingen gebeuren gewoon, je moet dat niemand heel speciaal kwalijk nemen, het zal allemaal wel, en laat die politie niet zo overdreven doen.

### **Wat staat de politie te doen?**

Altijd een moeilijke vraag. Maar ik doe enkele suggesties. Ten eerste lijkt mij de ZSM-gedachte – zichtbare, snelle en merkbare correctie – in het licht van de geschetste problematiek de goede formule voor corrigerend optreden. Mijn eigen diagnose impliceert immers dat pogingen tot discussie of overtuiging tegenwoordig relatief weinig effect zullen hebben. Dat is meer een benadering uit de hoogtijdagen van de onderhandelingshuishouding. Maar tegenwoordig hoeft ons dus niets meer uitgelegd of duidelijk gemaakt te worden over de norm die we hebben geschonden. We zijn in zekere zin zelfs 'moe' van zulke uitleg; we weten maar al te goed waar het over gaat.

En we zijn ook maar al te geïnteresseerd in de discussie daarover. Een duidelijke gedragsverandering is van verdere discussie eigenlijk niet te verwachten.

Daardoor wordt, ten tweede, de klassieke voorbeeldfunctie van gezag weer belangrijker. Om het wat scherper te zeggen: de wijze waarop het gezag optreedt, wordt weer belangrijker dan de legitimiteit waarmee het optreedt. Of in de termen die politiehistoricus Guus Meershoek gebruikt in een recente publicatie over de opdracht van de politie: het optreden moet vooral ‘gericht, zichtbaar en correct’ zijn (Meershoek, 2011). Daarvoor is ook belangrijk dat de politie ‘het goede voorbeeld’ geeft. Dat moet niet beperkt blijven tot vrome wensen en goede voornemens. Net zoals het Openbaar Ministerie (op bescheiden schaal) probeert interne tegenspraak te organiseren om ‘tunnelvisie’ en andere justitiële fouten te voorkomen, zo zou de politie ook meer interne én externe discussie kunnen en moeten voeren over de correctheid van haar optreden.

En ten slotte, aansluitend bij het voorafgaande: er is sowieso behoefte aan nieuw gezag, of een nieuwe invulling van gezag.<sup>3</sup> Nadat de burger in feite zelf het gezag is geworden, althans mede het gezag is gaan dragen, heeft hij ontdekt dat dit niet alleen een lust is, maar ook een last. Hij is niet zo goed in staat om zijn eigen gezag te gehoorzamen, maar is inmiddels ook te mondig om zich gemakkelijk neer te leggen bij het gezag van instituties, of van de overheid. Terwijl hij van die instituties en die overheid tegelijk wel weer heel hoge verwachtingen koestert. Dit is een lastige en potentieel zelfs explosieve mix, waarvoor geen eenvoudige oplossing bestaat. Wel kunnen we denk ik zeggen dat de burger op zoek is naar een nieuw soort gezag waarin hij zijn vertrouwen kan stellen, alleen weet hij – en weet eigenlijk niemand – goed hoe dat eruit zou moeten zien. Maar dit maakt het wel voor de politie noodzakelijk om opnieuw na te denken over de vraag naar haar relatie tot de burger. Mijn laatste suggestie is daarom dat de politie – net als de politiek – niet nog dichter naar de burger toe moet bewegen, maar eerder juist zich weer wat afstandelijker zou moeten opstellen. Zij hoeft er niet meer naar te streven ‘je beste vriend’ te worden. De burger zal ook daar ongetwijfeld weer onvrede over ventileren, dat is nu eenmaal tegenwoordig een prominente manier om jezelf te manifesteren, maar mijn vermoeden is dat die burger stiekem juist naar zo’n

3 Zie over dit onderwerp ook Christien Brinkgreve in *De Groene Amsterdammer* van 21 april 2011, (alleen) online op: [www.groene.nl/2011/wetenschappers/christien-brinkgreve](http://www.groene.nl/2011/wetenschappers/christien-brinkgreve).

nieuwe vorm van gezag verlangt, waarvan hij zich niet meer hoeft te realiseren dat die in feite niets meer is dan zijn eigen gezag.

## Literatuur

### **Brink, G. van den**

*SIRE voert campagne tegen 'korte lontjes' in Nederland*  
Maasstad, 17 augustus 2005,  
p. xl53

### **Calster, P. van, M. Schuilenburg**

*Burgernet vanuit een nodal government-perspectief*  
Justitiële verkenningen, jrg. 35,  
nr. 1, 2009, p. 93-112

### **Habermas, J.**

*Faktizität und Geltung*  
Frankfurt, Suhrkamp Verlag,  
1992

### **Meershoek, A.J.J.**

*Wat de politie te doen staat: gericht, zichtbaar en correct optreden*  
In: B. van Stokkom e.a. (red.), *De politie en haar opdracht: de kern-takendiscussie voorbij*, Antwerpen, Maklu, 2011, p. 163-178

### **Meershoek, A.J.J.**

*Kees Peijster en de herijking van de maatschappelijke politierol*  
Den Haag, Boom/Lemma, 2012

### **Oenen, G. van**

*Ongeschikt recht: anders denken over de rechtsstaat*  
Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2004

### **Oenen, G. van**

*Nu even niet!: over de interpassieve samenleving*  
Amsterdam, Van Gennep, 2011

### **Stol, W.**

*Veranderingen in politiestraatwerk in Nederland: 1991-2005*  
In: I. Verwee e.a. (red.), *Wat doet de politie?*, Antwerpen, Maklu, 2009, p. 199-225

### **Swaan, A. de**

*De mens is de mens een zorg*  
Amsterdam, Meulenhoff, 1982

### **WRR**

*Waarden, normen en de last van het gedrag*  
Amsterdam, Amsterdam University Press, 2003

## Gekleurde ideeën

### Gedachten achter het streven naar diversiteit bij de Nederlandse politie

*J. Janssen\**

‘Het overgrote deel van al die Surinamers, Marokkanen, Italianen enz. leidt hier een – naar onze begrippen – normaal bestaan. Ze werken vaak in ondergeschikte baantjes die wij, Nederlanders niet wensen te doen, ze hebben kinderen op school, sturen geld naar het moederland voor de achtergebleven gezinnen, die het relatief armer hebben (...) Een klein deel veroorzaakt moeilijkheden (...) Een klein deel ook verblijft hier illegaal. Daar moeten wij als politiemensen iets aan doen.’ (Citaat uit een toespraak gehouden op 28 juli 1977 door de Haagse hoofdcommissaris Peijster bij de beëdiging van 42 jonge agenten, overgenomen uit het *Korpsblad*, jrg. 38, nr. 17, 1977, p. 447-450)

Wie het tegenwoordig heeft over diversiteitsbeleid bij de Nederlandse politie spreekt over specifiek beleid voor verschillende groepen, waarbij rekening wordt gehouden met gender, seksuele geaardheid, leeftijd, (‘anders’) validiteit en etnische achtergrond (zie ook Van Ewijk, 2011 over de brede betekenis van de term ‘diversiteit’). Hoewel de etnische achtergrond van mensen uiteraard nooit helemaal los kan worden gezien van andere aspecten van het leven zoals gender en leeftijd, zal omwille van de ruimte in deze bijdrage alleen worden ingegaan op ideeën die ten grondslag hebben gelegen aan de ontwikkeling van specifiek beleid ten aanzien van de verandering van de etnische samenstelling van de Nederlandse samenleving. Om te beginnen wordt op basis van literatuuronderzoek een korte historische schets gegeven van ideeën op dit gebied van halverwege de jaren vijftig van de vorige eeuw tot omstreeks de eeuwwisseling. In die periode kwam het diversiteitsbeleid bij de Nederlandse politie namelijk tot stand. Uit

\* Dr. Janine Janssen is hoofd onderzoek bij het Landelijk Expertise Centrum Eer Gerelateerd Geweld van de Nederlandse politie. Daarnaast is zij verbonden aan de vakgroep Strafrecht en Criminologie van de Vrije Universiteit te Amsterdam.

die schets wordt duidelijk dat vooral om sociale redenen, bijvoorbeeld het wegwerken van achterstanden bij migrantengroepen, sterk werd ingezet op dit beleid. In de dominantie van die gedachte is na 2000 verandering gekomen. Sindsdien wordt het belang van diversiteit steeds meer benadrukt vanuit een bedrijfseconomisch perspectief. Maar hoe zaligmakend is die visie? Afgesloten wordt met een korte blik op de actuele stand van zaken en de vraag in hoeverre de in dit stuk beschreven kwesties vandaag de dag nog actueel zijn.

### **Korte historische schets van de periode 1950-2000**

#### *Het begin*

Toen in de jaren zeventig en tachtig van de afgelopen eeuw de aanblik van de Nederlandse samenleving veranderde door migratiestromen van gastarbeiders en bewoners van voormalige koloniën, begon men in het diversiteitsbeleid binnen de Nederlandse politiek ook na te denken over de etnische samenstelling van het politieapparaat. Tot die tijd werd in dit verband vooral nagedacht over de positie van vrouwen. Sinds 1911 waren al vrouwen bij de politie werkzaam, maar vanaf de jaren vijftig begon hun aantal toe te nemen (De Graaff en Van der Wal, 2011). Maar terug naar de migranten. Het streven van de overheid was migranten te integreren ‘met behoud van identiteit’, overeenkomstig de beleidsfilosofie die in de jaren vijftig van de vorige eeuw werd uitgedragen door het toenmalige ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (Bovenkerk e.a., 1999). Vanuit die gedachte was er geen speciale rol voor de politie weggelegd. Als er als iets speciaals gebeurde, bijvoorbeeld een diender die zich tot ‘Chinezenexpert’ ontwikkelde of Turks ging leren, dan waren dat doorgaans persoonlijke initiatieven. Aan het einde van de jaren zeventig begon het tij echter te keren: er kwam kritiek op het migratiebeleid en er hadden al botsingen tussen autochtonen en allochtonen plaatsgevonden. Bovendien werd de noodzaak gevoeld iets te doen aan de sociale en economische achterstand van allochtonen. Deze gedachten resulteerden onder meer in 1979 in de nota *Etnische minderheden* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, die concreet werd uitgewerkt in de *Minderhedennota* – zo heetten allochtonen in die tijd – van 1983. Het streven was dat deze minderheden evenredig zouden kunnen deelnemen aan

allerlei voorzieningen in de Nederlandse samenleving. Deze nota bevatte ook een paragraaf over de politie, waarin de regering stelde dat de politie om dit doel te realiseren de eigen kennis over de verschillende groepen in de samenleving moest uitbreiden. Ook moest de politie de hand in eigen boezem steken en door middel van zelfonderzoek de eigen houding naar deze minderheden analyseren. Hoe zat het bijvoorbeeld met de normen en waarden binnen de politie? En was er wellicht sprake van vooroordelen jegens bepaalde groepen? Verder diende ook de samenstelling van het personeel kritisch tegen het licht te worden gehouden. Slechts 33 van de 145 gemeentepolitiekorpsen hadden allochtonen in dienst, zo bleek in het jaar van verschijning van de Minderhedennota. Concreet ging het om een luttele 163 politiemensen, van wie er slechts 63 een uitvoerende functie bekleedden. Bij de Rijkspolitie zou het beeld wat dit betreft niet florissant zijn. In verband met de legitimiteit van het politieoptreden werd het dan ook belangrijk geacht om naar een politieapparaat te streven dat wat betreft opbouw zoveel mogelijk een afspiegeling van de Nederlandse bevolking was (De Graaff en Van der Wal, 2011).

*Het bevorderen van instroom en doorstroom*

Dat laatste, het bevorderen van de instroom van politiemensen uit verschillende minderheidsgroepen, bleek nog niet zo eenvoudig. Een probleem was dat veel kandidaten niet beschikten over de vereiste vooropleiding. Er werd getracht deze horde te nemen door hun eerst een tijdelijke burgerfunctie te geven. In die periode zouden deze mensen dan het vereiste opleidingsniveau moeten verwerven. Daarna werden zij pas toegelaten tot de primaire opleiding. Vooral de Gemeentepolitie Amsterdam paste deze benadering toe. Na drie jaar bleek dat meer dan zestig allochtonen geschikt waren bevonden voor het politiewerk en dat een aantal ook was doorgestroomd naar de primaire opleiding. Ook werd duidelijk dat de allochtone collega's niet bepaald met open armen werden ontvangen. Om meer instroom van allochtone kandidaten te bevorderen werd in 1989 het Positieve Actie Plan Politie en Allochtonen (PAPPA) gelanceerd. PAPPA was niet zozeer een nationale aanpak, maar in feite een paraplu waaronder verschillende regionale initiatieven plaatsvonden (De Graaff en Van der Wal, 2011). Alleen meer kleur in het politieapparaat was echter niet genoeg. Het was ook de bedoeling dat allochtone politiemensen binnen de organi-



satie hun weg konden vinden naar hogere rangen. In 1988 werden studenten van Turkse en Marokkaanse komaf geworven voor de inspecteursopleiding, waarbij zich problemen voordeden met betrekking tot de vooropleiding van de deelnemers, de zwaarte van het programma en de sfeer op de academie. Een en ander werd breed uitgemeten in de media en deed weinig goeds voor het draagvlak voor het gevoerde beleid doordat bij velen een beeld ontstond dat allochtone politieambtenaren hun opleiding zonder al te veel moeite hadden verkregen ten faveure van autochtonen (De Graaff en Van der Wal, 2011).

#### *Behoeftte aan een landelijk overzicht*

In 1996 hamerde het ministerie van Binnenlandse Zaken wederom op de noodzaak van meer diversiteit bij de politie. Naast legitimiteit van de politie werd ook als argument naar voren gebracht dat allochtone groepen een belangrijk reservoir van arbeidskrachten vormen. In 1997 werd het Infopunt Kleurrijk Korps (IKK) in het leven geroepen dat korpsen bij hun diversiteitsbeleid moet helpen. Weliswaar was het percentage allochtonen tussen eind jaren zeventig en 1999 gestegen van praktisch nul tot bijna 5 procent maar veel nieuw geworven allochtone collega's verlieten de politie ook weer snel doordat ze geen aansluiting vonden. En nog steeds waren klachten over discriminatie niet van de lucht (De Graaf en Van der Wal, 2011).

De Vries had in 1999 het diversiteitsbeleid al aan een kritische blik onderworpen en was met het advies gekomen een actief loopbaanbeleid te ontwikkelen. Daarbij zou voorzichtig moeten worden omgegaan met speciale trajecten, omdat deze tot scheve ogen zouden kunnen leiden binnen de organisatie. Door bestaande diversiteitsprojecten te evalueren zou alle kennis hierover kunnen worden geïnventariseerd en beter – op een centraal punt – toegankelijk kunnen worden gemaakt. De Graaff en Van der Wal (2011) schetsen dat een vergelijkbaar idee ook uit de evaluatie van het IKK naar voren was gekomen en dat er rond de eeuwwisseling plannen ontwikkeld waren om het Landelijke Selectie- en Opleidingsinstituut op te richten. In 2000 werd op verzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het 'Werkplan diversiteit 2001-2005' geformuleerd, waarin vermeld stond dat korpsen verantwoording zouden moeten gaan afleggen over het eigen diversiteitsbeleid. Uiteindelijk leidde dit weer in 2001 tot de instelling van het Landelijk Expertise Centrum

Diversiteit (LECD) met als doel beleidsmakers en uitvoerders op het brede veld van diversiteit (dus naast etniciteit ook met aandacht voor gender, seksuele geaardheid, leeftijd, ('anders')validiteit) te ondersteunen.

### **Diversiteit: van *social issue* naar *business issue***

#### *Een perspectiefwisseling*

In de hiervoor beschreven periode had de roep om aandacht voor diversiteit sterk het karakter van een *social issue*, dat wil zeggen dat vakbonden en politieke bewegingen het thema agendeerden, waarbij de doelgroepen dikwijls als slachtoffer of 'zielige buitenlanders' werden gezien (Çankaya, 2011). Het aan het begin van dit stuk geplaatste citaat van de Haagse hoofdcommissaris Peijster is representatief voor die sociale focus. Uit morele overwegingen moesten deze zwakke groepen aan werk worden geholpen. Dat kon natuurlijk ook bij de politie. Maar met de komst van het nieuwe millennium tekende zich een breuk in dit denken over diversiteit af en trad een perspectiefwisseling op: meer en meer won het idee terrein dat het streven naar diversiteit juist een *business issue* zou moeten zijn. Hieruit sprak duidelijk de invloed van het opkomende *new public management* waarbinnen ook het politieapparaat in toenemende mate als een bedrijf wordt gezien (Çankaya, 2011). Achterliggende gedachte was dat diversiteit een belangrijke bijdrage zou kunnen leveren aan het in optima forma laten functioneren van de politie. Allochtone collega's brachten toch immers een schat aan waardevolle informatie mee, waarom zou je daar dan geen effectief gebruik van maken bij de aanpak van problemen die dikwijls ook werden toegeschreven aan het multi-etnische karakter van de samenleving (Broekhuizen e.a., 2007)? De aanwezigheid van vertegenwoordigers uit verschillende bevolkingsgroepen in het politieapparaat zou aldus een voordeel kunnen zijn bij de opsporing van bepaalde daders. Met het oog op legitimiteit moesten bovendien alle burgers zich ook in de Nederlandse politie kunnen herkennen. De nota *Politie in ontwikkeling* van de Raad van Hoofdcommissarissen uit 2005 is sterk gericht op een bedrijfsmatige invulling van de politiefunctie. In dit stuk wordt tevens gesteld dat de politie bij het uitvoeren van haar kerntaken – handhaven, opsporen, hulpverlening en

signaleren en adviseren – uit de voeten moet kunnen met de verschillende etnische aspecten van de Nederlandse samenleving. Door het LECD is hiervoor de term ‘multicultureel vakmanschap’ (MVC) geïntroduceerd. In de nota *Politie voor EEN IEDER* (LECD, 2009) wordt helder uitgesproken dat tegenwoordig de zakelijke benadering *en vogue* is: er wordt onder meer gerept van het verankeren van diversiteit in de hoofdprocessen van het politievak.

### *Enkele kritiekpunten*

Bij dit zakelijke perspectief zijn onder andere vanuit het Landelijk Expertise Centrum Eer Gerelateerd Geweld (LEC EGG) enkele kritische kanttekeningen geplaatst en waarschuwingen uitgesproken. Dit centrum werd in 2008 opgericht en ondersteunt alle korpsen bij de aanpak en behandeling van complexe zaken waarbij rekening worden gehouden met een geschonden eergevoel als motief voor (dreigend) geweld. Daarnaast wordt in dit centrum wetenschappelijk onderzoek verricht naar achtergronden van casuïstiek en methoden en technieken voor de politie ten behoeve van de aanpak van dit type geweld. Operationele en wetenschappelijke kennis van het LEC EGG vinden onder meer via publicaties hun weg naar het politieonderwijs en dat ten behoeve van het Openbaar Ministerie, de rechterlijke macht en verschillende hulpverlenende instellingen. Terug naar de kritiek vanuit dit centrum: bij de aanpak van eierzaken is dikwijls gebleken dat het naïef is om te denken dat allochtone collega’s cultuurspecialisten zijn doordat ze allochtoon zijn. Een politieman met Turkse *roots* is niet per definitie deskundig op het terrein van gewelddadige eierzaken. Het is bijvoorbeeld goed mogelijk dat zijn of haar familie uit een deel van Turkije komt waar die problemen minder spelen. Ook is het niet uitgesloten dat collega’s het pijnlijk vinden om te praten over problemen en misstanden onder mensen uit dezelfde etnische groep of met name als professional op die thema’s te worden aangesproken. Een politieman of -vrouw van Marokkaanse origine moet toch ook in staat worden geacht om op adequate wijze een inbraak in een villa van een adellijke familie in Wassenaar te behandelen. Hun wordt ernstig tekortgedaan als ze geen erkenning krijgen voor het feit dat zij allround professionals zijn en derhalve volwaardige collega’s (Çankaya, 2011). Daarnaast heeft de praktijkervaring van het LEC EGG geleerd dat burgers het lang niet altijd prettig vinden om de vuile was buiten te hangen in het bij-

zijn van een politieambtenaar uit de eigen etnische groep. Het is niet uitzonderlijk dat de vrees voor het uitlekken van pijnlijke familiegeheimen groter is dan de fiducia in het onpartijdige optreden van de betreffende collega (Janssen, 2008, 2011; Timmer, 2003).

Bovendien is het ook nog maar de vraag of allerhande maatschappelijke problemen daadwerkelijk cultureel te duiden of zelfs te verklaren zijn. Toegegeven, bepaalde etnische groepen zijn prominent vertegenwoordigd in de criminaliteitsstatistiek (zie bijvoorbeeld Jennissen, 2009). Maar de genoemde oververtegenwoordiging is niet automatisch een cultureel gegeven. Zo heeft De Jong (2007) een lans gebroken voor een andere dan culturele benadering waar het problemen met bijvoorbeeld Nederlands-Marokkaanse jongens op straat betreft. En zouden Hassan en Fatima niet net als Henk en Ingrid een hoogoplopend conflict kunnen hebben over het huishoudboekje of de opvoeding van de kinderen? Zou het gedrag van een vluchteling uit een oorlogsgebied niet mede bepaald worden door allerhande traumatische ervaringen? Het risico van doorgeschoten culturele duidingen en verklaringen is niet alleen dat er geen oog is voor andersoortige interpretaties van tweedrachten en motieven voor handelen door betrokkenen, maar ook dat overeenkomsten tussen verschillende groepen niet of nauwelijks meer worden opgemerkt (Janssen, 2011). Bervoets en Stol (2002) hebben beschreven dat er weliswaar scheidslijnen in de wijk zijn, maar dat Marokkaanse en autochtone Nederlanders zich in vergelijkbare mate in de wijk (on)veilig voelen. Ook Korf en Bovenkerk (2007) laten zien dat allochtonen zich voor een belangrijk deel geconfronteerd zien met dezelfde vormen van dader- en slachtofferschap als autochtonen. Kleijer-Kool (2008) heeft aangetoond dat politiemensen op straat het conflictpotentieel in hun buurten niet alleen in termen van culturele contrasten duiden, maar juist ook wijzen op sociaaleconomische, politieke en ideologische verklaringen.

In een recent verschenen advies van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO, 2012) wordt zelfs voorgesteld etnische categorisering door de overheid maar te beëindigen, aangezien de afgelopen jaren steeds meer afstand is genomen van etnisch-specifiek beleid. Zo zijn onder meer al de Wet op onderwijs in allochtone levende talen en de Wet stimulering arbeidsdeelname minderheden gesneuveld. Daarnaast is achterstandsbeleid steeds meer gebaseerd op non-ethniciteit en toekomstmogelijkheden in plaats van een meer retrospectieve blik op ethniciteit en afkomst.

## Hoe nu verder?

In deze bijdrage is stilgestaan bij de historische ontwikkeling van ideeën achter het diversiteitsbeleid bij de Nederlandse politie, waarbij in de loop der tijd een verschuiving heeft plaatsgevonden van een *social* naar een *business issue*. Ondanks allerhande projecten en initiatieven zijn er toch aanwijzingen dat de hiervoor beschreven problemen rond ondervertegenwoordiging en uitstroom van allochtone collega's nog steeds actueel zijn. Volgens cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) was in 2009 ongeveer 80 procent van de Nederlandse bevolking autochtoon en een vijfde deel dus allochtoon. In dat jaar lag het aandeel allochtonen in de politieorganisatie nog net onder de 7 procent. Hoewel inmiddels het werken met streefcijfers binnen de politie is losgelaten, wordt nog steeds getracht om te komen tot een groter aantal dienders met een allochtone achtergrond.<sup>1</sup>

In twee recent verschenen proefschriften over diversiteit bij de politie is er terecht op gewezen dat het denken over en onderzoek naar dit thema zich niet blind en alleen op cijfers zou moeten richten (Çankaya, 2011; Van Ewijk, 2011). Beide proefschriften kunnen gelezen worden als een pleidooi voor meer (wetenschappelijke) aandacht voor de vraag wat er zich nu daadwerkelijk op de werkvloer afspeelt ten gevolge van het diversiteitsbeleid: wat doen mensen zoal en wat doet dat beleid met hen? Daarbij zou dan ook eens kritisch tegen het licht moeten worden gehouden hoe de aannames over diversiteit in relatie tot legitimiteit en als *business issue* doorwerken in de praktijk van vandaag. Want met gekleurde ideeën alleen zijn we er nog niet.

## Literatuur

### Bervoets, E., W. Stol

*Marokkanen en Nederlanders over hun wijk: gedeelde problemen als mogelijkheid voor buurtactivisme*

Tijdschrift voor Criminologie, jrg. 44, nr. 3, 2002, p. 247-261

### Bovenkerk, F., G. Horstmann e.a.

*Politie in een multiculturele samenleving*

In: C.J.C.F. Fijnaut, E.R. Muller e.a. (red.), *Politie: studies over haar werking en organisatie*, Alphen aan den Rijn, Samson, 1999, p. 513-534

<sup>1</sup> Zie [www.lecd.nl](http://www.lecd.nl).

**Broekhuizen, J., J. Raven e.a.**

*Positie en expertise van de allochto-  
ne politiemedewerker: op weg  
naar een volwaardige plaats bin-  
nen de politie*

Den Haag, Elsevier Overheid,  
2007

**Çankanya, S.**

*Buiten veiliger dan binnen: in- en  
uitsluiting van etnische minder-  
heden binnen de politieorganisa-  
tie*

Delft, Uitgeverij Eburon, 2011

**Ewijk, A.R. van**

*Diversity in uniform: An explora-  
tion of diversity and a compre-  
hensive analysis of the regional  
police forces in Catalonia and  
Utrecht*

Barcelona, Universitat Pompeu  
Fabra, 2011

**Graaff, M. de, R. van der Wal**

*Op de schouders van voorgangers:  
streven naar diversiteit in de  
Nederlandse politietop* Apeldoorn, Politieacademie, 2011

**Janssen, J.**

*Je eer of je leven: een verkenning  
van eorzaken voor politieambte-  
naren en andere professionals.*

Den Haag, Stapel & De Koning,  
2008

**Janssen, J.**

*Schering en inslag: enkele wenken  
voor politieambtenaren en andere  
professionals voor opbouw en  
onderhoud van netwerken in de  
multi-etnische samenleving*  
Den Haag, Boom Lemma uitge-  
vers, 2011

**Jennissen, R.P.W.**

*Criminaliteit, leeftijd en etniciteit:  
over de afwijkende leeftijdsspeci-  
fieke criminaliteitscijfers van in  
Nederland verblijvende Antillia-  
nen en Marokkanen*

Den Haag, WODC, 2009

**Jong, J.D. de**

*Kapot moeilijk: een etnografisch  
onderzoek naar opvallend delin-  
quent groepsgedrag van 'Marok-  
kaanse' jongens*

Amsterdam, Aksant, 2007

**Kleijer-Kool, L.**

*Handhavers van de vrede of her-  
overaars?: politiestijlen en con-  
flictpotentieel in Nederlandse  
multiculturele achterstandswij-  
ken*

Den Haag, Boom Juridische uit-  
gevers, 2008

**Korf, D.J., F. Bovenkerk**

*Dubbel de klos: slachtofferschap  
van criminaliteit onder etnische  
minderheden*

Den Haag, Boom Juridische uit-  
gevers, 2007

**LECD**

*Politie voor EEN IEDER: een  
eigentijdse visie op diversiteit*

Apeldoorn, Politieacademie, 2009

**Raad voor Maatschappelijke  
Ontwikkeling**

*Tussen afkomst en toekomst: etnische categorisering door de overheid*

Den Haag, RMO, 2012

**Timmer, W.**

*Politie dichterbij áll(ochton)e burgers: een onderzoek naar multi-etnisch politiewerk*

Den Haag, Politie Haaglanden, 2003

**Vries, S. de**

*Het veranderende gezicht van de Nederlandse politie: een beschrijving van het multiculturalisatieproces van de Nederlandse politie*

In: F. Bovenkerk, M. van San e.a. (red.), *Politiewerk in een multiculturele samenleving*, Apeldoorn, LSOP, 1999

# Pionieren en formaliseren

## De internationale vervlechting van het politiewerk

*J. van Buuren\**

In november 1898 was Rome het toneel van een bijzondere bijeenkomst: politiedelegaties uit 21 Europese landen bespraken de mogelijkheden tot internationale samenwerking om het anarchistische gevaar te keren – anarchisten figureerden daarmee als de *folk devils* die volgens Sheptycki (1998, p. 496) altijd voorhanden moeten zijn wil internationale politiesamenwerking een nieuwe impuls krijgen. De Rome Conferentie en de daaropvolgende conferentie in 1904 in St. Petersburg staan te boek als de eerste formele poging om internationale politiesamenwerking tot stand te brengen. Niet dat de conferenties nodig waren om internationale politiesamenwerking vlot te trekken; politieofficieren uit Europa en Amerika ontmoetten elkaar al met een zekere regelmaat. Maar deze samenwerking was strikt informeel, omdat regeringen weigerden politiediensten enig formeel mandaat te geven in dergelijke gevoelige, grensoverschrijdende zaken. De conferenties in Rome en St. Petersburg leverden een indrukwekkend aantal resoluties en protocollen op, waarvan de meeste echter nooit werden uitgevoerd of triviaal van betekenis bleken. Nationale belangen en onderlinge tegenstellingen of rivaliteiten stonden een voortvarende implementatie van de afspraken door de regeringen in de weg. Toch hadden deze conferenties betekenis. Daarbij ging het vooral om enigszins technische en bureaucratische beleidsafspraken, die buiten de publieke belangstelling en de politieke arena konden worden gehouden. De afschaffing van de politieke uitzonderingsclausule bij uitleveringen en het bevorderen en delen van nieuwe technologieën voor de uitwisseling van persoonsgegevens gelden als de belangrijkste vernieuwingen van de bijeenkomsten en hebben bijgedragen aan formalisering van de samenwerking. Daarnaast springt nog een verandering

\* Drs. Jelle van Buuren is als promovendus en universitair docent verbonden aan het Instituut Bestuurskunde, Faculteit Campus Den Haag van de Universiteit Leiden.



in het oog: op aandringen van vooral Duitsland werden in de natie-staten centrale eenheden opgericht om anarchisten te monitoren en grensoverschrijdend informatie uit te wisselen (Jensen, 1981). Ondanks de tijd die sindsdien verstreken is, laten de antianarchistische conferenties zich lezen als een blauwdruk van de dynamiek die nog steeds aan de internationale politiesamenwerking ten grondslag ligt. Tegenover moeizame politieke besluitvorming over formele internationale politiesamenwerking staat de informele samenwerking van operationele politieofficieren geregeerd door praktische overwegingen. Tegenover de stapel formele besluiten van ministers en regeringsleiders die in de praktijk doorgaans minder betekenis hebben dan de officiële retoriek wil doen geloven, staan de telefoonboekjes van rechercheurs die binnen een paar minuten iets over de landsgrens weten te regelen. En tegenover de schijnbaar fragmenterende effecten van globalisering staan de centraliserende tendensen binnen natie-staten. Rode draad door de internationale politiesamenwerking is de dynamiek tussen het informele pionieren en de formele institutionalisering. Waar pionierende *security entrepreneurs* vaak aan de wieg staan van nieuwe initiatieven tot internationale samenwerking (Gerspacher, 2008, p. 184; Aden, 2001; Goddard, 2009) volgt vroeg of laat institutionalisering van dergelijke initiatieven – en met de institutionalisering wordt de operationele samenwerking doordrenkt van nationale en bureaupolitieke belangen. De omgekeerde beweging valt soms ook te ontwaren: institutionalisering en centralisering voortkomend uit politieke preferenties, waarna een moeizame en langdurige strijd plaatsvindt om de operationele politiepraktijk te bewegen zich naar de instituties te voegen – Europol is hiervan het meest in het oog springende voorbeeld (zie onder meer LeBeuf, 2002, p. 58-59; Alain, 2001, p. 120). De huidige stand van de internationale politiesamenwerking laat die dynamiek terugzien: het gaat om een veelheid van samenwerkingsverbanden, variërend van informele samenwerking gebaseerd op persoonlijke contacten en vooral persoonlijk vertrouwen, bilaterale samenwerking en regionale samenwerking, tot intergouvernementele en communautaire samenwerking (Den Boer, 2004, p. 4). Dé internationale politiesamenwerking bestaat met andere woorden niet. Het gaat om hybride of nodale vormen van samenwerking (Burgess, 2009, p. 320).

### Institutionalisering en de druk tot centralisering

De institutionalisering van de internationale politiesamenwerking wordt vaak vanuit een rechtsstatelijke dimensie beargumenteerd (Aden, 2001). Doordat politiewerk per definitie raakt aan burgerrechten en grondrechten, is het nodig een institutioneel en juridisch raamwerk op te tuigen om de rechtsstatelijke dimensies te waarborgen. In de praktijk spelen meestal andere zaken een minstens even belangrijke rol. De internationale politiesamenwerking laat een dynamiek zien waarbij soms informele samenwerking en dan weer institutionalisering de boventoon voert. Gerspacher (2008, p. 180) heeft bijvoorbeeld gewezen op de opkomst van de internationale georganiseerde criminaliteit als nieuwe gemeenschappelijke vijand in het post-Koude Oorlogtijdperk. De daarmee gepaard gaande politisering van de internationale criminaliteitsbestrijding – zoals in de *War on Drugs* – maakte dat het politiek-bestuurlijke niveau zich intensiever met deze kwestie ging bezighouden. De Europese integratie betekende ook een impuls voor meer formele structuren om de grensoverschrijdende samenwerking in het vat te gieten. Tegelijkertijd bleek het gedecentraliseerde Nederlandse politiebestel met zijn ingewikkelde aansturingsmodaliteiten echter moeizaam in te passen in de grensoverschrijdende dynamiek. Klassiek is de klacht vanuit het buitenland dat dé Nederlandse politie onbereikbaar is: een buitenlands korps dat de samenwerking zoekt in concrete zaken wordt regelmatig van het kastje van de regiokorpsen naar de muur van de KLPD gestuurd. Nederlandse verbindingsofficieren in het buitenland worden overspoeld met klachten over de Nederlandse politie die niet thuis gaf. Datzelfde probleem gold op justitieel gebied. Officieren van justitie of procureurs-generaal kwamen na een buitenlands reisje steevast thuis met *listes de chagrin* in hun diplomatenkoffertje. De gedecentraliseerde structuur, in combinatie met de strijd om prioriteiten in het licht van de schaarse opsporingscapaciteit en een relatief gebrek aan interesse in buitenlandse samenwerking waren hier debet aan (Van Buuren en Van der Schans, 2003, p. 127-132; Terpstra en Van der Vijver, 2005, p. 340). Het Nederlandse politiebestel bleek ook regelmatig een obstakel in de implementatie van Europese besluiten op het gebied van politie- en justitiesamenwerking. Als de justitieministers van de EU-lidstaten in Brussel bijvoorbeeld afspraken om mensenhandel geconcentreerd aan te pakken, werd in diverse lidstaten bij wijze van spreken nog diezelfde

avond het besluit in de nationale korpsleiding ingebracht en de dag daarop in de regio's en districten doorvertaald. In Nederland werd vooral lang vergaderd over de vraag wie aan tafel uitgenodigd zou moeten worden om te gaan overleggen over de vraag op welke manier het besluit eventueel uitgevoerd zou kunnen gaan worden. Voor de Nederlandse ministers was dat enerzijds pijnlijk: geen minister vindt het leuk om zijn Europese collega's te moeten vertellen dat hij thuis eigenlijk niet de baas is over de politie. Meewarige blikken zijn dan nog de vriendelijkste reactie. Anderzijds leidde deze gang van zaken ook tot een verlies van politieke invloed: als je toch niet in staat blijkt te zijn Europese besluiten thuis in concrete daden om te zetten, telt je mening ook direct minder zwaar mee aan de onderhandelingstafel (Van Buuren en Van der Schans, 2003, p. 53).

Nederland is uiteraard niet het enige land dat een decentraal politiebestel kent. Binnen de formele Europese politiesamenwerking ontstaan dan ook regelmatig initiatieven die beogen om op nationaal niveau centrale eenheden op te richten als contact-, informatie-uitwisseling- en communicatiekanaal voor de andere lidstaten en centrale Europese organisaties als Europol (Block, 2007, p. 9). Naast de logica die daar op zich in te vinden is, speelden nationale agenda's daarin ook altijd een rol: de Europese samenwerking als U-bocht om thuis lang gekoesterde wensen over de centralisering van het politiebestel een stapje dichterbij te brengen.

### **De schaduw van de macht**

In weerwil van de in de *governance*-literatuur vaak opgeworpen stelling dat internationalisering leidt tot uitholling van de natiestaat, is in de praktijk dan ook een meer weerbarstige dynamiek te ontwaren. Het idee is dat *multi-level governance* (Hooghe en Marks, 2001) een premie zet op grensoverschrijdende netwerken, nieuwe coalities mogelijk maakt tussen verschillende bestuursniveaus, een veelvoud van actoren betreft bij beleidsbepaling en -uitvoering en daardoor als effect heeft dat de natiestaat als *gatekeeper* (Piattoni, 2009, p. 165) van de internationale contacten aan gewicht verliest. De positie van de natiestaat wordt daarmee door twee ontwikkelingen uitgehouden: door de Europese integratie verschuift de politieke autoriteit op een aantal belangrijke beleidsgebieden van de nationale staat naar Europese

instituties; en door regionalisering verschuift politieke autoriteit van het nationale niveau naar het subnationale of regionale niveau (Hooghe en Marks, 2001, p. 3). In werkelijkheid blijkt de natiestaat echter nog steeds springlevend te zijn en wordt mogelijk machtsverlies op Europees niveau gecompenseerd op nationaal niveau (Goetz, 2008, p. 264; Héritier en Lehmkuhl, 2008, p. 4; Börzel en Heard-Lauréote, 2009, p. 140). Dit 'hydraulische mechanisme' (Van Buuren, 2012, p. 9) liet zich bijvoorbeeld terugzien bij de bureaupolitieke strijd over de rol en de functie van de European Police Chiefs Task Force (PCTF). Dit orgaan, ooit in het leven geroepen om de operationele politiesamenwerking vlot te trekken, ging uiteindelijk roemloos ten onder in getouwtrek en machtspolitiek over de ultieme vraag wie de macht heeft over de politie. Nationale belangen, nationale strijd tussen politiedepartementen, bureaupolitieke belangen en culturele verschillen bleken de boventoon te voeren over professionele belangen. De gecombineerde tendens tot institutionalisering en centralisering heeft zijn ratio in nationale politieke belangen en soevereiniteitskwesaties. Dat is tot op zekere hoogte begrijpelijk. De vraag is alleen in hoeverre de operationele politiepraktijk daar ook baat bij heeft. Europese besluiten blijken vooral te worden aangedreven door politieke en juridische rationaliteiten. Daardoor ontbreekt vaak een zinvolle interactie tussen het bureaupolitieke niveau en de politiepraktijk (Bigo, 2000, p. 183). Volgens Block (2010, p. 19-20) heeft de Europese besluitvormingsmachinerie relatief weinig betekenis voor de praktijk van de internationale opsporing. Daarnaast spelen uiteraard bekende problemen als concurrentiestrijd tussen de diverse Europese instellingen en organisaties (zie bijvoorbeeld Fägersten, 2010), strijd tussen communautaire instellingen als de Europese Commissie en de EU-lidstaten over de vraag wie de politiesamenwerking aanstuurt en soms surrealistische praktijken bij de omzetting van Europese initiatieven en afspraken in concrete opsporingsactiviteiten.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld Rijken en Vermeulen (2006) over de moeizame uitvoering van de politieke wens *Joint Investigation Teams* in te stellen.

### **Europese politiesamenwerking**

De Europese samenwerking op het terrein van politie en justitie heeft lange tijd zijn beslag gekregen in de zogenoemde Derde Pijler van de Europese Unie. In de Raad voor Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ-Raad) overlegden de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie van de EU-lidstaten over politie- en justitiezaken. Deze samenwerking had een intergouvernementeel karakter, hetgeen betekent dat de EU-lidstaten leidend waren en Europese instituties als de Europese Commissie en het Europese Parlement weinig of geen bevoegdheden hadden. Bovendien beschikte elke lidstaat over een vetorecht. De samenwerking kreeg vorm door het afsluiten van direct verbindende verdragen (bijvoorbeeld de oprichting van de Europese politiedienst Europol), kaderbesluiten (waarbij het de lidstaten vrijstaat de afspraken op eigen wijze nationaal te vertalen; bekend voorbeeld is het Europese arrestatiebevel) of door nauwelijks verplichtende afspraken in de vorm van actieplannen (bijvoorbeeld ter bestrijding van drugshandel).

### ***Europol en Eurojust***

Uit de JBZ-koker komen twee centrale Europese instanties: de politiedienst Europol en het justitiële samenwerkingsverband Eurojust. Later is het grensagentschap Frontex opgericht met het oog op beveiliging van de Europese buitengrenzen. Europol en Eurojust zijn *clearing houses of information hubs*: beide instanties hebben geen operationele bevoegdheden – dat is en blijft aan de lidstaten – maar wisselen informatie uit, maken dreigingsanalyses, faciliteren grensoverschrijdende opsporingsonderzoeken en bieden kennis en deskundigheid aan. Zo vervaardigt Europol dreigingsanalyses over georganiseerde criminaliteit (de zogenoemde *Organised Crime Threat Assessments*) op grond waarvan de JBZ-ministers de prioriteiten voor de grensoverschrijdende opsporing vaststellen. De uitvoering daarvan is aan nationale teams, al dan niet formeel samenwerkend in *Joint Investigation Teams*.

### ***Databanken***

Informatie is de brandstof voor de opsporing. Informatieverzameling en -uitwisseling is daardoor altijd een kernstuk van de Europese politiesamenwerking geweest. Dat begon al met de introductie van het Schengen Informatiesysteem (SIS) waarin informatie over gestolen voertuigen, wapens, illegale vreemdelingen en gezochte personen te vinden is. Andere databanken zijn Eurodac – met informatie over vreemdelingen die asiel aanvragen – of het Visum Informatiesysteem – met informatie over visumaanvragers. Deze databanken worden tegenwoordig zoveel mogelijk aangevuld met biometrische

identificatoren. In afzonderlijk afgesloten verdragen als het Verdrag van Prüm staan ook bepalingen over informatie-uitwisseling – bijvoorbeeld de uitwisseling van DNA-gegevens. Als uitgangspunt geldt dat relevante informatie beschikbaar in één lidstaat zonder al te veel obstakels raadpleegbaar moet zijn door andere lidstaten.

### ***Wederzijdse erkenning***

In de justitiële samenwerking is het belangrijkste leerstuk dat van wederzijdse erkenning. Lidstaten spreken daarbij het principiële vertrouwen uit in elkaars – sterk verschillende – rechtsstelsels, waardoor bijvoorbeeld een arrestatiebevel uitgevaardigd door één lidstaat zonder al te veel toetsing door andere lidstaten als legitiem, legaal en proportioneel wordt beschouwd en daarom opgevolgd. Het Europese arrestatiebevel (EAB) is een bekend voorbeeld van deze samenwerking gebaseerd op wederzijdse erkenning. Later is daar het Europese bewijsverkrijgingsbevel (EBB) aan toegevoegd. Om de fragmentatie als gevolg van deze afzonderlijke afspraken tegen te gaan wordt momenteel overlegd over de *European Investigation Order*, waarin algemene afspraken moeten komen te staan over de erkenning en uitvoering van alle mogelijke justitiële instrumenten.

### ***Europees opsporingsbeleid***

Om de operationele samenwerking vlot te trekken is een *Internal Security Strategy* ontworpen, gekoppeld aan een *European Information Management Strategy*. Het achterliggende idee is om een cyclus op gang te brengen waarin op basis van informatie, dreigingsanalyses en politieke prioriteiten van de JBZ-Raad de grensoverschrijdende opsporing wordt gecoördineerd, aangestuurd en geëvalueerd. De beslissingen over de operationele inzet van nationale politieteams blijven weliswaar in handen van de lidstaten, maar de hoop is dat er toch steeds meer sprake zal zijn van een daadwerkelijk Europees opsporingsbeleid. Het Comité voor de binnenlandse veiligheid (COSI) moet toezien op de vaststelling en uitvoering van de gezamenlijke opsporingsactiviteiten.

### ***Verdrag van Lissabon***

Sinds het Verdrag van Lissabon zijn de meeste onderdelen van het JBZ-dossier gecommunautariseerd, hetgeen betekent dat de Europese Commissie het recht van initiatief tot wets- en beleidsvoorstellen heeft gekregen, met gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming wordt besloten, het Europese Parlement meer bevoegdheden heeft gekregen en de rol van de nationale parlementen is verzwakt. Alleen strikt operationele beslissingen zijn nog

steeds het prerogatief van de lidstaten. Andere relevante recente ontwikkelingen zijn buitenlands politie- en justitiebeleid (samenwerking met landen buiten de Europese Unie), informatie-uitwisseling met derde landen (bijvoorbeeld de uitwisseling van informatie over luchtvaartpassagiers met de Verenigde Staten) en bewaking van de buitengrenzen.

### De logica van de praktijk

Tegenover institutionalisering en centralisering ingebed in een logica van nationale belangen en nationale soevereiniteit staat de 'logica van de praktijk' (Pouliot, 2008). Deze logica benadrukt het belang van het gezonde verstand, praktische kennis en creativiteit, en is gebaseerd op werkwijzen die in de praktijk bewezen hebben te werken. De logica van de praktijk wordt minder gestuurd door regels, beleidspreferenties of organisatiemodellen dan door praktische kennis, die alleen verhoogd kan worden in de praktijk zelf en als kernwoorden intuïtie, creativiteit, doorzettingsvermogen en vertrouwen heeft. In de internationale politiesamenwerking is altijd een belangrijke rol weggelegd voor pionierende *security entrepreneurs* die behendig weten te opereren in internationale netwerken, de lokale cultuur begrijpen, in persoonlijke contacten investeren en vooral gericht zijn op het mogelijk maken van het schijnbaar onmogelijke (Block, 2010, p. 207). De logica van de praktijk in de internationale politiesamenwerking bestaat bij de gratie van discretionaire ruimte en professionele autonomie, maar creëert op haar beurt ook die ruimte. Geconfronteerd met de onvermijdelijke kloof tussen operationele noodzaak en de modderige realiteit van de politiek-bestuurlijke modaliteiten creëren *security entrepreneurs* voldoende feiten op de grond. In politie- en justitiebeleid gebaseerd op lokale prioriteiten en politieke preferenties is vaak onvoldoende ruimte voor internationale initiatieven weggelegd. Volgens Deflem (2000) ontstaat internationale samenwerking eigenlijk pas als politieorganisaties voldoende autonomie ten opzichte van de nationale bureaucratie weten te bereiken en volop gebruik weten te maken van de mogelijkheden die informele, grensoverschrijdende netwerken bieden (Bayer, 2010, p. xvi; Larsson, 2006, p. 456-458). Daarmee is direct de inherente spanning aangegeven waarvan de internationale politiesamenwerking is doordrenkt.

Sommige wetenschappers zien als onderliggende dynamiek in de informele internationale samenwerking en de logica van de praktijk de universele 'culture of the badge' (Bayer, 2010, p. xvi), een cultuur die vertrouwen en herkenning geeft dwars door landen en culturen of andere scheidslijnen heen. Ander onderzoek relateert dit echter en wijst op de grote culturele verschillen die vertrouwen en samenwerking vaak ook in de weg kunnen staan, maar onderschrijft wel het enorme belang van persoonlijk vertrouwen als smeermiddel van de internationale samenwerking (Van Buuren, 2010, p. 116). Cruciaal is in ieder geval dat informele politiesamenwerking grotendeels de praktijk van de internationale politiepraktijk bepaalt, evenals het succes en de effectiviteit ervan. Eén telefoontje doet vaak meer dan een batterij aan diplomaten gewapend met rechtsbijstandsverdragen bereiken kan. Obstakels in de formele samenwerking – verschillende prioriteiten, nationale ruzies en competentiestrijd en concurrentie tussen verschillende politiediensten, geheimhouding, identiteit - kunnen op persoonlijk niveau geslecht worden (Alain, 2001, p. 126). De diep ingeslepen politiecultuur van *street level autonomy* en het beschermen van persoonlijke contacten is een obstakel in elke poging tot formalisering en centralisering.

### **Perspectieven**

De realiteit is daarmee dat internationale politiesamenwerking gefragmenteerd en hybride is, deels informeel en deels geïnstitutionaliseerd. Uiteraard levert dat ook problemen op. Aansturing van een dergelijk hybride veld bestaat wellicht nog op papier, maar minder in de praktijk. Een gebrekkige institutionele inbedding kan gevolgen hebben voor verantwoording en transparantie, evenals voor de borging van publieke waarden waardoor voorkomen wordt dat politiewerk in dienst wordt gesteld van selectieve belangen (Burgess, 2009, p. 320; Loader, 2002). Maar een aantal relativeringen is hier op zijn plaats. Ten eerste voorkomt institutionele inbedding niet perse selectief politiewerk. De historische gerichtheid van politie en justitie op de *dangerous classes* is daar een voorbeeld van, evenals de gerichte inzet van opsporingscapaciteit op politiek opportunistische gronden. De tendens tot centrale aansturing van de politie werkt dergelijke politisering van het politiewerk juist in de hand. Ten tweede moet de indruk



worden vermeden dat een geïnstitutionaliseerde context welhaast automatisch tot degelijke verantwoordingsmechanismen en transparantie leidt – *quod non* (Monar, 2001; Loader, 2002). Ten derde dient ook een te simplistische tegenstelling vermeden te worden tussen het politieke bestuur dat garant zou staan voor alle democratische waarden en zekerheden versus de *cowboy cops* die zich aan geen enkele regel iets gelegen zouden laten liggen. Ook hier is de werkelijkheid vooral weerbarstig. Oud-hoofdcommissaris Jan Wiarda heeft eens fijntjes opgemerkt dat de grootste integriteitsproblemen juist voortkomen uit de kloof tussen de onrealistische eisen en verwachtingen die vanuit politiek en bestuur op de agent op straat afkomen en de alledaagse realiteit zoals die op straat wordt ervaren (Wiarda, 2004). Voor deze dilemma's zijn geen eenvoudige oplossingen te verzinnen. Het voortdurend uitdragen en voorleven van een *constabulary ethic* (Sheptycki, 2002, p. 8-9) als moreel kompas voor het internationale politiewerk is in ieder geval een vereiste, maar dat is uiteraard makkelijker gezegd dan gedaan.

De dynamiek van pionieren, institutionaliseren en centraliseren is de realiteit van de internationale politiesamenwerking. Of en in hoeverre de internationale samenwerking verder institutionaliseert in – vooral – Europees kader valt niet eenvoudigweg te voorspellen. De algemene dynamiek van de Europese integratie – onder druk wordt alles vloeibaar – geldt ook voor de politiesamenwerking. Dromen over een Europese FBI, een Europees Openbaar Ministerie en een Europees Wetboek van Strafrecht zullen met de regelmaat van de klok blijven opborrelen. Pogingen om deze dromen te verwezenlijken zullen ook onvermijdelijk plaatsvinden. Dat zal in ieder geval een enorme hoeveelheid politieke en bestuurlijke tijd, geld, prestige en energie kosten. Of de internationale opsporingspraktijk van alledag en de veiligheid daar nu ook zo mee gebaat zijn, blijft echter de grote vraag. Ondanks dat ook in beleidskringen inmiddels wel het besef is neergedaald dat het ontwerpen van nog meer beleidsinstrumenten en wettelijke regelingen weinig soelaas biedt, blijft het toch de dominante politiek-bestuurlijke reflex. Ook in de – schaarse – media-aandacht en de – eveneens schaarse – parlementaire aandacht voor de Europese politiek- en justitiesamenwerking is de institutionele gerichtheid dominant. Wetenschappers kunnen wat dat betreft de hand in eigen boezem steken, want ook in de wetenschap ligt de nadruk te selectief op institutionele veranderingen of de juridische context van de samenwerking.

Dat is niet zonder risico's. Wezenlijke vragen – wat levert de samenwerking nu precies op? – vallen nauwelijks fatsoenlijk te beantwoorden als slechts wordt gekeken naar het institutionele bouwwerk of het beleidsinstrumentarium. Innovatie – die altijd eerst op de grond plaatsvindt – dringt onvoldoende door van de werkvloer naar de beleidsgrema. De *praktijk* van de internationale opsporing, met andere woorden, blijft onderbelicht. Dat hindert een goed geïnformeerd en fundamenteel debat over succes en falen van de internationale opsporing en de mogelijk wenkende toekomstperspectieven én gevaren. Ministers en beleidsambtenaren bestrijden geen internationale criminaliteit. Dat doen de *security entrepreneurs* die dagelijks met de gymschoenen door de modderige internationale realiteit ploegen. Opsporing begint en eindigt in de haarvaten van de samenleving, niet in nationale of Brusselse torens

Een onderzoeksrapport van de Britse House of Lords naar de nieuwste Europese veiligheidsinitiatieven – een Europese *Internal Security Strategy* en een bijhorend coördinerend comité (COSI) – spreekt wat dat betreft helaas boekdelen. De strategie is een mooi document, stellen de Lords. Maar de achilleshiel is de implementatie van de fraaie voornemens. 'De Raad voor Justitie en Binnenlandse Zaken kent een uitzonderlijk groot aantal comités, werkgroepen en andere organen wier taken overlappen en conflicteren', noteren de Lords. 'Het nieuwe comité COSI dient om al dit werk te coördineren. Tenzij het comité dit effectief doet, zal zeer weinig worden bereikt. Het lijkt er sterk op dat COSI in essentie vooral een nieuwe laag heeft toegevoegd aan een toch al overvol netwerk' (House of Lords, 2011). Zoveel is er dus nog steeds niet veranderd.

Ondertussen bezoekt een Nederlandse verbindingsofficier in Moskou zijn bevriende contact, biedt de vrouw des huizes bloemen en chocolade aan, neemt onder een copieuze maaltijd uitgebreid de wederzijdse familieperikelen door, bediscussieert het Europese voetbalkampioenschap, bewondert uitgebreid de nieuwe modelspoorbaan die in de garage is aangelegd en regelt tussen de wodka en de sigaren door dat een rechtsbijstandsverzoek dat vanwege onduidelijke redenen al een paar maanden in een roestige bureaulade ligt te verstoffen, de volgende dag alsnog afgehandeld wordt...

## Literatuur

### **Aden, H.**

*Convergence of policing policies and transnational policing in Europe*

European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice, jrg. 9, nr. 2, 2001, p. 99-112

### **Alain, M.**

*Transnational police cooperation in Europe and in North America: Revisiting the traditional border between internal and external security matters, or how policing is being globalized*

European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice, jrg. 9, nr. 2, 2001, p. 113-129

### **Bayer, M.D.**

*The blue planet: Informal international police networks and national intelligence*

Washington, National Defense Intelligence College, Washington, 2010

### **Bigo, D.**

*Liaison officers in Europe: New officers in the European security field*

In: J. Sheptycki (ed.), *Issues in transnational policing*, London, Routledge 2000, p. 67-99

### **Block, L.**

*Decentralisation trends in European police cooperation: Implications for efficacy and accountability*

Paper for the Third Challenge Training School 'Police and judicial cooperation in criminal matters in the EU: Which future for EU's Third Pillar?', Brussels, CEPS, 2007

### **Block, L.**

*Bilateral police liaison officers: Practices and European policy*

Journal of Contemporary European Research, jrg. 6, nr. 2, 2010, p. 194-210

### **Boer, M. den**

*Plural governance and EU internal security: Chances and limitations of enhanced cooperation in the area of freedom, security and justice*

Paper for ARENA, Oslo, 25 May 2004

### **Börzel, T.A., K. Heard-Lauréote**

*Networks in EU multi-level governance: Concepts and contributions*

Journal of Public Policy, jrg. 29, nr. 2, 2009, p. 153-152

**Burgess, J.P.**

*There is no European security, only European securities*  
Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association, jrg. 44, nr. 3, 2009, p. 309-328

**Buuren, J. van**

*In de schaduw van de macht: governance en accountability in de Europese Unie*  
Dynamics of Governance Nr. 17, FSW, VU, Amsterdam, 2010

**Buuren, J. van**

*Runaway bureaucracy?: The European police chiefs task force*  
Policing: A Journal of Policy and Practice, jrg. 6, nr. 3, 2012, p. 1-10

**Buuren, J. van, W. van der Schans**

*Keizer in lompen: politiesamenwerking in Europa*  
Breda, Papieren Tijger, 2003

**Deflem, M.**

*Bureacratization and social control: Historical foundations of international police cooperation*  
Law & Society Review, jrg. 34, nr. 3, 2000, p. 739-778

**Fägersten, B.**

*Sharing secrets: Explaining international intelligence cooperation*  
Lund, Lund University, 2010

**Gerspacher, N.**

*The history of international police cooperation: A 150-year evolution in trends and approaches*  
Global Crime, jrg. 9, nr. 1, 2008, p. 169-184

**Goddard, S.E.**

*Brokering change: Networks and entrepreneurs in international politics*  
International Theory, jrg. 1, nr. 2, 2009, p. 249-281

**Goetz, K. H.**

*Governance as a path to government*  
West European Politics, jrg. 31, nr. 1, 2008, p. 258-279

**Héritier, A., D. Lehmkuhl**

*The shadow of hierarchy and new modes of governance*  
Journal of Public Policy, jrg. 28, nr. 1, 2008, p. 1-17

**Hooghe, L., G. Marks**

*Multi-level governance and European integration*  
Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, 2001

**House of Lords**

*The EU internal security strategy*  
London, The Stationery Office Limited, HL Paper 149, 2011

**Jensen, B.J.**

*The International Anti-Anarchist Conference of 1898 and the origins of Interpol*  
Journal of Contemporary History, jrg. 16, nr. 2, 1981, p. 323-347

**Larsson, P.**

*International police co-operation: A Norwegian perspective*  
Journal of Financial Crime, jrg. 13, nr. 4, 2006, p. 456-466

**LeBeuf, M.**

*On organized crime and police cooperation in the European Union – lessons learned: An interview with professor Cyrille Fijnaut*

Trends in Organized Crime, jrg. 7, nr. 4, 2002, p. 55-72

**Loader, I.**

*Governing European policing: Some problems and prospects*  
Policing and Society: An International Journal of Research and Policy, jrg. 12, nr. 4, 2002, p. 291-305

**Monar, J.**

*The dynamics of Justice and Home Affairs: Laboratories, driving factors and costs*  
Journal of Common Market Studies, jrg. 39, nr. 4, 2001, p. 747-764

**Piattoni, S.**

*Multi-level governance: A historical and conceptual analysis*  
Journal of European Integration, jrg. 31, nr. 2, 2009, p. 163-180

**Pouliot, V.**

*The logic of practicality: A theory of practice of security communities*  
International Organization, jrg. 62, 2008, p. 257-88

**Rijken, C., G. Vermeulen**

*Joint Investigation Teams in the European Union: From theory to practice*

The Hague, T.M.C. Asser Press, 2006

**Sheptycki, J.W.E.**

*Policing, postmodernism and transnationalization*

British Journal of Criminology, jrg. 38, nr. 3, 1998, p. 485-503

**Sheptycki, J.W.E.**

*Postmodern power and transnational policing: Democracy, the constabulary ethic and the response to global (in)security*

Geneva, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2002

**Terpstra, J., K. van der Vijver**

*Het Nederlandse politiebesteden en de druk tot centralisatie*

Tijdschrift voor Criminologie, jrg. 47, nr. 4, 2005, p. 335-344

**Wiarda, J.**

*The truth has sometimes to be suspended*

Seminar on drugsenforcement, Beckley Foundation, USA, 2004

## Summaries

*Justitiële verkenningen* (Judicial explorations) is published eight times a year by the Research and Documentation Centre of the Dutch Ministry of Security and Justice in cooperation with Boom Lemma uitgevers. Each issue focuses on a central theme related to judicial policy. The section Summaries contains abstracts of the internationally most relevant articles of each issue. The central theme of this issue (no. 5, 2012) is *Police anno 2012*.

### **Fifty three shades of grey; decreasing accountability and control concerning hybrid police work**

*A.J.J. Meershoek and A.B. Hoogenboom*

Fifty three shades of grey refers to the radical transformation of policing and security in society from a traditional public – and foremost ‘blue’ – police system into a hybrid(semi)public and private policing system which is losing its dominant – and visible – blue character. Using the criminological concepts ‘police as an institute’ and ‘policing as a process’ the ongoing blurring of boundaries between different public and private organisations is discussed in the context of the proliferation of different forms of multi-agency cooperation. Whereas in the traditional discourse of the public police system a strong tradition of analysing the democratic nature of policing exists, in the public and scientific perception of the new, variegated police constellation such notions are still lacking, which contributes to the relative lack of political control, the defective democratic accountability and fragile human rights in the grey areas. The public discourse on the police remains too narrowly focused on the public police system. ‘Normal science’ of policing needs to break away from ‘police as an institute’ to incorporate new research questions and new concepts regarding ‘policing as a process’.

### **Sharing criminal investigative information; on technical and especially organisatory obstacles within the police**

*J. Kort*

Crime suspects followed by the police move well across various police regions and national borders. As a result, police forces independently collect information on the same people. It is essential that whenever

possible, accurate information is shared between various police forces and e.g. investigation teams. Developments in the field of ICTs have opened many possibilities for this, long ago. However, information exchange hardly improved. In this article it is argued that apart from the quality of existing ICT-applications, there are also organisational problems creating obstacles for information sharing. The article starts with a brief history of intelligence-led policing in the Netherlands, followed by an overview of the obstacles for information sharing within the Dutch police. It concludes with similarities between police reforms based on new ICTs in the Netherlands and the USA.

### **Police patrolling and downtracking on the Internet**

*J.J. Oerlemans and B.J. Koops*

Publicly available information on the Internet about people or criminal acts can be relevant to criminal investigations. This article analyses to what extent Dutch criminal procedure law allows open source intelligence for law-enforcement purposes. When more than 'minor' privacy interferences arise, an explicit investigatory power in the criminal procedure code is required. Minor infringements are allowed under the general task description in the Police Act 1993. It is unclear however when 'substantial' privacy infringements arise. On the basis of ECHR jurisprudence on foreseeability and the Dutch criteria for 'systematic observation', the authors conclude that Internet data-gathering will often require an explicit investigatory power and can only be used for criminal investigation with an order from the public prosecutor, but not, except for small-scale and ad hoc searches, for general police practice purposes. Because the Internet is much different in its nature from a decade ago and the investigatory powers are not in all respects easily applicable to Internet surveillance, the authors argue that the Dutch legislator must take action and make clear under which conditions information on the Internet can be gathered by law enforcement.

### **The pitfalls of problem-oriented policing in the Netherlands**

*A.C. Berghuis and J. de Waard*

The Dutch police has embraced the concept of problem-oriented policing as an effective strategy to combat crime. This police strategy is based on information, analyses and cooperation with relevant stakeholders outside the police. The authors argue that the implementation

of the concept of problem-oriented policing is essentially still in an infant stage due to tenacious internal and inter-organizational difficulties. More fundamental, the concept of problem-oriented policing is used in an intuitive and superficial manner, instead of introducing a more rigorous analytical one. Suggested is a more modest and disciplined approach, which functions not as an alternative for, but as a supplement to classical reactive policing.

**The democratic gap in the police order and the legitimacy of the police; an opinion and a proposal for a Council for the Police**

*J. Wiarda and J. Vrolijk*

From January 2013 on, the Dutch civil police will be brought together in one organisation, still directed by the (local) mayors and public prosecutors, but managed by one chief of police. The authors discuss the impact of this rearrangement on police legitimacy. Evaluating the new constellation at four levels: the citizen, the community, the region and the state, they point out lacunae in public accountability. To compensate for these deficiencies, a Council for the Police should be installed.

**The Dutch police in public debate**

*T. Kansil*

How should the police operate in the media and in public debate? This question has become more urgent since the rise of populism in The Netherlands. The media expect the police to give its views when incidents, riots, shocking crimes etc. happen. But to communicate effectively with the public it's nowadays not enough to stick to 'the facts' and take an independent position above the various parties involved. Doing this is often misunderstood as denying the needs of people suffering from social security problems and not taking them seriously. The author discusses which media strategies the police could adopt to effectively handle security issues and clarify its position in democratic society.

**Emancipatory fatigue as a problem for the police**

*G. van Oenen*

Public attitude towards police intervention has changed in the last twenty years or so, as a result of more general changes in society towards figures and institutions of authority. From the 1970s onward,



we have witnessed a change from an authoritarian ‘command household’ to a ‘household of negotiation’ in which parties mutually exchange views and reasons. Since the 1990s however, unanticipated consequences of this emancipatory movement are becoming apparent, most importantly the inability of citizens to always live up to this emancipatory responsibility. And more importantly, a generally shared sense that we are overburdened by this responsibility, and thus cannot reasonably be expected to act according to emancipatory norms. This creates a new kind of problem or challenge for the police. Appeals to the emancipatory responsibility of the public, or entering into dialogue with offenders and bystanders, are not as effective as before. Both police and public are therefore in search of a new kind of authority that is responsive to the emancipatory ‘fatigue’ increasingly experienced by citizens.

### **Coloured ideas; concepts behind the striving for diversity within the Dutch police**

*J. Janssen*

The Dutch police has a long tradition regarding the development of diversity policies. Although these policies also deal with issues concerning gender, (homo)sexuality, the position of the elderly and chronically ill or invalid employees, this contribution mainly focusses on diversity regarding the ethnic background of police officers and particular aspects of crime and safety within Dutch multi-ethnic society. First of all a brief historical (1950s till present) overview is presented of ideas and projects regarding this aspect of diversity. Furthermore a shift in focus is presented: diversity used to be a social issue and nowadays it is understood as a business issue. The difference between these two is explained and discussed. Finally some suggestions are made concerning future research.

### **Pioneering and formalisation; the international interweaving of police work**

*J. van Buuren*

International police cooperation is characterised by sometimes conflicting dynamics between informal security entrepreneurship and formal institutionalisation and centralisation. In spite of claims in governance literature that states are losing their commanding heights due to internationalisation, experience shows that states are in fact able

and willing to control and steer international police networks. Whether matching processes of politicisation and bureaucratisation conflict with operational effectiveness remains to be seen. Both in politics and science the institutional approach is dominant in describing, explaining and evaluating international police cooperation. This runs the risk of losing sight of the 'logic of practicality' that in reality is very important for innovations and developments regarding cross-border cooperation. In the logical of practicality, dimensions like intuition, creativity, trust and perseverance are more important than rules, policy preferences or organisational charts.



De volgende internetsites hebben betrekking op het thema van dit nummer van *Justitiële verkenningen*. De informatie is ook te raadplegen op de website van het WODC, [www.wodc.nl](http://www.wodc.nl), door te klikken op 'publicaties' en 'Justitiële verkenningen'.

**[www.politieacademie.nl](http://www.politieacademie.nl)**

De rubriek Kennis en Onderzoek op de site van de Politieacademie bevat o.a. informatie over het programma *Versterking Professionele Weerbaarheid* en publicaties op dat terrein. Aandacht voor verschillende aspecten van weerbaarheid (fysiek, mentaal, moreel), gezag op straat, beroepstrauma, internationale missies enz. De website linkt door naar het onderzoeksprogramma Politie en Wetenschap [www.politiewetenschap.nl](http://www.politiewetenschap.nl), waar tal van publicaties op het terrein van de politiekunde te vinden zijn.

**[www.wodc.nl](http://www.wodc.nl)**

Het themanummer van Justitiële verkenningen over *Nodal governance en veiligheidszorg* (nr. 1/2009) is hier te downloaden.

**<http://www.publiclaw.uct.ac.za/staff/cshearing/>**

Website van Zuid-Afrikaanse hoogleraar Clifford Shearing met een overzicht van zijn publicaties op het terrein van *security governance* en de rol van de politie.

**<http://www2.eur.nl/fw/law/>**

Website van Gijs van Oenen (een van de auteurs van dit themanummer), met o.a. een link naar een recente conferentie over 'interactieve metaalmoeheid', ofwel de last van de voltooide emancipatie.

**[www.europol.europa.eu/](http://www.europol.europa.eu/)**

De website van Europol geeft informatie over de missie en doelstellingen van deze organisatie ter bevordering Europese politiesamenwerking, Europese projecten e.d. , de Joint Investigation Team, Europese wetgeving enz.

**<http://www.justitievrijheideneiligheid.nl/home.html>**

Kritische en informatieve website van Buro Jansen over de Europese politie- en justitiesamenwerking.

<http://www.homeoffice.gov.uk/police/>

Publicaties over politiewerk, misdaad en openbare-ordevraagstukken zijn te vinden op de website van het Britse Homeoffice.

<http://www.riecnet.nl/liec>

Het Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC) heeft als taak de geïntegreerde aanpak van georganiseerde criminaliteit te bevorderen en coördineert de inspanningen van de regionale RIEC's.

[www.nctb.nl/](http://www.nctb.nl/)

Informatie over de iColumbo, de opvolger van het Internet Recherche (& Onderzoek) Netwerk is te vinden op de site van de NCTb door iColumbo als zoekterm in te typen. Deze software vergemakkelijkt de opsporing op internet.

<http://www.rekenkamer.nl/>

Het rapport ICT Politie 2010 is te downloaden van de site van de Algemene Rekenkamer.

<http://www.rijksoverheid.nl/>

Basisinformatie over de nieuw te vormen Nationale Politie is te vinden op deze site.

[http://www.eerstekamer.nl/behandeling/20120515/verslag\\_van\\_de\\_2/document3/f=/vj0bckj8l3zr.pdf](http://www.eerstekamer.nl/behandeling/20120515/verslag_van_de_2/document3/f=/vj0bckj8l3zr.pdf)

Het verslag van de expertmeeting over de Nationale Politie gehouden in de Eerste Kamer op 15 mei 2012.

<http://www.ioov.nl/>

Informatie over diversiteit bij de politie is te vinden op de site van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid.



6 september	The informal economy
6 september	De aanpak van geweld tegen overheidsdienaren
11 september	LVG-jongeren & criminaliteit
12-15 september	ESC Annual Conference
17-18 september	Environmental crime and its victims
4 oktober	Zorg en Veiligheid
4-6 oktober	ESSD Annual Conference
8 november	Hoe te reageren op misdaad?
14-17 november	ASC Annual meeting
15 november	Zorg voor kinderen met zorgen
21 november	Cyberwar-cyberdefensie
23-24 november	Italy's roles within transnational organised crime
29 november	De aanpak van witwassen
12-13 december	Tides and currents in police theories

Hierna volgt een beschrijving van de congressen.

### **The informal economy**

The notion of the informal economy highly appeals to one's imagination, partly due to its vagueness and comprehensiveness. The major aim of this study day is to offer more insights into the phenomenon of the informal economy and its current manifestations throughout Europe. Given the high pertinence, the relations between the informal economy and the economic crisis are equally scrutinized. Questions such as 'what is the informal economy?', 'what is the importance of the informal economy?', 'how can we understand this phenomenon?', 'what is the relation between the informal economy and the economic climate?' have a central position during this study day. Two major approaches are combined: an academic approach with contributions of different European academics and a field/experience approach with contributions of Belgian experts in the field. Among the speakers are Jozef Pacolet (Leuven University), Karin Loos (public prosecutor), Effie Lambropolo (Athens University) and Nina Persak (Ghent University).

*Datum:* 6 september 2012

*Locatie:* Gent, Rechtenfaculteit

*Informatie en aanmelding:* dominique.boels@ugent.be

### **De aanpak van geweld tegen overheidsdienaren**

Het kabinet schroeft de aanpak van geweld tegen werknemers met een publieke taak steeds meer op. Een scherper optreden tegen strafbare feiten was er al. Nu zullen de daders meer te maken krijgen met andere maatregelen, zoals het betalen van de schade, staken van dienstverlening en het opgelegd krijgen van pand- of gebiedsverbod. Daarmee moet in 2015 het aantal incidenten met minimaal een kwart zijn verminderd. Op deze praktijkdag staat geweld tegen politie, brandweer, ambulancemedewerkers en Eerste Hulp personeel centraal.

*Datum:* 6 september 2012

*Locatie:* Utrecht, Jaarbeurs

*Informatie en aanmelding:* [www.kerckebosch.nl](http://www.kerckebosch.nl)

### **LVG-jongeren & criminaliteit**

In het jeugdstrafrecht zijn licht verstandelijk gehandicapte jongeren de laatste twee decennia sterk oververtegenwoordigd geraakt, terwijl ze in de vrijwillige hulpverlening ondervertegenwoordigd blijven. Hoe hebben veranderingen op cultureel, sociaal en politiek gebied bijgedragen tot deze ontwikkeling? Wat zijn de kenmerken van deze jongeren, uit wat voor soort gezinnen komen ze, hoe vergaat het hen op school en in de buurt? Welke delicten plegen ze en welke hulpverlening krijgen ze voor en na deze delicten? Wat weten professionals van deze jongeren die tot de minst mondige en meest kwetsbare behoren? En hoe wordt deze specifieke groep jongeren in het strafrecht bejegend? Terwijl het Nederlandse jeugdrecht repressiever is geworden en inmiddels gebleken is dat er een relatie is tussen handicap en delict, nemen LVG'ers in het strafrecht geen aparte positie in. Sprekers zijn onder anderen Marigo Yeeuwen (UvA), C. Dronkers (jeugdofficier van justitie) en Marjolein Rietbergen (jeugdrechtadvocaat).

*Datum:* 11 september 2012

*Locatie:* Utrecht, Jaarbeurs

*Informatie en aanmelding:* [www.lvgcongres.nl](http://www.lvgcongres.nl)

### **ESC Annual Conference: Criminology in the European scope**

Information on the program will follow on the website.

*Datum:* 12-15 september 2012

*Locatie:* Bilbao

*Informatie en aanmelding:* <http://eurocrim2012.com/>

### **Environmental crime and its victims**

Environmental crime is one of the most profitable and fastest growing areas of international criminal activity. These crimes do not always produce an immediate consequence and the harm may be diffused. The complexity of victimisation – in terms of time, space, impact, and who or what is victimised – is one of the reasons why governments and the enforcement community have trouble in finding the proper responses. This international conference, organised by Rob White (University of Tasmania), Toine Spapens (Police Academy Apeldoorn) and Marieke Kluin (Delft University) will highlight new ideas, theories, methods and findings in a wide range of research and applied areas relating to environmental victimisation and environmental law enforcement. These topics will be discussed from the point of view of green criminology, sociology, law enforcement, community wellbeing, environmental activism, and victimology. There will be plenary sessions, topic oriented parallel workshop sessions and panel discussions. Plenary speakers are Mary Clifford (St. Cloud State University), Matthew Hall (Sheffield University), Melissa Jarrell (Texas A&M University-Corpus Christi), Ron Kramer (Western Michigan University), Antony Pemberton (INTERVICT), Toine Spapens (Police Academy Apeldoorn) and Rob White (University of Tasmania, Australia).

*Datum:* 17 en 18 september 2012

*Locatie:* Delft

*Informatie en aanmelding:* [www.environmentalcrimeseminar.com](http://www.environmentalcrimeseminar.com)

### **Zorg en Veiligheid**

Wanneer in een gezin meerdere problemen voorkomen, zijn er ook vaak meerdere hulpverleners bij dat gezin betrokken. Als daarbij van overlast of criminaliteit sprake is, zijn ook politie en justitie belanghebbende partijen. Om de hulpverlening effectiever te maken, is coördinatie van zorg belangrijk. De afgelopen jaren heeft de term '1 gezin 1 plan' zijn intrede gedaan, zijn de Centra voor Jeugd en Gezin opgericht en is een landelijk dekkend netwerk van veiligheidshuizen opgezet. Hoe zorgen we ervoor dat ook zaken op het snijvlak van zorg en justitie profiteren van effectief gecoördineerde zorg?

*Datum:* 4 oktober 2012

*Locatie:* Utrecht, Aristo

*Informatie en aanmelding:* [www.leidscongresbureau.nl](http://www.leidscongresbureau.nl)

### **ESSD Annual Conference**

The program of the European Society for Social Drug Research Annual Conference will follow on the website. Lectures and workshops will be held on new drugs; drugs, affluence and poverty; new methods in drug research, the sciency-policy nexus; immigrants and drugs.

*Datum:* 4-6 oktober 2012

*Locatie:* Athene

*Informatie en aanmelding:* [www.essd-research.eu](http://www.essd-research.eu)

### **Hoe te reageren op misdaad?**

Hoe moet een samenleving antwoorden op misdadig gedrag? Deze vraag is zo oud als de wandaad zelf. Waarom straffen wij? Omdat het zin of nut heeft, en voor wie dan? Of gewoon omdat misdaad om een stevige reactie vraagt? Voor sommigen bestaat geen enkele twijfel omtrent de vraag welke reactie criminaliteit verdient: strenger straffen is het devies – maar vanuit welke zekerheden wordt dit precies gezegd? En op welke grondslag? Tijdens dit congres staan drie kernbegrippen centraal: preventie, vergelding en herstel. Wat betekenen zij en wat is hun onderlinge verhouding? Oud-minister van Justitie mr. Winnie Sorgdrager zal het programma openen met de lezing 'De architectuur van het huidige strafrecht: onderliggende waarden en mensvisie', gevolgd door een co-referaat van dr. Jacques Claessen. Daarna volgen verscheidene plenaire lezingen, workshops en debatsessies. In de plenaire lezingen zullen de thema's wraak, vergelding, vergeving, verzoening en herstel vanuit verschillende perspectieven worden besproken door prof. Theo de Wit, dr. Antony Pemberton, prof. Paul van Tongeren en dr. John Blad. Er zal een debat plaatsvinden tussen prof. Marc Groenhuijsen en drs. Gert Jan Slump over de ruimte voor slachtoffers en herstelgericht denken in het strafproces. Voorts gaan drs. Joost Eerdmans en mr. Bert Knobbout in debat over straftoemeting en minimumstraffen.

*Datum:* 8 november 2012

*Locatie:* Tilburg

*Informatie en aanmelding:* [www.tilburguniversity.edu/nl/over-tilburg-university/schools/law/misdaadcongres2012](http://www.tilburguniversity.edu/nl/over-tilburg-university/schools/law/misdaadcongres2012)

### **ASC Annual meeting**

The theme for the 2012 meeting is *Thinking about context: Challenges for crime and justice*. For further information, see the website.

*Datum:* 14-17 november



*Locatie:* Chicago

*Informatie en aanmelding:* <http://convention2.allacademic.com/one/asc/asc12>

### **Zorg voor kinderen met zorgen**

Kindermishandeling en verwaarlozing staan *in the picture*. Er zijn ook kinderen die niet mishandeld of verwaarloosd worden, maar opgroeien onder moeilijke omstandigheden. Deze kinderen zijn vaak onzichtbaar, deels doordat ze zelf niet te koop lopen met hun situatie, deels doordat professionals hen niet herkennen als zorg- of hulpbehoevend. Onderzoek heeft echter aangetoond dat kinderen in problematische opgroeisituaties meer risico lopen op het ontwikkelen van lichamelijke klachten, gedragsproblemen en/of psychische problemen. Hoe ziet het leven van een jonge mantelzorger eruit? Wat betekent het om een moeder in detentie te hebben of ouders met een licht verstandelijke beperking?

*Datum:* 15 november 2012

*Locatie:* Amsterdam, Aristo

*Informatie en aanmelding:* <http://bit.ly/HzG1wr>

### **Cyberwar-cyberdefence: Pearl Harbor or a death of a thousand cuts?**

Na afloop van de wargame *Digital Pearl Harbor* dat bij begin van het millennium voor de U.S. Naval War College werd opgezet, meende 79 % van de deelnemers dat een cyberoorlog op korte termijn hoogstwaarschijnlijk was. In 2007 zette een leger van gekaapte computers vanuit 178 landen aanvallen in op Estland, met enige tientallen miljoenen euro's economische schade tot gevolg. In een recent interview gebruikte de voormalige Amerikaanse 'cyberpaus' Robert Clarke een misschien nog beangstigender metafoor, dat van het langzaam leegbloeden van een land: 'My greatest fear is that rather than a Pearl Harbor, we will have this death of a thousand cuts'. Is er reeds een (geheime) cyberoorlog aan de gang, tot nog toe weliswaar zonder bloedvergieten? Wat is de cyberoorlog en wat is het verschil met onder andere cybercriminaliteit, hacktivisme en cyberspionage? Wat zijn de targets en hoe wordt onze kritische infrastructuur beschermd? Hoe verdedigen wij ons in een dergelijke oorlog tegen aanvallen met zowel massale 'botnets' als met uiterst gesofisticeerde virussen zoals Stuxnet en Flame? Welke zijn de initiatieven die de Belgische defensie neemt? En hoe zit het in de buurlanden?

Is de Law of Armed Conflict van toepassing op cyberaanvallen en hoe interpreteren we de Belgische en Amerikaanse wettelijke regelingen ter zake? Welke rol kan de staatsveiligheid in het civiele kader spelen? De sprekers op dit colloquium zijn afkomstig uit de academische middens, de krijgsmacht en de inlichtingenwereld.

*Datum:* 21 november 2012

*Locatie:* Brussel

*Informatie en aanmelding:* [www.politiestudies.be](http://www.politiestudies.be)

### **Italy's roles within transnational organised crime**

The American University of Rome's department of International Relations will be hosting this two-day international conference focusing on Italy's current roles within transnational organised crime networks and the ongoing attempts to weaken these through legislation, enforcement and grassroots activism. There is a large amount of research on Italy's crime groups and growing scholarship on the transnational dimensions of the phenomenon. At the same time, political and law enforcement agencies which have to deal with the issues directly produce operational and policymaking material. The opportunities for the different fields to learn about the others and discuss issues and solutions are relatively rare; this initiative seeks to fill that gap and encourage a dialogue. Keynote speaker will be professor Nando dalla Chiesa from the University of Milan.

*Datum:* 23-24 november 2012

*Locatie:* Rome

*Informatie en aanmelding:* stuur een e-mail naar [TOC@aur.edu](mailto:TOC@aur.edu)

### **De aanpak van witwassen**

Tijdens het vierde jaarcongres Aanpak van witwassen komen de relevante ontwikkelingen met gevolgen voor signalering, opsporing en vervolging van witwassen aan bod. Aandachtspunten dit jaar zijn: actuele casuïstiek en jurisprudentie, trustkantoren en witwassen, hoe pakken banken/financiële instellingen witwassen aan?, implementatie van witwasmeldingen binnen een accountantsorganisatie, vastgoed-fraude/Klimop en witwassen, en de Hollandse misdaadwerken. Ook is er aandacht voor de wijze waarop het Financieel Expertise Centrum (FEC) een bijdrage levert aan de witwasbestrijding. Sprekers zijn Marian Husken (journalist *Vrij Nederland*), Cor Kok (witwasofficier Functioneel Parket), Bart Nooitgedagt (advocaat), Melis van der Wulp (advocaat) Marcel Pheijffer (hoogleraar accountancy, Nyenrode en

forensische accountancy, VU), Philip Wallage (hoogleraar accountantscontrole (VU).

*Datum:* 29 november 2012

*Locatie:* Amsterdam, Holiday Inn

*Informatie en aanmelding:* [www.kerckebosch.nl](http://www.kerckebosch.nl)

### **Tides and currents in police theories**

Het doel van deze conferentie is te reflecteren over hoe er vandaag wordt gedacht over politie, met andere woorden: wat zijn de onderliggende stromen en evoluties in politietheorieën? En dit niet alleen in België en Nederland, maar ook in tal van andere landen. Tevens staat deze conferentie in het teken van het afscheid van Paul Ponsaers als hoogleraar van de Universiteit Gent. Keynote sprekers zijn Jack Greene en Peter Manning van de North Eastern University (VS), Gerard Bouman (korpchef Nederlandse nationale politie), Adam Edwards en Gordon Hughes van de Cardiff University (VK) en Willy Bruggeman (voorzitter Federale Politieraad, België). In de middag en tijdens de tweede dag zijn er diverse workshops.

*Datum:* 12-13 december 2012

*Locatie:* Deinze (bij Gent)

*Informatie en aanmelding:* [www.smvp.nl](http://www.smvp.nl) en [www.politiestudies.be](http://www.politiestudies.be)

## WODC: websites en rapporten

### WODC-website: [www.wodc.nl](http://www.wodc.nl)

Op de WODC-site is de volgende informatie te vinden:

1. Zoeken op onderwerp via de homepage:
  - trefwoord ABC (zoeken op standaardtrefwoorden);
  - onderwerpen (zoeken op onderwerpsgebieden).
  
2. Publicaties:
  - jaaroverzichten van alle rapporten (inclusief uitbesteed) en *Justitiële verkenningen*;
  - wetenschappelijke artikelen;
  - uitgebreide samenvattingen en volledige teksten (in pdf) beschikbaar bij vrijwel alle publicaties;
  - internetbronnengids (geannoteerde wetenschappelijke internet-sites).
  
3. Onderzoek:
  - overzichten van startend, lopend en afgerond onderzoek (inclusief uitbesteed onderzoek);
  - onderzoeksprogramma;
  - cijfers en prognoses (Recidivemonitor, Monitor georganiseerde criminaliteit, Prognoses justitiële ketens);
  - procedure uitbesteed onderzoek.
  
4. Organisatie:
  - onder andere: organisatiestructuur, medewerkerslijst, vacatures, jaarbericht, commissies en werkgroepen;
  - informatiedesk (onder andere: bibliotheek, veel gestelde vragen en opmerkelijk op tv).

De **Justitiethesaurus** wordt op de website gebruikt voor de standaardtrefwoordenlijst. Deze bestrijkt de volgende terreinen: criminologie, criminaliteitspreventie, veiligheid, delicten/criminaliteitsvormen, justitiële organisatie, politie, slachtoffers, strafrechtspiegling, strafstelsel,

gevangeniswezen, reclassering, vreemdelingen, burgerlijk en administratief recht, staatsrecht en internationaal recht. Een geografische thesaurus maakt ook deel uit van de Justitie-thesaurus. De digitale versie (pdf) van de Justitie-thesaurus is te vinden op de WODC-website ([www.wodc.nl](http://www.wodc.nl)). De gedrukte versie is gratis aan te vragen.

Voor vragen en opmerkingen over de WODC-site of de Justitie-thesaurus kunt u terecht bij:

Hans van Netburg (redacteur WODC-site)  
tel.: 070-370 69 19  
fax: 070-370 79 48  
e-mail: [c.j.van.netburg@minvenj.nl](mailto:c.j.van.netburg@minvenj.nl)

Voor vragen over producten en diensten van het WODC kunt u terecht bij de WODC-informatiedesk, [wodc-informatiedesk@minvenj.nl](mailto:wodc-informatiedesk@minvenj.nl) (zie: rubriek 'Vragen/Ik heb een vraag' op de homepage).

### **De WODC-rapporten**

Hieronder zijn de titelbeschrijvingen van de Onderzoek en Beleid-rapporten en de rapporten in de serie Cahiers, Memorandum en Factsheets sinds 2011 te vinden. Voor rapporten die eerder zijn verschenen (teruggaand tot 1997), kunnen belangstellenden terecht op [www.wodc.nl/publicaties](http://www.wodc.nl/publicaties). Alle WODC-rapporten kunnen daar kosteloos worden gedownload. Geïnteresseerden in een gedrukte versie van de O&B-rapporten kunnen deze tegen betaling bestellen bij Boom distributiecentrum te Meppel, tel. 0522-237555, e-mail [boomlemma@boomdistributiecentrum.nl](mailto:boomlemma@boomdistributiecentrum.nl).

### **Onderzoek en Beleid (O&B)**

**Odinot, G., D. de Jong, J.B.J. van der Leij, C.J. de Poot, E.K. van Straalen**

*Het gebruik van de telefoon- en internettap in de opsporing*  
2012, O&B 304

**Eshuis, R.J.J., N.L. Holvast,  
H.G. van de Bunt, J.G. van Erp,  
N.T. Pham**

*Het aansprakelijk stellen van bestuurders; onderzoek naar de overwegingen die spelen bij het al dan niet intern aansprakelijk stellen van bestuurders en interne toezichthouders*

2012, O&B 303

**Fischer, T.F.C., W.J.M. Captein,  
B.W.C. Zwirs**

*Gedraginterventies voor volwassen justitiabelen; stand van zaken en mogelijkheden voor innovatie*

2012, O&B 302

**Eshuis, R.J.J. (WODC),  
N.E. de Heer-de Lange (CBS),  
B.J. Diephuis (Raad voor de  
rechtspraak) (eindred.), m.m.v.  
M.M. van Rosmalen (CBS)**

*Rechtspleging Civiel en Bestuur 2010; ontwikkelingen en samenhangen*

2012, O&B 301

**Eichelsheim, V.I., A.M. van der  
Laan**

*Jongeren en vrijheidsbeneming; een studie naar de wijze waarop jongeren in Justitiële Jeugdinrichtingen omgaan met vrijheidsbeneming*

2011, O&B 300

**R.P.W. Jennissen (red.)**

*De Nederlandse migratiekaart; achtergronden en ontwikkelingen van verschillende internationale migratietypen*

2011, O&B 299

**Kalidien, S.N. (WODC), N.E. de  
Heer-de Lange (CBS) (eindred.),  
m.m.v. M. M. van Rosmalen  
(CBS)**

*Criminaliteit en rechtshandhaving 2010; ontwikkelingen en samenhangen*

2011, O&B 298

**Weenink, A.W., C.M. Klein Haar-  
huis, R.J. Bokhorst**

*De staat van bestuur van Aruba; een onderzoek naar de deugdelijkheid van bestuur en de rechtshandhaving*

2011, O&B 297

**Voert, M.J. ter, F. Zwenk,**

m.m.v. E.M.Th. Beenackers

*Kwaliteit in zware tijd; marktwerking, vraaguitval en notariële dienstverlening*

2011, O&B 296

**Verhoeven, M.A., B. van Gestel,  
D. de Jong**

*Mensenhandel in de Amsterdamse raamprostitutie; een onderzoek naar aard en opsporing van mensenhandel*

2011, O&B 295

**Molleman, T**

*Benchmarking in het gevangeniswezen; een onderzoek naar de mogelijkheden van het vergelijken en verbeteren van prestaties*

2011, O&B 294

**Slotboom, A., T.M.L. Wong,**

**C. Swier, T.C. van der Broek**

*Delinquente meisjes; achtergronden, risicofactoren en interventies*

2011, O&B 293

**Laan, A.M. van der, M. Blom**

*Meer jeugdige verdachten, maar waarom? Een studie naar de relatie tussen maatschappelijke ontwikkelingen en de veranderingen in het aantal jeugdige verdachten van een misdrijf in de periode 1997-2007*

2011, O&B 292

**Poot, C.J. de, A. Sonnenschein;**  
with the cooperation of:

**M.R.J. Soudijn, J.G.M. Bijen,**  
**M.W. Verkuyl**

*Jihadist terrorism in the Netherlands; a description based on closed criminal investigations*

2011, O&B 291

Engelse vertaling van O&B 281  
(2009)

**Nagtegaal, M.H., R.P van de Horst, H.J.M. Schonberger**

*Inzicht in de verblijfsduur van tbs-gestelden; cijfers en mogelijkheden*

2011, O&B 290

## Cahiers

**Nagtegaal, M.H.**

*Gerapporteerde problemen van slachtoffers van seksueel misbruik in de kindertijd; een meta-review*

Cahier 2012-6

**Voert, M.J. ter, T. Geurts,**  
**R.M.V. van Os**

*Monitor Rechtsbijstand en Geschiloplossing 2011*

Cahier 2012-5

**Gestel, B. van, C.J. de Poot,**  
**R.J. Bokhorst, R.F. Kouwenberg**

*Opsporing van terrorisme in de praktijk; de Wet opsporing terroristische misdrijven vier jaar in werking*

Cahier 2012-4

**Eshuis, R.J.J., T. Geurts,**  
**E.M.Th. Beenackers**

*Hulp bij juridische problemen. Een verkennend onderzoek naar de kwaliteit van de dienstverlening van advocaten en rechtsbijstandverzekeraars; literatuurstudie en secundaire analyses*

Cahier 2012-3

**Broek, T.C. van der, T. Molleman**

*Medewerkertevredenheid gevangenissen 2011; verdieping in personele en inrichtingspecifieke kenmerken*

Cahier 2012-2

**Zuiderwijk, A.M.G., B. Cramer, E.C. Leertouwer, M. Temürhan, A.L.J. Busker**

*Doorlooptijden in de strafrechtsketen; ketenlange doorlooptijden en doorlooptijden per ketenpartner voor verschillende typen zaken*

Cahier 2012-1

**Bokhorst, R.J., M. van der Steeg, C.J. de Poot**

*Rechercheprocessen bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit*

Cahier 2011-11

**Wijkhuijs, L.J.I., A.M. Galloway, M.H.C. Kromhout, I.C. van der Welle, M. Smit**

*Pardon? Evaluatie van de Regeling afwikkeling nalatenschap oude vreemdelingen*

Cahier 2011-10

**Moolenaar, D.E.G., T. Zuidema, J. de Boer**

*De afname van het aantal boetes en transacties voor verkeersovertreden nader verklaard*

Cahier 2011-9

**Molleman, T.**

*Ongewenste omgangsvormen tussen gevangenispersoneel; stand van zaken anno 2011*

Cahier 2011-8

**Decae, R.J. (eindred.)**

*Capaciteitsbehoefte Justitiële Ketens t/m 2016; beleidsneutrale ramingen*

Cahier 2011-7

**Blom, M., I.M. Bregman, B.S.J. Wartna**

*Geregistreeerde verkeerscriminaliteit in kaart; een kwantitatief beeld van achtergrondkenmerken en de recidive van geregistreeerde verkeersdelinquenten in Nederland*

Cahier 2011-6

**Braak, S.W. van den, A. Sonnenschein, D.E.G. Mooleenaar, P.R. Smit**

*Een methode voor het verklaren en voorspellen van trends*

Cahier 2011-5

**Sonnenschein, A., S.W. van den Braak, D.E.G. Moolenaar**

*Trendwatch; introductie en eerste resultaten van een instrument ter verbetering van justitiële capaciteitsramingen*

Cahier 2011-4

**More, P.A., G. Weijters**

*Tweede meting van de monitor nazorg ex-gedetineerden; resultaten en vergelijking tussen twee metingen in de tijd*

Cahier 2011-3



**Laan, A.M van der, M. Blom (red.)**

*Jeugdcriminaliteit in de periode 1996-2010; ontwikkelingen in zelfgerapporteerde daders, door de politie aangehouden verdachten en strafrechtelijke daders op basis van de Monitor Jeugdcriminaliteit 2010*  
Cahier 2011-2

**Mulder, J., M.H. Nagtegaal**

*Evaluatie van de pilot C&SCO-CAM; Monitoring van de implementatie en doelstellingen van een programma ter preventie van geweld op middelbare scholen*  
Cahier 2011-1

**Memoranda****M. Blom**

*Nulmeting recidive ASP, LEMA en EMG; achtergrondkenmerken en strafrechtelijke recidive van personen uit de doelgroep van drie verkeersgedragsmaatregelen*  
Memorandum 2012-4

**Bokhorst, R.J.**

*De Wet afgeschermde getuigen in de praktijk*  
Memorandum 2012-3

**Tollenaar, N., A.M. van der Laan**

*Effecten van de ISD-maatregel; technisch rapport*  
Memorandum 2012-2

**Schönberger, H.J.M., C.H. de Kogel, m.m.v. I.M. Bregman**

*Kenmerken en recidivecijfers van ex-terbeschikkinggestelden met een zedendelict*  
Memorandum 2012-1

**Schönberger, H.J.M.,****C.H. de Kogel**

*Wettelijke kaders voor langdurig of levenslang toezicht bij delinquenten in Engeland/Wales, Canada en Duitsland*  
Memorandum 2011-5

**Braak, S.W. van den, M.T. Croes, P.O. de Jong, R.M.V. van Os, M.J. ter Voert**

*Beoordeling impactanalyse kostendekkende griffierechten*  
Memorandum 2011-4

**Wartna, B.S.J., M.Blom,****N. Tollenaar**

*De WODC-Recidivemonitor; 4e, herziene versie*  
Memorandum 2011-3

**Wartna, B.S.J., M. Blom,****N. Tollenaar**

*The Dutch Recidivism Monitor; 4th, Revised edition*  
Memorandum 2011-3a

**Nas, C.N., M.M.J. van Ooyen-Houben, J. Wieman**

*Interventies in uitvoering; wat er mis kan gaan bij de uitvoering van justitiële (gedrags)interventies en hoe dat komt. WODC-notitie*

Memorandum 2011-2

**Dijk, E.M.H. van, m.m.v. M. Brouwers**

*Daling opleggingen tbs met dwangverpleging; ontwikkelingen en achtergronden*

Memorandum 2011-1

**Factsheets**

**Tollenaar, N., A.M. van der Laan**

*Effecten van de ISD-maatregel*

Factsheet 2012-1

**Bregman, I.M., B.S.J. Wartna**

*Recidive TBS 1974-2008; ontwikkelingen in de strafrechtelijke recidive van ex-terbeschikkinggestelden*

Factsheet 2011-6

**Wartna, B.S.J., N. Tollenaar, M. Blom, S.M. Alma, I.M. Bregman, A.A.M. Essers**

*Recidivebericht 2002-2008; ontwikkelingen in de strafrechtelijke recidive van Nederlandse justitiabelen*

Factsheet 2011-5

**Tollenaar, N., A.M. van der Laan**

*Monitor veelplegers 2011: Trends in de populatie zeer actieve veelplegers uit de periode 2003-2008*

Factsheet 2011-4

**Veen, H.C.J. van der**

*Secundaire analyses slachtofferdata landelijk onderzoek huiselijk geweld*

Factsheet 2011-3

**More, P.A., G. Weijters**

*Schuldenproblematiek van jongvolwassen gedetineerden*

Factsheet 2011-2

**Blom, M., G. Weijters, A.M. van der Laan**

*Problemen met geld en delinquent gedrag van adolescenten*

Factsheet 2011-1

**Themanummers Justitiële verkenningen**

Het volgende nummer is gewijd aan:

**Jv6:** Mensenrechten in Nederland

Nadere informatie bij de redactie

Een onderzoek naar geprefereerde sancties  
voor misdrijven in Nederland

## De burger als rechter

Stijn Ruiter, Jochem Tolsma, Marloes de Hoon, Henk Elffers en Peter van der Laan



**Prijs € 32,50**

inclusief btw,  
exclusief verzend- en  
administratiekosten,  
ook verkrijgbaar  
via de boekhandel  
ISBN 978-90-5931-761-1

Vindt u het Nederlandse strafrechtclimate te mild? Hoe zou u dan een 19-jarige jongeman willen straffen die wegens verboden wapenbezit voor de rechter moet verschijnen? Of een man die zijn vrouw een gebroken neus heeft geslagen? En wat als het de vrouw was die haar man heeft geslagen? Met de regelmaat van een klok wordt in de media en in het politieke debat naar voren gebracht dat het Nederlandse publiek strengere straffen wil. Toch is helemaal niet bekend hoe het publiek dan eigenlijk zelf zou willen straffen. Welke soort straf – gevangenisstraf, werkstraf, geldboete – acht men passend voor welke misdrijven? En hoe zwaar moeten die straffen dan eigenlijk zijn? In deze uitgave worden deze en andere vragen beantwoord.

BESTEL NU VIA [WWW.BOOMLEMMA.NL](http://WWW.BOOMLEMMA.NL)

**BOOM** | **LEMMA**  
UITGEVERS

Postbus 85576 | 2508 CG Den Haag | telefoon 070 330 70 33 | fax 070 330 70 30  
e-mail [verkoop@budh.nl](mailto:verkoop@budh.nl) | website [www.boomlemma.nl](http://www.boomlemma.nl)

# De rol van het Internationaal Strafhof in het voorkomen van internationale misdrijven door middel van tijdige interventie



Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar Internationaal straf(proces)recht aan de Universiteit Utrecht op 18 oktober 2010 door Dr. Hector Olásolo.

Deze uitgave bevat tevens de Engelse vertaling van de rede.

**Hector Olásolo**

ISBN 978-94-90947-40-8

28 pagina's

PLEASE ORDER AT [WWW.ELEVENPUB.COM](http://WWW.ELEVENPUB.COM)

**eløven**  
international publishing

P.O.Box 85576 | 2508 CG The Hague, The Netherlands | telephone +31 70 330 70 33 | fax +31 70 330 70 30  
e-mail [sales@budh.nl](mailto:sales@budh.nl) | website [www.elevenpub.com](http://www.elevenpub.com)

Een exploratief onderzoek naar gewelddadige  
verkrachtingen en verkrachters

# Doorgeslagen

Anton van Wijk en Yvette Schoenmakers



**Prijs € 33,00**

inclusief btw,  
exclusief verzend- en  
administratiekosten,  
ook verkrijgbaar  
via de boekhandel  
ISBN 978-90-5931-735-2

Gewelddadige zedenmisdriven, soms met de dood van het slachtoffer als gevolg, hebben een ongekende impact op de samenleving. De druk op de politie bij dergelijke misdrijven is groot en onopgeloste zaken kunnen de gemoederen jarenlang bezig blijven houden. In de praktijk kunnen stereotiepe beelden heersen over de betekenis van ernstig gewelddadig seksueel gedrag. Er is echter weinig wetenschappelijke kennis over de personen achter gewelddadige zedenmisdriven en hoe hun gedrag te duiden is. Het uitgevoerde exploratieve onderzoek is een eerste stap om hieraan tegemoet te komen. Bijzonder is dat gewelddadige verkrachtingen en de plegers daarvan zijn onderzocht vanuit drie invalshoeken die met elkaar in verband worden gebracht: de opsporing, de klinische praktijk en de daders zelf. Het onderzoek is mogelijk gemaakt door de Politieacademie en is het resultaat van een samenwerking tussen Bureau Beke, het Korps landelijke politiediensten en de Politieacademie.

**BESTEL NU VIA [WWW.BOOMLEMMA.NL](http://WWW.BOOMLEMMA.NL)**

**BOOM | LEMMA**  
UITGEVERS

Postbus 85576 | 2508 CG Den Haag | telefoon 070 330 70 33 | fax 070 330 70 30  
e-mail [verkoop@budh.nl](mailto:verkoop@budh.nl) | website [www.boomlemma.nl](http://www.boomlemma.nl)