

Politie in ontwikkeling

~

P

Visie op de politiefunctie



Politie in ontwikkeling

Visie op de politiefunctie

Projectgroep Visie op de politiefunctie,
Raad van Hoofdcommissarissen
© NPI, Den Haag, mei 2005

Voorwoord

“Blijven wij staan binnen hetgeen wij van onze voorouders ontvingen; doen wij zelve niets; verzetten wij ons tegen tijdige verbetering; dan komt, in plaats van verbetering, ommekeer van zaken. Ieder tijdvak heeft zijn eigen beginsel van beweging; laat men dat slapen, dan ontstaat in het volgende tijdvak verwarring van beweging”, aldus Thorbecke in zijn Historische Schetsen uit 1872.

Met dit citaat begon het rapport *Politie in Verandering* uit 1977. En de woorden van de grote politicus en denker zijn nog onveranderd van kracht. Het rapport van de Projectgroep Organisatie Structuren kwam mede voort uit de identiteitscrisis van de politie uit de jaren zestig van de vorige eeuw. Na de beheerscrisis van 1993 (de reorganisatie) en de gezagscrisis van 1995 (Van Traa), lijkt het inmiddels noodzakelijk te controleren of de bakens goed gestoken zijn. Als we dat nalaten, dreigen we vast te lopen in een verhoging van de prestatiedruk, in overvraging en fragmentatie van de functie. In dat geval begeven wij ons, zonder dat wij dat willen, in 2005 rechtstreeks op weg naar een crisis. Daarom moeten wij de bakens verzetten voor het te laat is. Je kunt dit ook positiever zeggen: laten wij een aantal zaken ingrijpend veranderen nu de tijd er rijp voor is.

Tien jaar na de regiovorming is bij de gezamenlijke korpsen het inzicht ontstaan dat we de koers moeten verleggen. Niet omdat de reorganisatie anders zonder succes was gebleven. Integendeel. Maar sinds *Politie in Verandering* en de reorganisatie van 1993 hebben zich in de wereld zoveel veranderingen voorgedaan, dat herijking van missie, visie en strategie noodzakelijk zijn. Daarmee is tegelijk gezegd dat het ons niet gaat om het bestel. Wijzigen van het bestel zegt niets over de politiefunctie en het vak. En juist dat laatste gaat ons ter harte.

In de visie van *Politie in Verandering* diende de politie zich kleinschalig, integraal en zelfsturend te richten op de burgers in de wijken. Zij leverde niet instrumenteel, maar zelfstandig een bijdrage aan veiligheid en leefbaarheid. De reorganisatie van 1993, de grootste overheidsfusie en efficiency-operatie uit de geschiedenis, veranderde niets aan die visie.

Nederland heeft een maatschappelijk geïntegreerde politie gekregen. Door haar regionale organisatievorm is de politie sterk gericht op de eigen omgeving en met name op de burgers in de dorpen en de wijken. Tegelijkertijd is zij in staat, al dan niet in samenwerking, grootschalige evenementen adequaat te begeleiden. Nederland wordt veiliger. Dat is een belangrijke constatering.

Natuurlijk is er aan het oorspronkelijke model in de loop der jaren het nodige veranderd. Zo is de bedrijfsmatigheid van de organisatie toegenomen en is er minder sprake van vrijblijvendheid. De politiekorpsen zijn veel professioneler gaan opereren, met een grote gerichtheid op het vergroten van het rendement. Dit laten de resultaten van de korpsen en de ontwikkelingen binnen het kwaliteitsmodel duidelijk zien.

Als het allemaal zo goed gaat, waarom moeten de 'bakens dan verzet worden'? Het antwoord op die vraag is duidelijk: omdat de omstandigheden er om vragen!

Wat bedoel ik met het voorgaande te zeggen? In vogelvlucht is dat het volgende: de periode van gedogen is rond de eeuwwisseling afgesloten; de huidige tijdgeest

ademt normhandhaving door repressie. Daar komen nog enkele zaken bij. In de eerste plaats is het aantal toezichthouders en opsporingsambtenaren buiten de politie sterk gestegen (horizontale fragmentatie). Vervolgens heeft de private veiligheidssector ook het publieke domein betreden, al dan niet in samenwerking met de politie (verticale fragmentatie). En ten slotte hebben nationale en mondiale ontwikkelingen geleid tot politisering van het veiligheidsdomein. De spanningen die de (im)migratie met zich meebrengt, baren zorg, met name in de grotere steden. Terreur en de dreiging daarvan jagen angst aan en roepen de vraag op of onze samenleving nog wel voldoende beschermd wordt. De vraag doet opgeld of de samenleving door de afgenomen weerbaarheid niet te kwetsbaar is geworden. De open grenzen, de explosief toegenomen mobiliteit, de massaliteit ervan en de met deze factoren samenhangende anonimiteit hebben zich in toenemende mate doen kennen als belangrijke criminogene factoren. Al deze ontwikkelingen komen in de nota aan de orde en het is belangrijk dat dit gebeurt.

De projectgroep benadrukt dat de politie vooral een dominante rol in het publieke domein moet blijven spelen. Tenslotte is dat de plaats waar de rechtsstaat zich het meest nadrukkelijk manifesteert. Daarbij past de kleinschalige, maar nadrukkelijke aanwezigheid van de politie in dorpen en wijken.

Nieuw is de notie dat alerte aanwezigheid op de hoofdinfrastructuren een belangrijke bijdrage kan leveren aan meer veiligheid en aan het terugdringen van criminaliteit. We moeten nog intensiever, slimmer en integraler gaan opsporen. Het vergaren van informatie dient een nog belangrijker plek te krijgen en moet worden ontdaan van functionele belangen. Voor de gehele politie geldt dat informatie moet kunnen functioneren als een waardevrij 'productiemiddel'.

Om de publieke functie van de politie te versterken, moeten wij een betere samenhang tot stand brengen tussen alle overheidsdiensten die zich met normoverschrijding en de aanpak van criminaliteit bezighouden. Daarbij moeten wij ons nog meer gaan richten op het intensiveren van internationale samenwerking. Het verbeteren van de samenwerking op de infrastructuur kan daarbij een goede aanzet geven. De Nederlandse politie wil dienen met het gezag dat zij ontleent aan professionaliteit en voortdurende beschikbaarheid.

Opnieuw was de Nederlandse politie er aan toe de bakens te verzetten. Omdat we weten dat Thorbecke gelijk had. Onze zoektocht naar het 'eigen beginsel van beweging' is geen onwrikbare waarheid, maar een proces van permanente interactie tussen de politie en haar omgeving. Vandaar ook de naam van deze nota: Politie in ontwikkeling. Het verzetten van de bakens zal veranderingen met zich brengen. De beste wijze om daarmee om te gaan is die veranderingen zelf te bewerkstelligen.

Amsterdam, mei 2005

Namens de projectgroep Visie op de politiefunctie,

Bernard Welten

Voorzitter

inhoudsopgave

	Managementsamenvatting:	
	Tien punten op de horizon	10
1	Naar een nieuw gedeeld verhaal	20
1.1	Veiligheid is essentieel	21
1.2	Politie in beweging	23
1.3	Politie en omgeving	26
1.4	Een nieuw gedeeld verhaal	28
1.5	Projectgroep	29
1.6	Opzet van deze visienota	30
2	De missie van de Nederlandse politie	34
2.1	Inleiding	35
2.2	De missie van de Nederlandse politie	36
2.3	De missie van de Nederlandse politie: toelichting	36
3	De toestand van de politiefunctie	42
3.1	Inleiding	43
3.2	Politisering van het veiligheidsvraagstuk	43
3.3	Overvraging	46
3.4	Ruime taakopdracht	47
3.5	Nieuwe kerntakendiscussie	50
3.6	Horizontale fragmentatie van de politiefunctie	51
3.7	Verticale fragmentatie van de politiefunctie	55
3.8	Privatisering van de politiefunctie	56
3.9	Prestatiedruk	57
3.10	Richtinggevende principes	59

4	De visie van de Nederlandse politie	64
4.1	Inleiding	65
4.2	De visie van de Nederlandse politie	65
4.3	De visie van de Nederlandse politie: toelichting	66

5	De strategie van de Nederlandse politie	76
5.1	Inleiding	77
5.2	Doeltreffend functieconcept	77
5.3	Functieconcept: toelichting	78
5.4	Doelmatig organisatieconcept	81
5.5	Organisatieconcept: toelichting	81
5.6	Herijkt veiligheidsconcept	83
5.7	Herijkt veiligheidsconcept: toelichting	83
5.8	Operationeel concept	87
5.9	Operationeel concept: toelichting	88
5.10	Randvoorwaarden	91
5.11	Randvoorwaarden: toelichting	92

6	Sturing en samenwerking	98
6.1	Inleiding	99
6.2	Programmasturing	100
6.3	Programmasturing: toelichting	100
6.4	Samenwerking met publieke en private toezichthouders	104
6.5	De relatie tot bijzondere opsporingsdiensten en bijzondere opsporingsambtenaren	106
6.6	De relatie tot de krijgsmacht, bewaken en beveiligen, inlichtingendiensten	107

7	Bestuurlijke inbedding	110
7.1	Inleiding	111
7.2	Inrichtingseisen ten aanzien van het politiebestedel	111
	Tot besluit	113
	Literatuuroverzicht	114
	Samenstelling projectgroep	120

10

Managementsamenvatting:

**Tien punten op
de horizon**

De politie speelt een belangrijke rol bij het bevorderen van de veiligheid van burgers. Om die rol goed te kunnen vervullen in een sterk veranderende samenleving streeft de politie er voortdurend naar haar functioneren te verbeteren. Onderdeel daarvan is het formuleren van een gedeelde, samenhangende opvatting over wat bijdraagt aan het bevorderen van veiligheid. De nota 'Politie in ontwikkeling' beoogt de principes van een dergelijke opvatting te verwoorden. Dat gebeurt achter-eenvolgens in een missie, een visie en een strategie voor de komende jaren.

Context: veiligheid is essentieel

De politie opereert in een omgeving die sterk aan verandering onderhevig is. Het maatschappelijk proces van modernisering heeft de verhouding tussen overheid en burgers drastisch veranderd. Dat heeft ingrijpende gevolgen gehad voor de objectieve ontwikkeling van veiligheid en voor de beleving ervan. De moord op Fortuyn, de aanslagen in Madrid, de moord op Van Gogh en de dreiging van terreur hebben geleid tot polarisatie, verminderde tolerantie en verharding. Door de toegenomen mobiliteit van personen, goederen, geld en informatie zijn lokale, interlokale en internationale veiligheid steeds meer verweven geraakt. Bovendien zijn in de afgelopen decennia nieuwe vormen van criminaliteit ontstaan. Het veiligheidsvraagstuk is complexer geworden.

Met de toegenomen dreiging van criminaliteit en terrorisme is onveiligheid een onderdeel van het bestaan geworden. Mensen zijn hierop bedacht en houden er rekening mee of proberen dit te doen. Daarom is het niet verrassend dat criminaliteit en onveiligheid door burgers het vaakst worden genoemd als maatschappelijk probleem waaraan de overheid prioriteit moet geven. In het verlengde daarvan ligt de grotere belangstelling bij bestuur en politiek voor veiligheidsvraagstukken en de ruime belangstelling van de media voor alles wat de politie doet.

De beleefde onveiligheid en de complexiteit ervan hebben onder andere geleid tot steeds sterker uiteenlopende en hogere eisen aan de politie. Zowel bij burgers als binnen de kringen van de gezagsdragers, bestuurders, politiek en partners in veiligheid lopen de verwachtingen en de visies over het gewenste functioneren van de politie (steeds vaker) uiteen. Het beeld dat de samenleving heeft van de politie wordt diffuser: waar dient de politie wel voor te staan en waar niet voor?

Doelstelling en opbouw

De nota *Politie in ontwikkeling* is bedoeld om richting te geven aan toekomstige ontwikkelingen van het politievak. Het document moet een duidelijke boodschap overbrengen aan de omgeving en aan de eigen organisatie. Hiermee worden de meest concrete en dringende problemen waar het gaat om de politiefunctie en de politieorganisatie hanteerbaar gemaakt voor de politie zelf en voor burgers, gezagsdragers, bestuurders, politiek en partners in veiligheid. Onderdeel daarvan is het aanbrengen van ordening in een veelheid aan ideeën en visies op deelterreinen van het politiewerk om op die manier samenhangen duidelijk te maken. Onderdeel is ook het richting geven aan de bedrijfsarchitectuur die door de politie wordt ontwikkeld, in het bijzonder het processenmodel van de Nederlandse politie.

In deze visienota staat het gewenste functioneren van de politie centraal. Dat wil niet zeggen dat de politie denkt de belangrijkste speler in het veld van de veiligheidszorg te zijn. De politie realiseert zich heel goed dat het bevorderen van veiligheid uitsluitend mogelijk is als iedereen daaraan een bijdrage levert: politiek, bestuur, OM, publieke en private organisaties en niet in de laatste plaats de burgers zelf. Actieve en betrokken maatschappelijke organisaties en sociaal zelfredzame burgers zijn van levensbelang bij het veiliger maken van ons land. De rol van de politie in het totaal van de veiligheidszorg is relatief bescheiden. Maar het is wel erg belangrijk dat die rol zo goed mogelijk wordt vervuld. Deze visienota wil niet meer, maar ook niet minder, dan richting bieden aan de ontwikkelingen die beogen de taakuitvoering van de politie zo goed mogelijk af te stemmen op de eisen die de samenleving stelt.

Na een inleidend hoofdstuk, wordt in hoofdstuk 2 de missie van de politie gepresenteerd. Deze maakt de identiteit van de Nederlandse politie duidelijk en werkt door in de positionering van de politie en in de werkwijze van de organisatie. Vervolgens wordt de toestand van de politiefunctie geanalyseerd (hoofdstuk 3). Sleutelbegrippen daarbij zijn politisering van het veiligheidsvraagstuk, fragmentatie en privatisering van de politiefunctie, overvraging van de politie en prestatiedruk. Deze analyse vormt de basis voor de visie, waarin is aangegeven hoe de politie, nu en in de toekomst, inhoud wil geven aan haar missie (hoofdstuk 4). In de strategie worden functieconcept, organisatieconcept, veiligheidsconcept en operationeel concept gepresenteerd en toegelicht (hoofdstuk 5). Hoofdstuk 6 behandelt de sturing en samenwerking. In hoofdstuk 7 komen uitgangspunten voor bestuurlijke inbedding van de politie aan de orde.

Tien punten op de horizon

De belangrijkste elementen uit de visienota zijn hieronder verwoord in tien punten op de horizon. De Nederlandse politie wil zich in de komende jaren ontwikkelen in deze richtingen.

1 De Nederlandse politie wil bijdragen aan veiligheid

De taakopdracht in de Politiewet is even helder als algemeen: handhaven, opsporen, en het verlenen van hulp wanneer dat noodzakelijk is. De specifieke invulling van deze taakopdracht is tijdsgebonden en komt tot stand in de wisselwerking met bestuur en samenleving. In perioden waarin de bedreigingen van de orde en veiligheid niet als zeer klemmend worden gezien en de samenleving als relatief stabiel wordt ervaren, ontstaat doorgaans relatief eenvoudig consensus over de invulling van de politietaken. De huidige tijdgeest is een andere. De specifieke invulling van de taakopdracht staat ter discussie en het omvangrijke beroep dat wordt gedaan op de politie heeft zich de afgelopen jaren vertaald in een discussie over de 'kerntaken' van de politie.

Om bij te dragen aan veiligheid dient de Nederlandse politie zich helder te positioneren in het bestuurlijke, maatschappelijke en zelfs operationele krachtenveld. Zij beschermt de afspraken en instituties die de leden van de samenleving binden en verbinden. Zij doet datgene wat de grootst mogelijke bijdrage levert aan de veiligheid van burgers, gegeven haar verantwoordelijkheden, bevoegdheden en capaciteiten. En zij staat tegelijkertijd voor de rechtsstaat. Een dubbele taakopdracht dus, die de Nederlandse politie omarmt.

De Nederlandse politie wil het niet laten afweten als het er om spant. Temidden van veel partijen die een cruciale rol spelen waar het gaat om de integriteit van de samenleving en de veiligheid van de burger, is de politie de instantie waarop altijd een beroep kan worden gedaan. Ook als andere spelers het hebben laten afweten. Als autoriteit in de publieke ruimte is zij aanwezig waar en wanneer dat nodig is en bewaart zij de vrede. Dat de politie met volledige inzet deze rol wil en ook kan vervullen, heeft te maken met haar betekenis als representant van de democratische rechtsstaat, haar bijzondere bevoegdheden daarbinnen en het feit dat zij beoogt te opereren zonder eigen belang en vanuit een professionaliteit die staat voor integriteit.

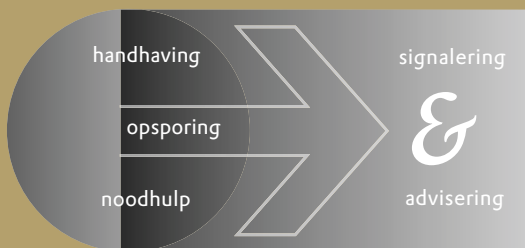
De Nederlandse politie ziet het als haar verantwoordelijkheid de grootst mogelijke bijdrage te leveren aan de veiligheid van burgers. Haar bijdrage komt tot stand in wisselwerking met bestuur en samenleving. De politie wil doen wat het meeste oplevert. Zij legt verantwoording af over de toegevoegde waarde die zij levert. Deze toegevoegde waarde is richtinggevend voor het rangschikken van activiteiten en voor het antwoord op de vraag of een activiteit op een bepaald moment en op een bepaalde plaats tot de taken van de politie moet worden gerekend. Ook kiest zij voor een voortdurende hernieuwing van de specifieke invulling van haar taakopdracht in wisselwerking met bestuur en samenleving. Zo wordt de impasse van een voortdurende discussie over 'kerntaken' doorbroken.

2 Signaleren en adviseren is een expliciete taak van de Nederlandse politie

Met het oog op haar wettelijke taakopdracht vervult de Nederlandse politie verschillende functies. Ze wil deze in samenhang inhoud blijven geven ten gunste van maximale legitimiteit, doeltreffendheid en doelmatigheid. Binnen deze brede, samenhangende taakuitvoering kunnen de volgende taken worden onderscheiden: handhaving, opsporing, noodhulpverlening, signaleren en adviseren.

De taak tot signaleren en adviseren vloeit voort uit de drie in de Politiewet 1993 genoemde taken van de politie: handhaving, opsporing en noodhulp. Signaleren en adviseren impliceert dat de politie aangeeft waar bestuur, OM en partners in haar optiek een bijdrage zouden kunnen en moeten leveren aan het reduceren van onveiligheid. De politie wil dan ook in haar relatie tot deze partijen geen passieve speler zijn, maar rekent het tot haar verantwoordelijkheid problemen op het gebied van onveiligheid te signaleren en daarover te adviseren, ook in internationaal verband.

Taken van de politie



3 Ondergesiktheid MET gezag is richtinggevend voor de Nederlandse politie

De Nederlandse politie wil een professionele organisatie zijn met een eigen verantwoordelijkheid. Zij oefent haar vak op deskundige wijze uit met een aan haar professionaliteit gelieerde zelfstandigheid. Deze professionele ruimte wordt met inachtneming van de verantwoordelijkheden van de gezagsdragers ingevuld. Dit laat zich karakteriseren als: *in gebondenheid vrij*. Op grond van haar professionaliteit streeft de Nederlandse politie een gezaghebbende positie na ten opzichte van haar omgeving.

De Nederlandse politie is ervan overtuigd dat zij een zelfstandige bijdrage kan leveren aan veiligheid, in ondergesiktheid aan het bevoegd gezag. Deze bijdrage kan zij leveren door de professionaliteit van haar medewerkers en haar organisatie en

door haar gezag als frontlijnorganisatie van de overheid in het publieke domein. Dit maakt de politie tot een bondgenoot van bestuur en samenleving waar het gaat om het reduceren van onveiligheid. Het gaat de politie om handelen dat bijdraagt aan het reduceren van onveiligheid binnen de grenzen van en ter voldoening aan de eisen van de rechtsstaat. Daarvoor heeft de politieorganisatie als geheel een bepaalde professionele ruimte nodig. Hierin ligt het accent niet op sturing vooraf, maar op (horizontale) verantwoording achteraf over de resultaten waaraan de politie zich heeft verbonden.

4 Het gebiedsgebonden werken blijft een leidend principe voor de Nederlandse politie

De Nederlandse politie kiest er voor de politiefunctie dicht bij de burger te continueren en op die wijze vorm te blijven geven aan de basisveiligheidszorg van de overheid. Effectiviteit gaat hierbij boven efficiency. De toegevoegde waarde van de politie stoelt hier op de continue aanwezigheid (7 x 24 uur) in de *frontlinie* van de samenleving, waar zij conflicten wil beslechten en veiligheidsproblemen wil helpen oplossen. Dat vereist een grote mate van deskundigheid van individuele agenten op straat. Zij dienen vanuit hun professionele achtergrond te komen tot een beoordeling van de situatie en bepalen in beginsel zelf welke van de beschikbare handelingsalternatieven in een gegeven situatie het meest geëigend is (*discretion*). Dat hoeft niet per se streng handhavend optreden te zijn. Bij de politie in de woonomgeving past de metafoor *je beste vriend*, de toezichthouder, die daarbij een *scheidsrechter* is in de publieke ruimte, die kent en gekend wordt, die relatief weinig formele bevoegdheden gebruikt. Het kunnen variëren in handelingsrepertoire (*vriendelijk als het kan, streng als het moet*) weegt binnen deze positie sterker dan in andere functies. De lokale politie, ten slotte, moet in staat zijn om sociale actie ter bevordering van veiligheid te organiseren en andere partijen zonodig te mobiliseren. De gebiedsgebonden functie maakt deel uit van territoriale eenheden van waaruit de politie de continue beschikbaarheid voor interventies, projectmatig werken en toezicht op de infrastructuur organiseert.

5 Binnen het gebiedsgebonden werken vormt een nodale oriëntatie een noodzakelijke aanvulling op de lokale oriëntatie

De Nederlandse politie is traditioneel sterk georiënteerd op *plaatsen* (gebieden, territorioir). Sociale processen worden echter steeds meer bepaald door *stromen* van mensen, goederen, geld en vooral informatie. Dit geldt ook voor bijvoorbeeld criminaliteit en terreur. Dit stromenland wordt ook *space of flows* genoemd. *Space of flows* wint aan betekenis naast de zogenaamde *space of places*. Met *space of flows* wordt bedoeld de gebiedsgebonden, fysieke, leefomgeving met belangrijke plaatsen, zoals de wijk, de stad, de 'marktplaats' en andere ontmoetingsplaatsen. De wisselwerking tussen de leefruimte en stromenland is in toenemende mate bepalend voor het karakter van onveiligheid, en biedt tegelijkertijd aanknopingspunten voor de bestrijding daarvan.

Dit aanknopingspunt ziet de politie in de infrastructuur, waarover de stromen zich bewegen. Deze infrastructuur kan worden onderverdeeld in verschillende niveaus:

- intrastedelijke infrastructuur (bijvoorbeeld doorgaande routes in de stad);
- interstedelijke infrastructuur (weg-, water- en railverbindingen);
- internationale infrastructuur (het Europees verbindingennet, internationaal luchtverkeer, havens);
- virtuele infrastructuur (bijvoorbeeld computernetwerken).

Mensen, goederen, geld en informatie verplaatsten zich van plaats naar plaats gebruikmakend van infrastructuur. Het aangrijpingspunt voor de politie ligt daar waar de stromen over de infrastructuur samenkomen. Dat is het geval op de knooppunten van de infrastructurele netwerken, de *nodes*. Op deze knooppunten kan de politie controles uitoefenen op mensen, goederen, geld en informatie, gericht op het identificeren van potentiële en actuele bedreigingen van veiligheid. Anders dan bij de lokale oriëntatie is het handelingsrepertoire van de politieagent hier juist beperkt tot min of meer routinematige vormen van controle. Daarbij past een strenger voorkomen van de politie en het inzetten van bevoegdheden die in de wijkcontext alleen bij uitzondering aanvaardbaar zijn.

Het belang van het optreden van de politie in stromenland ligt mede in de koppeling met de veiligheid van plaatsen. Daar waar de veiligheid van plaatsen alleen kan worden geborgd door controle in stromenland, lijkt aandacht van de politie voor de stromen gerechtvaardigd. De *expliciete* aandacht van de politie voor stromen, met de knooppunten (*nodes*) van de infrastructuur als aangrijpingspunt, is een nieuwe wijze van benaderen. Dit vraagt om een passende, nieuwe term: *nodale oriëntatie*.

6 De Nederlandse politie zet in op *policing of communities*

De Nederlandse politie wil maatschappelijk geïntegreerd werken. Het gaat niet alleen om de handhaving van regels (taakgericht), maar ook om het verlenen van hulp (vraaggericht, probleemgericht). In dit opzicht is er aan het gedachtegoed van *Politie in Verandering* nog niets gewijzigd. Van groot belang is de erkenning dat het bijdragen aan veiligheid niet alleen een verantwoordelijkheid is van de politie, maar van de samenleving als geheel. In de jaren tachtig en negentig werd gestreefd naar een grotere betrokkenheid van burgers en van publieke en private organisaties, bijvoorbeeld in de vorm van sociale zelfwerkzaamheid of van samenwerking (snetwerken). Deze ontwikkelingen mogen niet voor niets zijn geweest. Onveiligheid en onveiligheidsbeleving zijn voor een belangrijk deel lokaal van aard en moeten ook gebiedsgebonden worden aangepakt.

In het gebiedsgebonden werken als vorm van *community policing* heeft de nadruk tot nu toe vooral gelegen op geografische eenheden (wijken en buurten) en op het lokale bestuur. De politie wil het begrip maatschappelijke omgeving in ruimere zin

opvatten en haar aandacht nadrukkelijk ook richten op andere gemeenschappen (*communities*). Dit betreft bijvoorbeeld het (georganiseerd) bedrijfsleven (winke- liersverenigingen, bedrijvencentra, brancheorganisaties), sociale groeperingen en maatschappelijke organisaties (bijvoorbeeld zorginstellingen, scholen, culturele instellingen, Amnesty International, ANWB en Consumentenbond). *Kennen en gekend worden nieuwe stijl* is ook hier van toepassing. De politie heeft te maken met verschillende doelgroepen en dat vraagt om differentiatie in benadering (vergelijk: product-marktcombinaties). Niet alle contacten met de samenleving verlopen van- zelfsprekend het best via het loket van de wijk- of buurtagent.

7 De Nederlandse politie wil informatiegestuurd werken

Politiewerk is in belangrijke mate kennisgestuurd. Kennis van personen, situaties, normen en processen bepalen wat er gebeurt. De politie streeft ernaar informatie en kennis een grotere rol te laten spelen. Waarneming en het verzamelen van infor- matie vormen niet alleen de grondslag voor het dagelijkse opereren van de politie op lokaal niveau, maar ook voor analyse en veredeling van informatie voor andere veiligheidsdoelen. Op die manier vormt de dagelijkse uitvoering van politietaken de uiterst belangrijke basis voor de algehele uitvoering van de politiefunctie. Het concept *Informatie Gestuurde Opsporing* (IGO) legt een sterke koppeling tussen het opsporingsproces en het informatieproces. Gegevens en informatie moeten leiden tot sturing op strategisch niveau voor het formuleren van beleid op het gebied van misdaadbestrijding en sturing op tactisch niveau ten aanzien van het maken van concrete keuzes in onderzoeken. Analyse van gegevens en informatie vormt het hart van dit besluitvormingsproces. De kwantiteit en kwaliteit van de informatie- huishouding bepalen in belangrijke mate haar effectiviteit en efficiency. De ontwik- keling die is ingezet van Informatiegestuurde *opsporing* naar Informatiegestuurde *politiezorg* (IGP) wordt verder uitgebouwd.

8 De Nederlandse politie ziet programmasturing als adequaat middel tot samenwerking

De politie vormt binnen het veiligheidsbeleid een essentiële schakel op grond van haar toegevoegde waarde voor het reduceren van onveiligheid. Echter, ook andere partijen nemen delen van de politiefunctie voor hun rekening. Voorzover dit (drei- gende) overlap van werkterreinen tot gevolg heeft, leidt dit tot vragen van afbake- ning, of tot vragen over hoe aansluiting te vinden bij deze partijen. Samenwerking ontstaat niet vanzelf, maar moet worden georganiseerd. Dergelijke samenwerking dient naar de opvatting van de Nederlandse politie daarom vorm en inhoud te krijgen in gezamenlijke programma's. De politie ziet programmasturing als een adequaat middel om samenhang in het veiligheidsbeleid te organiseren tussen de politie en de verschillende partners van de politie. Programmasturing werkt horizontaal, zon-

der dat er sprake is van onderlinge hiërarchie van partijen. Programmasturing is alleen effectief als programma's bestuurlijk zo zijn ingericht dat de te bereiken doelen en ieders bijdrage daaraan zijn vastgelegd. Dit sluit aan bij de gedachte dat alle partijen hun bijdrage dienen te leveren aan het reduceren van onveiligheid. Zij doen dit elk vanuit hun eigen verantwoordelijkheid, waarbij het bestuur zich eindverantwoordelijk voelt en de regie voert.

De politie wil participeren in een brede programmatische aanpak van veiligheidsproblemen, die stoelt op de volgende uitgangspunten:

- **Bestuurlijke verantwoordelijkheid.** Het bestuur draagt de verantwoordelijkheid voor het veiligheidsbeleid. Dit betreft zowel het integraal veiligheidsbeleid op lokaal niveau onder verantwoordelijkheid van de gemeente, als veiligheidsbeleid op rijksniveau.
- **Veiligheidsprogramma's.** Het bestuur vult deze verantwoordelijkheid in door een veiligheidsactiepogramma op te stellen waarin alle relevante partijen worden betrokken.
- **Resultaatafspraken.** In een dergelijk programma worden meetbare doelen geformuleerd voor elk van de betrokken partijen. De optelsom van de activiteiten en resultaten van alle partners zorgt ervoor dat het door het bestuur beoogde einddoel wordt bereikt.
- **Samenwerking en informatie-uitwisseling.** Om redenen van doeltreffendheid en doelmatigheid werken partijen nauw samen en wisselen partijen optimaal informatie uit. Partners dragen in eigen huis zorg voor een daarbij passende bedrijfs-cultuur.

9

De Nederlandse politie vormt een concern

De afgelopen jaren heeft de politie laten zien dat samenwerking tussen politiekorpsen in toenemende mate plaatsvindt. De gezamenlijke korpsen hebben een ontwikkeling ingezet naar een 'concern' *Politie Nederland*. Hierin wordt hoe langer hoe meer interregionaal en bovenregionaal samengewerkt waar dat uit oogpunt van effectiviteit en/of efficiency zinvol is. De Nederlandse politie is zich zeer bewust van het nut en de noodzaak de nadrukkelijk 'concernbrede' zaken op orde te krijgen. Dat betekent dat daar waar schaalvoordelen kunnen worden behaald hieraan krachtadig uitvoering zal worden gegeven.

De Nederlandse politie vormt daarom een als eenheid herkenbare organisatie, zowel intern als voor haar omgeving. Daarom heeft zij:

- *Eén missie, visie en strategie, zoals verwoord in deze visienota, als gezamenlijke inspiratiebron en als gemeenschappelijk referentiekader voor de gehele Nederlandse politie, waarover eenduidig wordt gecommuniceerd;*
- *Eén CAO, één uniform tenue, één opleiding, één functieraster;*
- *Eén bedrijfsarchitectuur en uniforme kaders (professionele standaarden, bejegeningssprofielen):*

Het frontlijnkarakter van de politieorganisatie vraagt flexibiliteit en zelfstandige beslissingsbevoegdheid van professionals, maar hierbinnen wordt meer disciplinerend aangebracht door standaardisatie van primaire processen en meer professionele sturings- en verantwoordingsmechanismen.

▪ *Eén herkenbaar besluitvormend orgaan:*

Een herkenbaar besluitvormend orgaan van de politieprofessie, waarin voor alle korpsen bindende beslissingen worden genomen. Dit bevordert dat de Nederlandse politie meer als een toegankelijke en betrouwbare partner wordt gezien door het bestuur op nationaal niveau, maar ook in internationale samenwerking. Decentrale besluitvorming kan alleen wanneer wordt aangetoond dat er sprake is van een toegevoegde waarde in termen van doelmatigheid, doeltreffendheid en legitimiteit met het oog op het reduceren van onveiligheid.

10 De Nederlandse politie ziet intensieve Europese politie-samenwerking als vanzelfsprekend onderdeel van het gemeenschappelijke EU-veiligheidsbeleid

De Nederlandse politie aanvaardt de medeverantwoordelijkheid voor de veiligheid binnen de Europese ruimte vanuit het besef dat de politie een essentiële bijdrage moet leveren aan aangelegenheden van gemeenschappelijk belang ter verwezenlijking van de doelstellingen van de Europese Unie. Met de ondertekening van het *Verdrag van Amsterdam* in 1997 heeft Nederland de doelstellingen van de Europese Unie onderschreven. De maatregelen die nodig zijn om de politieke samenwerking binnen de Europese ruimte doeltreffender te maken, zijn vervolgens verwoord in de afspraken van *Tampere*. Vijf jaar later zijn deze maatregelen nog eens benadrukt en verscherpt tijdens het Nederlands voorzitterschap in het *Haags Programma* (2004).

De Nederlandse politie onderkent dat de internationale politieke en justitiële samenwerking geen vrijblijvend karakter heeft. Zij streeft er naar de waarden die de Nederlandse politie heeft ontwikkeld over te brengen en uit te dragen in Europa. De invoering van de Europese grondwet zal leiden tot verdergaande integratie van de nationale rechtsordes. De Nederlandse politie wil hieraan haar bijdrage leveren.



Naar een nieuw
gedeeld verhaal

De politie is terechtgekomen in een maalstroom van ontwikkelingen. Bij burgers is een grotere gevoeligheid ontstaan voor problemen van criminaliteit en veiligheid¹. Het maatschappelijk proces van modernisering en toenemende bewegingsvrijheid (individualisering, democratisering, privatisering en internationalisering)², heeft de verhouding tussen overheid en burgers ingrijpend veranderd. De moord op Fortuyn, de aanslagen in Madrid, de moord op Van Gogh en de dreiging van terreur hebben geleid tot polarisatie, verminderde tolerantie en verharding in de samenleving.

Voor de politie is het de laatste jaren niet eenvoudiger geworden om een heldere en eenduidige strategie te formuleren over haar functie. Er is druk op de politie om werkwijze en organisatie aan te passen. Dit gaat zowel op voor de interne organisatie als voor de samenwerking met andere partijen. De beleefde onveiligheid en de complexiteit ervan hebben onder andere geleid tot steeds sterker uiteenlopende en hogere eisen aan de politie. Zowel bij burgers als binnen de kringen van gezagsdragers, bestuurders, politiek en partners in veiligheid, lopen de verwachtingen en visies over het gewenste functioneren van de politie steeds vaker uiteen. Het beeld dat de samenleving heeft van de politie wordt diffuser: waar dient de politie wel voor te staan en waar niet voor? Tegelijkertijd heerst het gevoel dat de politie beter zou moeten presteren. Waar verwachtingen en prestaties moeilijk bijeen te brengen zijn, leidt dit tot ontevredenheid bij de burgers en tot afnemend vertrouwen in de politie en verlies van legitimiteit van de politie.

De politie streeft er naar haar functioneren en, daaraan gekoppeld, de beeldvorming voortdurend te optimaliseren. Onderdeel daarvan is het formuleren van een gedeelde, samenhangende opvatting vanuit de professie over wat bijdraagt aan het bevorderen van veiligheid. Dit document bevat de richtinggevende principes van een dergelijke opvatting verwoord in een missie, een visie en een strategie voor de komende jaren.

1.1 Veiligheid is essentieel

Het veiligheidsvraagstuk is complexer geworden. De criminaliteit is in verschillende opzichten veranderd. Minder sociale controle en grotere anonimiteit als gevolg van het individualiseringsproces en stijgende welvaart (bezit) in de samen-

autoriteit in de publieke ruimte

leving hebben geleid tot een enorme toename van de traditionele criminaliteit³. Daarnaast is ook de verschijningsvorm van veel typen misdaad veranderd. Door de significant toegenomen mobiliteit van personen, goederen en informatie zijn lokale, interlokale en internationale veiligheid steeds meer verweven geraakt. Open grenzen, ongehinderde mobiliteit en informatisering bieden namelijk niet alleen kansen aan ondernemers en burgers, maar ook aan criminele individuen, organisaties of netwerken: internationaal terrorisme, mensensmokkel, drugshandel en gerelateerde financiële stromen. Misdaad wordt hierdoor in toenemende mate een internationale aangelegenheid die niet tot één staat of jurisdictie valt te herleiden⁴. Dat maakt het opsporingswerk complexer en tijdrovender. Bovendien ontstaan nieuwe vormen van criminaliteit, zoals fraude met EU-subsidies, het witwassen van geld en computercriminaliteit (cybercrime).

Door al deze ontwikkelingen staat een aantal beproefde concepten onder druk, die mede ten grondslag liggen aan de huidige werkwijze en organisatie van de Nederlandse politie. Concepten als oorlog en vrede hebben inmiddels hun vanzelfsprekendheid verloren. De klassieke afbakening van politie en krijgsmacht in termen van binnen en buiten het nationale grondgebied voldoet dan ook niet langer⁵. Het veiligheidsconcept van de overheid is echter nog altijd gebaseerd op de fictie van het samenvallen van territorialiteit (gebondenheid aan het grondgebied van de staat), soevereiniteit (op basis van de wetten van de staat) en de democratische gemeenschap, die controle uitoefent en waaraan verantwoording wordt afgelegd⁶.

Territorialiteit en soevereiniteit worden echter uitgehouden door het proces van internationalisering (mondialisering, globalisering). Het Europese territorium wint aan betekenis en op politiek-bestuurlijk gebied worden bevoegdheden overgedragen aan intergouvernementele of supranationale organisaties, zoals de NAVO en vooral de Europese Unie⁷. Met de ondertekening van het Verdrag van Amsterdam in 1997 heeft Nederland de doelstellingen van de Europese Unie onderschreven. De maatregelen die nodig zijn om de politieke samenwerking binnen de Europese ruimte doeltreffender te maken en zo bij te dragen aan één van de belangrijkste doelen van de EU, namelijk "...de burgers in een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid een hoog niveau van zekerheid te verschaffen ..." (artikel 29 VEU) zijn vervolgens ook verwoord in de afspraken van Tampere. Vijf jaar later zijn deze maatregelen nog eens benadrukt en verscherpt tijdens het Nederlands voorzitterschap in het Haags

Programma uit 2004⁸. Deze internationalisering brengt ook met zich mee dat de verantwoordelijkheid voor veiligheid niet ophoudt aan de landsgrenzen, maar zich uitstrekt tot de EU-ruimte en zelfs daarbuiten⁹. Van grote betekenis in dit proces is de in te voeren Europese grondwet die een verdere stap zal zijn in de Europese eenwording. Hiermee vindt ook een verder gaande integratie van de nationale rechtsordes plaats die mogelijk zal uitmonden in het ontstaan van een Europese constitutionele orde.

Het veranderen van concepten als territorialiteit en soevereiniteit heeft bijvoorbeeld tot gevolg dat het tot op heden dominante operationele concept van de gebiedsgebonden politiezorg toe is aan herijking. Gebiedsgebonden politiezorg (wijkteampolitie, *community policing*) is in de jaren tachtig van de vorige eeuw tot wasdom gekomen. Blijft herijking, en zonodig bijstelling of vervanging van concepten, achterwege, dan groeit het risico dat zij op enig moment volledig achterhaald zijn. Net zoals de Nieuwe Hollandse Waterlinie in de meidagen van 1940¹⁰. Er is dan ook vanuit de politieprofessie een sterke behoefte om nieuwe richting te bepalen. Dit document reikt daartoe een aantal richtinggevende principes aan die binnen de politieorganisatie zelf en in dialoog met de omgeving een nadere uitwerking moeten krijgen.

1.2 Politie in beweging

Wat de politie betreft worden de jaren tachtig van de vorige eeuw veelal geassocieerd met *Politie in Verandering*, het inmiddels roemruchte rapport van de Projectgroep Organisatie Structuren (POS) uit 1977. Hierin is voor het eerst grotendeels vanuit de politie zelf een visie op haar functie vastgelegd. Daarmee is een eerste stap gezet in wat kan worden gezien als het emancipatieproces van de professie: een proces waarin de politie zich losmaakt van haar rol als louter instrument van de overheid en waarin zij een eigenstandige opvatting ontwikkelt over haar functie in de samenleving. In de jaren negentig maakt de politie een beweging door waarin zij zich organisatorisch en professioneel sterker ontwikkelt dan in de vijftig jaar daarvoor¹¹.


Na de regionaliseringsoperatie van begin jaren negentig, waarin 148 gemeentelijke korpsen en 17 districten van de rijkspolitie opgaan in 25 regionale korpsen en het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD), geven de korpsdirecties uitvoering aan

burgers ondersteunen

hun opdracht om regionale korpsen te smeden. Het doel van de politieministers en van de Tweede Kamer is een politie die in haar taakuitvoering maatschappelijk en bestuurlijk geïntegreerd is, fijnmazig werkt en onderdeel uitmaakt van het lokale veiligheidsbeleid en bovendien flexibel is en de voordelen van schaalvergroting benut. Onder invloed van *Politie in Verandering* wordt veel bureaucratie opgeheven. De (semi)autonome positie van de 26 nieuwe korpsen biedt ruimte voor experimenten en innovaties. De politiekorpsen investeren in leiderschap, werkprocessen, organisatie, kennisontwikkeling in eigen kring, onderwijs, informatiehuishouding, in mensen en middelen. Op het gebied van leiderschap is de professionalisering zichtbaar in de ontwikkeling van leergangen gericht op de verschillende leidinggevende niveaus in de korpsen. Op het hoogste niveau zorgt de School voor Politie Leiderschap (SPL) voor het doorontwikkelen en scherp houden van het strategisch topkader. Hiermee is het Landelijk MD-beleid op een hoger plan gekomen.

Professionalisering binnen de bedrijfsvoering komt tot uitdrukking in de standaardisering van primaire werkprocessen gericht op grotere doelmatigheid. Als één van de vele voorbeelden noemen we het project *Aanpak bedrijfsvoering recherche-informatiehuishouding en -opleiding* (ABRIO). Hierin wordt een aantal landelijke standaards voor het opsporingsproces vormgegeven. Andere voorbeelden zijn de invoering van referentiekaders voor een aantal primaire werkprocessen, zoals het *Referentiekader Crisis- en conflictbeheersing* uit 2002 en de standaardisering van het onderwijs¹². De investeringen van de korpsen worden kritisch gevolgd via het in 1993 ingevoerde Model Nederlandse Kwaliteit (INK-model). Dit kwaliteitsstelsel maakt gebruik van zelfevaluaties, audits en visitaties (*peer control*). Het maakt knelpunten in organisatie en werkwijze zichtbaar en biedt een basis voor een permanente verbetering van de eigen organisatie. Duidelijk is dat de politie hiermee een voortrekkersrol vervult binnen de overheid. In het rapport *De eerste cyclus zit er op - een evaluatie van vier jaar kwaliteitszorg* (2001) van de Inspectie voor de Politie (onderdeel ministerie van BZK) wordt geconcludeerd dat de regionale politiekorpsen, het KLPD en de Politieacademie¹³ voortvarend, ambitieus en zorgvuldig te werk zijn gegaan bij het invoeren van het Model Nederlandse Kwaliteit. Resultaat is een politie die slagvaardiger, efficiënter en professioneler is en kwalitatief beter werk levert dan vóór de reorganisatie.

De politie draagt met professionele strategieën bij aan veiligheid. Voorbeelden zijn de uniforme bejegeningprofielen (EK 2000, invoering Euro), Informatiegestuurde



opsporing (IGO), het concept Tegenhouden, nieuwe methodieken, zoals DNA-onderzoek, het Politiekeurmerk Veilig Wonen en de aanpak van hardnekkige recidivisten (*de veelplegersaanpak*)¹⁴. Bij dit laatste onderwerp heeft de resultaatgerichtheid van de politie ook OM en rechterlijke macht bewogen tot een dadergerichte in plaats van een zaakgerichte aanpak. Verder wordt gewerkt aan het steeds inzichtelijker en onderling vergelijkbaar maken van politieprestaties (*Referentiekader resultaten politiewerk*¹⁵, uitmondend in GIDS). Dit alles heeft geleid tot een politie die ondernemend werkt en zelf verantwoordelijkheid neemt, die verantwoording aflegt, en die alert en adequaat inspeelt op problemen door middel van zowel preventie als repressie.


De afgelopen jaren heeft de politie laten zien dat samenwerking tussen politiekorpsen in toenemende mate plaatsvindt. De gezamenlijke korpsen hebben een ontwikkeling ingezet naar een 'concern' Politie Nederland, waarbinnen hoe langer hoe meer interregionaal en bovenregionaal wordt samengewerkt waar dat uit oogpunt van effectiviteit en/of efficiency zinvol is. De Nationale Recherche en de bovenregionale researcheteams (BRT's), maar ook Politie Kennisnet (PKN), zijn sprekende voorbeelden. Op onderdelen van het beheer over de politie is meer en meer sprake van gezamenlijke oplossingen of *shared services*¹⁶. Samen met de uitbouw van *facility management* is ook dit een aspect van de toenemende professionalisering van de bedrijfsvoering. Die samenwerking komt enerzijds tot stand op basis van lokale afspraken, bijvoorbeeld in de sfeer van de veelplegersaanpak, en anderzijds op basis van landelijke ontwikkelingen, bijvoorbeeld in de vorm van het ontstaan van het Arrondissements Justitiele beraad. Professionalisering is ook zichtbaar in hoe de politie haar omgeving tegemoet treedt. Zo worden binnen de strafrechtketen in toenemende mate samenwerkingsverbanden met andere instanties aangegaan gericht op het stroomlijnen van werkprocessen. De parketsecretaris op het politiebureau is hiervan een voorbeeld. Ook de veelplegersaanpak telt als een poging om binnen de keten activiteiten doeltreffender en doelmatiger te organiseren.

Ook in internationaal verband speelt samenwerking een steeds grotere rol. Nieuwe samenwerkingsverdragen met de buurlanden België, Luxemburg en Duitsland binnen de reeds bestaande mogelijkheden (bijvoorbeeld het Schengen-verdrag) leggen hiervoor de juridische basis.

Kortom, de politie is in beweging, en die beweging is zeker niet ten einde. De veranderende samenleving blijft hoge eisen stellen aan de politie, vooral ten aanzien van informatiehuishouding, coördinatie en samenwerking. Dat vraagt om het doorontwikkelen van concepten op tal van gebieden, zoals leiderschap, sturing, resultaatgerichtheid, kennisdeling en toepassing van technologie.

1.3 Politie en omgeving

Met de toenemende criminaliteit en de dreiging van internationaal terrorisme is onveiligheid een onderdeel van het bestaan geworden. Mensen zijn hierop bedacht en houden er rekening mee of proberen dit te doen. Daarom is het niet verrassend dat criminaliteit en onveiligheid door burgers het vaakst worden genoemd als maatschappelijk probleem waaraan de overheid prioriteit moet geven. De verwachtingen zijn echter gewijzigd, de burger eist meer dan voorheen. Burgers menen als 'consumenten' een 'recht' te hebben op de levering van veiligheid door de overheid. Tegenover bestuur en politiek manifesteren burgers zich als veeleisende consumenten. Zij vragen steeds nadrukkelijker dat er verantwoording wordt afgelegd en tegemoet wordt gekomen aan hun wensen en behoeften. Het optreden van de overheid is niet langer vanzelfsprekend gelegitimeerd. De overheid moet kwaliteit leveren om haar positie te behouden¹⁷, ook als het gaat om veiligheid. Daarbij moet wel de kanttekening worden gemaakt dat de burger vooral verlangt dat de politie optreedt tegen anderen¹⁸. De criminoloog Boutellier constateert een utopisch verlangen van mensen naar maximale veiligheid en tegelijkertijd naar maximale vrijheid (vitaliteit)¹⁹. Ook de historicus Von der Dunk wijst op de paradox van meer vrijheid (waaronder privacy) én meer veiligheid²⁰. Consumentisme speelt dus een rol, maar ook het feit dat de onveiligheidsproblematiek tegenwoordig anders wordt benaderd dan vroeger. Speelde subjectieve onveiligheid vele decennia geen rol van betekenis, tegenwoordig is het onontkoombaar dat de politie de subjectieve onveiligheid betreft in haar beleidsontwikkelingen. Ook gezag en legitimiteitstoekenning zijn veranderd. Waar in de jaren zestig een teveel en te strikt overheidsoptreden de oorzaak was van legitimiteitsproblemen, is nu juist het omgekeerde het geval. Efficiëntie en effectiviteit zijn inmiddels belangrijke pijlers voor de legitimiteit van de politiefunctie²¹. Met de ontwikkelingen en verschuivingen van de 'verwachtingen' zijn klaarblijkelijk andere aspecten van de functie van de politie relevante onderwerpen voor discussie.



Onveiligheid mag zich niet alleen verheugen in een toegenomen belangstelling van de burger. Ook in de media, de politiek en bij het bestuur is onveiligheid inmiddels een thema dat ruime aandacht geniet. Voorzover deze toegenomen aandacht zich vertaalt in consistent veiligheidsbeleid is dat een positieve ontwikkeling. We zien echter dat de toegenomen aandacht voor veiligheid in de media meestal de vorm aanneemt van hypes. Dit vertaalt zich in de politiek en bij het bestuur in incidentgerichtheid en telkens nieuwe prioriteiten, zonder dat tegelijkertijd zaken die het minste voorrang hebben, posterioriteiten, worden benoemd. Dergelijke politisering van veiligheid is de laatste jaren sterk toegenomen. Bevoegd gezag, bestuur en politiek willen aandacht voor uiteenlopende zaken die soms haaks op elkaar staan en nooit allemaal tegelijk kunnen worden verwezenlijkt. Daarbij lijkt het alsof men denkt op elk moment vrijelijk te kunnen beschikken over capaciteit van de politie, terwijl de beweegruiimte van de politie in feite erg klein is²². Deze behoefte vrijelijk aanspraak te kunnen maken op politiecapaciteit, versterkt de tendens van centralisering. In het beleid ten aanzien van de politie is sprake van een beweging tot versterking van de sturing door departementen. Deze gaat gepaard met beleidsvervetting²³: meer gedetailleerde regelgeving, een hiërarchische en detaillistische wijze van toezicht en controle, met toenemende bureaucratisering als onvermijdelijk gevolg. Deze is fnuikend voor de professionaliteit en de energieverdeling van de politie.

Door externe ontwikkelingen als politisering en centralisering verandert het type professionaliteit van de politie. Zo is naast de van oudsher bestaande juridische professionaliteit in de achterliggende decennia de klantgerichte professionaliteit gegroeid. Daarbij komt dat de politie ook wordt gestuurd op doelgerichtheid en bedrijfsmatigheid volgens methoden van het zogenaamde *new managerialism*. In dit denkkader staat de private sector model voor de collectieve sector, met het bijbehorend bedrijfseconomisch jargon. Overheidsinstellingen, waaronder de politie, worden geacht 'service te verlenen' of een 'product te leveren' aan hun 'klanten' en te worden beoordeeld op hun 'prestaties' (doelmatigheid en doeltreffendheid). En bovendien zijn er nog de discussies rond de zogenaamde kerntaken, die op een aantal punten leiden tot weer andere percepties van de politietaken.

Elk van deze benaderingswijzen van de politie vergt een eigen organisatieconcept, met eigen sturingsmodellen, informatiesystemen, opleidingen en wat dies meer zij. De politie ontvangt echter vanuit haar omgeving sterk uiteenlopende signalen over

doen wat het meeste oplevert

de aard en de omvang van de onveiligheidsproblematiek en over de beste manier om ertegen op te treden. Het is daarom zaak dat de politieprofessie zelf richtinggevend uitspraken doet over hoe zij haar bijdrage aan de vermindering van onveiligheid ziet en wat dat betekent voor de politieorganisatie zelf en voor de relaties van de politie met haar omgeving.

1.4 Een nieuw gedeeld verhaal

Het leiderschap van de politie staat voor de taak een nieuw verhaal te schrijven, aldus luidt één van de conclusies in *Blauwe Bazen*²⁴. Daarbij dringt zich de vergelijking op met *Politie in Verandering*, maar dat is niet terecht. Gezien de hiervoor beschreven positieve ontwikkelingen rond de politie zijn de omstandigheden van nu niet te vergelijken met de omstandigheden van toen. De huidige tijd van polarisatie en onverdraagzaamheid vraagt vooral om nuchterheid en pragmatisme. Een verhaal van nu moet vooral praktische en strategische punten aanreiken waarmee de meest concrete en meest dringende problemen van deze tijd hanteerbaar kunnen worden gemaakt. Het moet wel een verhaal zijn dat met gezag kan worden uitgedragen naar zowel de eigen achterban als naar de omgeving.

Wat betreft de eigen achterban: leiderschap betreft het richten van de organisatie op gezamenlijke doelen. In het geval van de politie betekent dit het maken van plannen en vooral het inspireren, motiveren en aansturen van professionals met een behoorlijke mate van handelingsvrijheid (*discretion*). Politie medewerkers moeten daarom van hun 'blauwe bazen' een eenduidige boodschap meekrijgen. Dat betekent niet dat opnieuw het wiel moet worden uitgevonden, maar wel dat de bestaande concepten worden getoetst aan de veranderende omstandigheden en zonodig worden bijgesteld: wat is belangrijk, wat is nu eigenlijk flauwekul, wat zijn doodlopende wegen, wat hebben we fout gedaan? Dat vraagt in de eerste plaats om een helder concept (de kern van de politiefunctie) van waaruit gewerkt wordt en waarin is aangegeven waarop de politie zich in essentie wil richten. Dit is de missie van de politie. Daarbij hoort ook een helder motto op het korpsbrevet, waarin de missie van de politie tot uitdrukking komt. Een *Vigilat ut quiescant*²⁵ (de politie is waakzaam, opdat de burgers gerust kunnen zijn) aangepast aan de huidige tijd.



Ook naar haar omgeving is het zaak dat de politie komt tot het formuleren van een professionele visie op de ontwikkeling van de politie. Een visie die wordt gevoed door kennis van de huidige situatie in Nederland en andere landen. Een visie die vervolgens de inzet wordt van discussies met onder meer bestuur, Openbaar Ministerie en andere maatschappelijke organisaties. Zo kunnen de verwachtingen en prestaties weer in verhouding tot elkaar worden gebracht en ontstaat er helderheid over wat men wel en niet van de politie mag verwachten.

1.5 Projectgroep

Eind 2003 heeft de Raad van Hoofdcommissarissen (RHC) groen licht gegeven voor het project *Visie op de politiefunctie*. De Raad heeft een projectgroep opdracht gegeven tot het ontwikkelen van een professionele visie op de toekomst van de politie. Deze projectgroep, bestaande uit politiechefs en externe adviseurs²⁶, is in januari 2004 van start gegaan onder voorzitterschap van hoofdcommissaris Bernard Welten.

De activiteiten van de projectgroep Welten sluiten aan op en hangen samen met recente initiatieven die op verschillende plaatsen binnen de politieorganisatie zijn genomen. Zo is, vooral in de afgelopen drie jaar, visie ontwikkeld op deelterreinen, zoals dienstverlening en criminaliteitsbestrijding. Op een aantal andere deelterreinen is visieontwikkeling gestart²⁷.

Ook is de ontwikkeling in gang gezet om te komen tot één bedrijfsarchitectuur voor de gezamenlijke Nederlandse politie. Een bedrijfsarchitectuur beschrijft zo eenvoudig mogelijke de essentiële besturingsvariabelen van een bedrijf, zoals strategie, structuur en cultuur, mensen en middelen. Een bedrijfsarchitectuur vormt zo een strategisch instrument voor managers voor het ontwerp en de besturing van complexe bedrijven. Wezenlijk onderdeel van een dergelijke architectuur voor de politie is een visie op de taken en verantwoordelijkheden van de politie. Deze vormt de basis van waaruit visies op de afzonderlijke hoofdprocessen kunnen worden afgeleid. Een dergelijke overkoepelende visie rond een aantal elementaire aspecten van de politiefunctie die breed in de politieorganisatie wordt gedeeld, ontbreekt tot nog toe.

emancipatie van de politiefunctie

Een derde ontwikkeling die samenhangt met visieontwikkeling is die van het schrijven van een *corporate story* ten behoeve van een gezamenlijke communicatiestrategie en het managen van de reputatie van de politie. In het door Van Riel²⁸ hiervoor ontwikkelde model is dit naast een uitgebalanceerde mix van gedrag, communicatie en symbolen én vanzelfsprekend een voldoende presterende organisatie, één van de noodzakelijke bouwstenen voor een effectief beleid op dit gebied.


Een nieuw gedeeld verhaal van en voor de Nederlandse politie moet dus:

- richting geven aan toekomstige ontwikkelingen binnen het politievak;
- een duidelijke boodschap overbrengen aan de eigen organisatie en aan de omgeving;
- ordening aanbrengen in een veelheid aan ideeën en visies op deelterreinen en samenhangen duidelijk maken;
- richting geven aan de bedrijfsarchitectuur, in het bijzonder het processenmodel van de Nederlandse politie;
- de meest concrete en dringende problemen ten aanzien van politieorganisatie en politiefunctie hanteerbaar maken.

1.6 Opzet van deze visienota

In hoofdstuk 2 presenteren we de missie van de Nederlandse politie. De missie geeft antwoord op de vraag naar het bestaansrecht van de Nederlandse politie: wat voor politie willen we zijn en waarom? De hoofdstukken 3 en 4 bevatten de visie van de Nederlandse politie. Dit is een helder perspectief op de manier waarop de Nederlandse politie inhoud geeft aan haar missie. Dit perspectief bestaat uit verschillende componenten:

- ontwikkelingen die consequenties hebben voor de wijze waarop de politie haar missie vorm en inhoud geeft (hoofdstuk 3).
- met welke richtinggevendende principes geeft de Nederlandse politie inhoud aan de uitdagingen waarvoor zij zich geplaatst ziet, nu en in de toekomst (hoofdstuk 4).



Hoofdstuk 5 gaat over de strategie oftewel de weg waarlangs de politie missie en visie vorm en inhoud geeft. In dit hoofdstuk laten we zien welke consequenties de politie verbindt aan de gesignaleerde problemen als toenemende ontgrenzing, mobiliteit en anonimiteit. Hoofdstuk 6 behandelt sturing en samenwerking. De bestuurlijke inbedding komt kort aan de orde in hoofdstuk 7. Daarna volgt een overzicht van de gebruikte literatuur en van de samenstelling van de projectgroep.

Noten hoofdstuk 1

- ¹ SCP (2004), In het zicht van de toekomst : Sociaal en Cultureel Rapport 2004, Sociaal en Cultureel Planbureau, oktober 2004.
- ² Gabriël van den Brink (2004), Schets van een beschavingsoffensief: over normen, normaliteit en normalisatie in Nederland, Amsterdam: Amsterdam University Press. Zie ook: Job Cohen (2002), "Vreemden". Cleveringa-lezing uitgesproken op dinsdag 26 november 2002 te Leiden.
- ³ Op basis van politieregistraties is er sprake van een vertienvoudiging in de criminaliteit in Nederland tussen 1960 en 2001. Uit slachtofferstudies komt naar voren dat victimisatie steeg tot halverwege de jaren tachtig, vervolgens afnam en daarna is gestabiliseerd.
- ⁴ Bijvoorbeeld: Spaanse valsemunten maken in Frankrijk valse Eurobiljetten die via Belgische tussenpersonen in Nederland in omloop worden gebracht.
- ⁵ Zie bijvoorbeeld: B. Welten (2000), Interne veiligheid vereist een bundeling van krachten. Een verkenning van de vervlechting tussen politie en krijgsmacht. Doctoraalscriptie politicologie, VU, Amsterdam; en SMVP (2002), Politie en krijgsmacht. Hun verhouding in de toekomst, Dordrecht: SMVP en SMVP (2003), Structurele samenwerking tussen politie en krijgsmacht, Dordrecht: SMVP.
- ⁶ De vervaging van grenzen tussen binnenlandse en buitenlandse veiligheid is inmiddels een thema op de rijksbrede strategieagenda (*Strategische agenda van BZK 2003-2004*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, december 2003). Zie voor een bespreking van het onder druk staan van de traditionele grondslagen voor de organisatie van veiligheid: Auke J. van Dijk (mei 2001) Veiligheidsconstructie. Een maatschappelijk perspectief op de taakontwikkeling van de politie. Preadvies Raad voor het openbaar bestuur. Publicatie van een bewerkte versie in E.R. Muller red. (2004) Veiligheid. Studies over inhoud, organisatie en maatregelen.
- ⁷ Inmiddels is 60 tot 70% van de Nederlandse wetgeving afkomstig uit Brussel en moeten lidstaten het nationale recht in overeenstemming brengen met het Europees recht (*Strategische agenda van BZK 2003-2004*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, December 2003, p. 130). Verdere stappen met betrekking tot politie en justitie zijn voorzien in het kader van het Haags Programma voor de versterking van vrijheid, veiligheid en recht in de Europese Unie (2004).
- ⁸ Verdrag betreffende de Europese Unie, geconsolideerde versie (2002), Publicatieblad Nr. C 325 24 december 2002; Haags Programma voor de versterking van vrijheid, veiligheid en recht in de Europese Unie (2004).
- ⁹ Zie hiervoor: J. Wiarda (2004), Operationeel, professioneel, bindend. Advies over internationale politieversterking, Den Haag.
- ¹⁰ Waar 30 cm water over het land eeuwenlang te veel was voor infanterie en te weinig voor vaartuigen, maakten de luchtlandingen van Duitse troepen achter de linie pijnlijk duidelijk dat het concept zijn defensief-militaire betekenis had verloren.
- ¹¹ J. Kuiper (2004), De organisatie van veiligheid. In: *Jaarverslag 2003*, Politiekorps Amsterdam-Amstelland.
- ¹² Bob Hoogenboom (2004), Bedrijfsvoering. In: Frits Vlek e.a. (red.), *Uit balans: politie en bestel in de knel. State-of-the-art van kennis en inzichten*, Apeldoorn: Politie en Wetenschap, pp. 121-145.
- ¹³ Toen nog geheten: Landelijk Selectie- en Opleidingsinstituut Politie (LSOP)
- ¹⁴ Zie bijvoorbeeld: Projectgroep Opsporing, Raad van Hoofdcommissarissen (2001), Misdad laat zich tegenhouden, november 2001 / Projectgroep Opsporing-2, Raad van Hoofdcommissarissen (2003), Tegenhouden troef; een nadere verkenning van Tegenhouden als alternatieve strategie van misdadbestrijding, november 2003.
- ¹⁵ A.W. Jansonijs, J. Kuiper (1997), Referentiekader resultaten politiewerk, Inspectie Politie, ministerie van BZK, oktober 1997.
- ¹⁶ We gebruiken deze term hier in algemene zin voor gezamenlijke activiteiten van korpsen.

In engere zin heeft *shared services* betrekking op samenwerkingsvormen waarbij er sprake is van een klant-leverancier relatie, als zijnde één van de mogelijke vormen van gezamenlijk optreden om schaalvoordelen te realiseren.

- ¹⁷ Handvest Publieke Verantwoording, november 2000 (www.publiekverantwoorden.nl)
- ¹⁸ Ben van Eeuwijk (2002), Het verhaal achter de cijfers. Acteren van de politie en onveiligheidsgevoelens van burgers. Scriptie, VU Amsterdam.
- ¹⁹ Hans Boutellier (2002), De veiligheidsutopie. Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf. Boom Juridische uitgevers, Den Haag.
- ²⁰ Thomas von der Dunk (2002), Tussen vrijheid en veiligheid. Rede uitgesproken op 3 december 2002 te Leeuwarden.
- ²¹ E.J. van der Torre en E.R. Muller (2004), Het recherchevak; Een institutionele benadering. In: *Justitiële verkenningen*, jrg. 30, nr. 4, 2004, pp. 18-34; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2002), De toekomst van de nationale rechtsstaat, november 2002; Vijver, C.D. van der (2005). De legitimiteit van politieoptreden. Een exploratief onderzoek naar de hedendaagse betekenis van het legitimiteitsbegrip. Apeldoorn: Politie en Wetenschap (Nog te verschijnen in 2005).
- ²² David Garland (2001), *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*. Chicago: University of Chicago Press.
- ²³ B. Hoogenboom (2004), Zeven toezicht- en handhavingsplagen. In: *Tijdschrift voor de Politie*, 65e jaargang, nummer 5 (mei 2004), p. 5.
- ²⁴ R.A. Boin, E.J. van der Torre en P. 't Hart (2003), *Blauwe Bazin*. Het leiderschap van korpschefs, Politie en Wetenschap, Apeldoorn 2003, p. 252.
- ²⁵ Dit was tot de invoering van de Politiewet 1993 het motto van de gemeentepolitie.
- ²⁶ Voor de samenstelling van de projectgroep verwijzen we naar de laatste bladzijde van dit boek.
- ²⁷ Bijvoorbeeld: Visiedocument "Misdad laat zich tegenhouden" (2001), Visie op dienstverlening (2003), Tegenhouden troef (2003), Visie en beleidsplan HRM 2005-2010 (2004), Visiedocument Forensische Opsporing (2004), Visie op Publiek-Private-Samenwerking (nog te verschijnen 2005); Referentiekader Politie en Gemeenschappelijke Veiligheidszorg (nog te verschijnen 2005).
- ²⁸ C.B.M. van Riel (2003), *Identiteit en imago*. Een inleiding in de corporate communication, 2e opl. Schoonhoven: Academic Service.



De missie van de
Nederlandse politie

2.1 Inleiding

De missie geeft antwoord op de vraag naar het bestaansrecht van de Nederlandse politie. Het bestaansrecht van de Nederlandse politie is voor een deel een gegeven en vervat in de wettelijke taakopdracht. De opdracht aan de Nederlandse politie luidt volgens artikel 2 van de Politiewet 1993:

De politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegde gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven.

Op dit moment is de wijze waarop de Nederlandse politie inhoud geeft aan haar wettelijke taak niet vanzelfsprekend. De noodzaak bestaat om te komen tot een expliciete herformulering van de missie. De missie geeft overtuigend antwoord op de vraag waar de Nederlandse politie voor is en waar zij voor wil staan. De missie is aansprekend en herkenbaar voor zowel de leden van de politieorganisatie als voor de omgeving. De missie is betekenisvol voor zowel de politiemensen als voor burgers en samenwerkingspartners.

De missie expliciteert de identiteit van de Nederlandse politie en werkt door in de positionering en werkwijze van de organisatie. De missie wordt ondersteund door een set van waarden. Interne waarden vormen het ethisch kompas van de politieorganisatie en haar medewerkers. Zij geven aan waarin de medewerkers van de organisatie geloven en wat hen inspireert. Interne waarden onderstrepen de eigenheid van de politieorganisatie en de vormen de innerlijke motivatie om inhoud te geven aan de missie. Externe waarden zijn waarden die uit het oogpunt van de omgeving van de politie (burger, bestuur, bevoegd gezag, samenwerkingspartners) essentieel zijn.

Het belang van waarden wordt al geruime tijd binnen de politieorganisatie onderkend. Meerdere waarden die kunnen gelden als basiswaarden of drempelwaarden voor het functioneren van de politie, hebben hun neerslag gevonden in documenten²⁹, die op hun beurt weer zijn vertaald in instrumenten van het personeelsbeleid en integriteitsbeleid. De drijvende waarden van de Nederlandse politie zijn de waarden die samenhangen met de missie van de politie. Het gaat hierbij over de politie in relatie tot de democratische rechtsstaat en in relatie tot de burgers en samenleving. De waarden hebben betrekking op de eisen die in deze relaties aan de politie kunnen worden gesteld, en die de politie vooral ook aan zichzelf wil stellen.

2.2 De missie van de Nederlandse politie

De missie van de Nederlandse politie is:

Waakzaam en dienstbaar staat de politie voor de waarden van de rechtsstaat

Het motto van elke politiemedewerker is:

Waakzaam en dienstbaar

2.3 De missie van de Nederlandse politie: toelichting

Waakzaam en dienstbaar staat de politie voor de waarden van de rechtsstaat

In de rechtsstaat is de wet de basis voor het optreden van de overheid. De overheid is de partij die – in laatste instantie – conflicterende belangen tussen burgers beslecht. De politie geeft rugdekking aan maatschappelijke actoren. Daarbij stelt de politie zich *dienstbaar* op. Maatschappelijke actoren kunnen er in vol vertrouwen op rekenen dat de politie gehoor geeft wanneer er een beroep op haar wordt gedaan. Dienstbaarheid verwijst naar een veelheid aan activiteiten, zoals het hoeden van de rechtsstaat, het nadenken over veiligheid en wat daaraan bijdraagt en het handhaven van normen door corrigerend optreden. Dienstbaarheid betekent dat de politie ten dienste staat van de democratische rechtsstaat en de veiligheid van haar burgers.

De politie waakt tegen de invloed van diegenen die zich buiten de maatschappelijke orde plaatsen. Waar burgers en de instituties die zij delen vorm en inhoud geven aan de gewenste samenleving, waakt de politie tegen de ondermijning daarvan. De politie geeft geen richting aan de maatschappelijke ontwikkeling, maar waakt tegen datgene dat de democratische overeengekomen maatschappelijke afspraken ondermijnt. De essentie van de rol van de politie in een democratische rechtsstaat is dat zij er is wanneer afspraken onverhoopt worden gemarginaliseerd of geschonden. Afspraken hebben alleen morele betekenis wanneer mensen vrij zijn, en veilig maatschappelijk verkeer is daarvoor een voorwaarde. De politie waakt tegen ontoelaatbare inbreuken op de veiligheid van burgers.

De Nederlandse politie staat voor het voortbestaan, de integriteit en de handelingsvrijheid van de democratische en rechtsstatelijke instituties

Democratie wordt belichaamd door instituties die de spanning tussen individuele voorkeuren en wat goed is voor de gemeenschap door een gezaghebbende toedeling van waarden op een legitieme manier vormgeven. De Nederlandse politie representeert deze gezaghebbende toedeling van waarden en geeft daar waar nodig uitvoering aan vanuit het monopolie van de overheid op het legitiem gebruik van geweld. De speciale bevoegdheden van de politie vinden hun rechtvaardiging in de democratische rechtsstaat. Tegelijkertijd kan de uitoefening van de bevoegdheden niet achterwege blijven wanneer de democratisch rechtsstatelijke instituties in het geding zijn. De politie vormt de boven iedere twijfel verheven rugdekking van het bestuur. Daarnaast stelt de democratische rechtsstaat rechtstreeks – voor een leefbare samenleving noodzakelijke – eisen aan de leden van de gemeenschap.

De politie bewaart de vrede in het maatschappelijk verkeer

Een democratische regeringsvorm is erop gericht mensen vrij te maken en onderscheid zich daarmee van andere manieren om vorm te geven aan het overstijgen van in iedere samenleving onvermijdelijke belangentegenstellingen. Veilig maatschappelijk verkeer is daarvoor een noodzakelijke voorwaarde. De Nederlandse politie ondersteunt veilig maatschappelijk verkeer en dwingt dit af waar nodig.

De politie streeft daarbij in haar optreden *rechtvaardigheid* na. Gelet op de diversiteit aan taken en rollen moeten politiefunctionarissen in staat zijn hun gedrag aan te passen aan de situatie. Het behoort tot de professionaliteit van de politie te beoordelen of zij maatschappelijke problemen via de *rule of law* of via de *rule of engagement* aanpakt. De *rule of law* (onder andere neergelegd in het strafrecht) is de bottom line bij de aanpak van problemen. De *rule of engagement* gaat bij conflicten uit van zelfrespect, zelfvertrouwen, sociale zelfredzaamheid aan de ene kant en (h)erkennen van andermans waarden en belangen met in het verlengde algemene waarden en normen aan de andere kant. Bij sommige problemen prevaleert direct de *rule of law* (ernstige criminaliteit bijvoorbeeld), maar bij andere problemen loont een aanpak via de *rule of engagement*, waarbij de *rule of law* natuurlijk achter de hand blijft en er voor zorgt dat de politie gepaste drang en dwang blijvend kan uitoefenen³⁰.

gebiedsgebonden werken

De politie beschermt leven, vrijheid en eigendom

Sociale veiligheid betreft de ordelijke gang van zaken in de publieke ruimte en het beschermd zijn van mensen tegen (vermeende) bedreiging van lijf en goed³¹. Sociale veiligheid betekent dat mensen zonder angst over straat gaan, hun kinderen met een gerust hart naar school sturen, ergens een winkel kunnen beginnen en daarbij beschermd zijn tegen criminaliteit en hinderlijke overlast.

De Nederlandse politie beschermt leven, vrijheid en eigendom door te waken tegen kwaad. Politie mensen tonen *daadkracht* en geven *daadkrachtig* gehoor wanneer er een beroep op hen wordt gedaan ook wanneer dat betekent dat hun eigen veiligheid in gevaar komt. Van de politieorganisatie en van politiemensen mag worden verwacht dat zij in alle situaties die dat vereisen, handelend optreden en niet afwachten.

De politie voorkomt het optreden van eigenrichting

Van de politie mag verwacht worden dat zij optreedt tegen normschendingen en intervenueert bij fricties. Dat is haar functie. Als de politie deze functie adequaat vervult, is er geen reden voor burgers er voortdurend op voorbereid te zijn zichzelf te verdedigen. De burger hoeft dan ook niet zelf op te treden tegen een dader, maar kan erop vertrouwen dat de overheid, in casu de politie, daarvoor zorg draagt.

De politie levert een maximale bijdrage aan het reduceren van sociale onveiligheid in en ten behoeve van de gemeenschap

De Nederlandse politie wil een maximale bijdrage leveren aan het reduceren van onveiligheid. De structuur waarbinnen de politie werkt en de handelingen van de Nederlandse politie zijn gericht op het verminderen van onveiligheid. De politie is er niet voor zichzelf, maar voor de burger. Het handelen van politiemensen kenmerkt zich door *betrokkenheid*. Het is gericht op het belang van de burger en de samenleving. Plichten gaan daarbij voor rechten. De uitstraling van de Nederlandse politie is dan ook niet die van baas over de burger, maar die van scheidsrechter in het publieke domein ten gunste van alle burgers.

De politie is er voor alle inwoners van Nederland en weegt de belangen van bepaalde (groepen van) burgers niet zwaarder dan die van anderen

Politiezorg is een publiek goed dat voor elke burger in dezelfde mate beschikbaar moet zijn. Rechtvaardigheid, gelijkheid, onpartijdigheid en kwaliteit van de

dienstverlening dienen gewaarborgd te zijn. De toegankelijkheid van de organisatie voor alle groepen en culturen in de samenleving is van belang voor de inbedding, maatschappelijke legitimiteit en de effectiviteit van de politie. In een democratische rechtsstaat dient de staat het welbevinden en de belangen van de burger in het algemeen en zonder aanzien des persoons. Dat is ook merkbaar aan de politieorganisatie en de individuele politiemedewerker als vertegenwoordiger van die rechtstaat. Zij zijn onpartijdig.

De politie is de autoriteit in de publieke ruimte

Het publieke domein is van de burger en in het verlengde daarvan van de overheid. De overheid behoort de dominante partij in de publieke ruimte te zijn wat betreft veiligheid en leefbaarheid. De politie is de autoriteit in de publieke ruimte. Zij is de baas op straat, de scheidsrechter³², die respect voor haar gezag zonodig afdwingt. Zij vervult deze rollen op grond van haar toegevoegde waarde ten opzichte van andere partijen, die voortvloeit uit de unieke combinatie van specifieke kenmerken. Dit zijn: de mogelijkheid tot gelegitimeerde uitoefening van geweld (dwangmiddelen)³³, de beschikking over opsporingsbevoegdheden, de continue aanwezigheid in de frontlinie en de hierop toegespitste professionaliteit, de daarmee samenhangende informatiepositie en de maatschappelijke verankering.

Mede gezien de toekenning van het geweldsmonopolie en de doorslaggevende stem in de rechtspleging mogen de rechtsstaat en de burger juist van de politie als vertegenwoordiger en verdediger van die democratische rechtsstaat verlangen dat zij integer is. Integer handelen is handelen in overeenstemming met de waarden en normen, zoals die in plichten en spelregels zijn vastgelegd. Politieïle integriteit verwijst naar de uitoefening van de politiefunctie overeenkomstig de daarvoor geldende normen en waarden, plichten en spelregels.

De politie is aanwezig waar en wanneer dat nodig is

Bij de vraag of de politie moet optreden, spelen kostenafwegingen geen rol. De (maatschappelijke) noodzaak van optreden staat altijd voorop. Dat neemt niet weg dat het optreden van de politie doelmatig moet zijn georganiseerd, binnen de randvoorwaarden die daarvoor door politiek en bestuur zijn gegeven (mensen versus middelen). Als het gaat om de bijdrage van de politie aan het verminderen van onveiligheid zijn centrale criteria legitimiteit, doeltreffendheid en doelmatigheid.

herijking van concepten

De politie legt actief verantwoording af aan het bevoegde gezag en aan de (lokale) gemeenschap

Het is cruciaal dat voor alle partijen helder is waarvoor de Nederlandse politie verantwoordelijk is en wil zijn, hoe zij daarover verantwoording aflegt en aan wie. De noodzaak om publiek verantwoording af te leggen is de laatste jaren toegenomen. De politie moet, evenals andere overheidsorganisaties, laten zien dat men waar krijgt voor zijn geld. De Nederlandse politie legt verantwoording af over doeltreffendheid en doelmatigheid aan het bevoegd gezag en aan de samenleving en ziet dit als een noodzakelijke voorwaarde voor de legitimiteit van haar optreden. Naast verticale verantwoording aan het bevoegd gezag, wil de Nederlandse politie ook actief verantwoording afleggen aan de (lokale) gemeenschap (horizontaal), aan burgers in wisselende samenstellingen en contexten³⁴.

De Nederlandse politie is op alle niveaus een *betrouwbare partner*. Zij komt haar afspraken na en legt verantwoording af over de met samenwerkingspartners overeengekomen bijdrage van de politie aan het reduceren van onveiligheid.

Noten hoofdstuk 2

- ²⁹ Waaronder: Beroepscode voor de politie in Nederland (2004).
- ³⁰ Hidde de Blouw (2005), *Herstelbemiddeling een politietaak? Het belang van respectvol optreden*. In: B. van Stokkom en L. Gunther Moor (red.), *Herstelbemiddeling door de politie*. Dordrecht: Stichting SMVP Producties, pp. 25-36.
- ³¹ F.C. Hoogewoning (1993), *Van driehoeksoverleg tot wijkagent. De politie in overleg over sociale veiligheid in Amsterdam, Rotterdam en Den Haag*. Arnhem: Gouda Quint.
- ³² Zie met betrekking tot metaforen voor de identiteit van de politie: Gerben Bruins (2005), *Beelden van Blauw. Een onderzoek naar de visies van de korpschefs van de Nederlandse politie op de identiteit van het Nederlandse politieapparaat*. Afstudeeronderzoek in het kader van de studie Algemene Sociale Wetenschappen (ASW) aan de Universiteit van Utrecht. Nog te verschijnen in 2005.
- ³³ De mogelijkheid van geweldsaanwending of vrijheidsbeneming blijkt belangrijker dan het feitelijk gebruik ervan. Daarom wordt ook wel gesproken over latente machtsuitoefening. Zie: Bittner, E. (1980), *The functions of the police in modern society*. Cambridge: Oegeschlager.
- ³⁴ Voor het oplossen van de mogelijke spanning tussen verticale en horizontale verantwoording, zie: Raad voor het openbaar bestuur (april 2002), *Partners in veiligheid. Van verantwoordingsbocht naar lokale verantwoording*.



De toestand
van de politiefunctie

3.1 Inleiding

De politie staat onder invloed van maatschappelijke ontwikkelingen en moet zichzelf daarom steeds aanpassen aan een veranderende omgeving. Hoe de politie inhoud geeft aan haar missie is afhankelijk van het beeld dat zij heeft van de samenleving waarin zij opereert en van de wettelijke en maatschappelijke randvoorwaarden die aan haar functioneren worden gesteld. In de visie van de Nederlandse politie komt tot uitdrukking op welke wijze de politie haar missie invult, nu en in de nabije toekomst. Ter onderbouwing van de stellingname (hoofdstuk 4) bespreken we in dit hoofdstuk de toestand van de politiefunctie zoals die op dit moment door de politie wordt ervaren. De volgende elementen komen hierbij achtereenvolgens aan bod: politisering van het veiligheidsvraagstuk, overvraging, kerntakendiscussies, horizontale fragmentatie, verticale fragmentatie en privatisering van de politiefunctie en prestatiedruk. In hoofdstuk 4 laten we zien wat de betekenis is van deze analyse voor de wijze waarop de politie haar omgeving tegemoet treedt.

3.2 Politisering van het veiligheidsvraagstuk

In het eerste hoofdstuk hebben we al kort stilgestaan bij het feit dat het veiligheidsvraagstuk in toenemende mate gepolitiseerd raakt. Bevoegd gezag, bestuur en politiek willen – al dan niet onder druk van de media en de publieke opinie – aandacht voor uiteenlopende zaken die soms haaks op elkaar staan en vrijwel nooit alle tegelijk kunnen worden verwezenlijkt. Positief is dat deze politisering leidt tot grotere aandacht voor het beleid rond veiligheid. Negatief is dat deze ook incidentgerichtheid tot gevolg heeft bij bevoegd gezag, bestuur en politiek. Bovendien lijkt deze politisering de al aanwezige tendens tot centralisering in het politiebesteding te versterken. We lichten deze punten toe.

De beleidsmatige belangstelling voor veiligheid is relatief jong. Tot begin jaren tachtig is de beleidsmatige belangstelling voor politie, justitie of vraagstukken van onveiligheid beperkt. Het bestuur laat belangrijke beslissingen over aan het ‘deskundig’ oordeel van de betrokken professionals. De professionaliteit van de politie is dan ook toegespitst op het kunnen voldoen aan de vragen van het bevoegd gezag. Het gezag denkt, de politie doet. Wat de politie doet, is echter veel meer dan het gezag vraagt. In de jaren tachtig komt hierin een kentering met de geleidelijke institutionalisering van een nieuw beleidsveld. In 1984 verschijnt het rapport van

integriteit

de Commissie-Roethof met aanbevelingen voor een meer bestuurlijke aanpak van veelvoorkomende ('kleine') criminaliteit. In datzelfde jaar stelt de minister van Justitie de eerste commissie in die moet adviseren over de beleidsplanning, de *Adviescommissie Beleidsplanning Politie (Commissie Peper)*. De commissie brengt in 1986 haar rapport uit: *Plannen met de politie*. Daarbij zijn de grenzen van wat dan veiligheidszorg gaat heten, ruimer getrokken dan het traditionele domein van politie, justitie of strafrecht. Er ontstaat een meer expliciete rol voor het (lokale) bestuur en voor vele (andere) publieke én private partijen. Dit *integraal veiligheidsbeleid* berust op het uitgangspunt dat de zorg voor veiligheid in het publieke domein niet alléén een zaak is of mag zijn van de overheid, maar dat ook andere partijen (burgers, ondernemingen of maatschappelijke organisaties) op hun verantwoordelijkheid moeten worden aangesproken. Daar staat tegenover dat er in het veiligheidsbeleid afstand is genomen van het gedogen en dat er sinds de eeuwwisseling sterk wordt geleund op de gedachte dat de aanpak van onveiligheid vooral moet komen van een sterke, daadkrachtige, eventueel ook harde overheid³⁵. Tussen deze beide ontwikkelingen bestaat een zekere spanning. Deze spanning zien we terug in het veiligheidsprogramma *Naar een veiliger samenleving*³⁶ uit 2002. Daarin zet de regering enerzijds in op intensivering van handhavingstoezicht en opsporing door de politie (repressie) en worden voorstellen gedaan tot verruiming van de wettelijke bevoegdheden van de politie (identificatieplicht, ruimer gebruik van DNA-materiaal voor opsporingsdoelen, preventief fouilleren). Anderzijds krijgt het integraal veiligheidsbeleid op lokaal niveau nieuwe impulsen en wordt de regierol van de gemeente daarin onderstreept.

Het veiligheidsbeleid van de rijksoverheid kenmerkt zich ook door spanning tussen enerzijds de betekenis die wordt toegekend aan lokaal maatwerk en decentrale beleidsontwikkelingen. En anderzijds aan de (sluipende) tendens tot centralisering, die samengaat met uniformering, standaardisering en schaalvergroting. In het actieprogramma *Ander Overheid* uit 2003 houdt het kabinet een pleidooi voor modernisering van de overheid en voor nieuwe concepten voor de invulling van de verhouding tussen rijksoverheid en uitvoeringsorganisaties. Dat betekent dat de overheid flexibeler moet worden, dat de *civil society* moet worden versterkt, dat burgers minder last krijgen van inmenging door de overheid en dat ze een betere publieke dienstverlening mogen verwachten. Dit staat in schril contrast met bijvoorbeeld de recente centralisering op het gebied van de terreurbestrijding, met als risico dat onontbeerlijke kennis vanuit de haarvaten van de samenleving verloren

gaat. Voor de politie is dat laatste buitengewoon zorgelijk omdat de toegevoegde waarde van de politie ten aanzien van de veiligheid vooral stoelt op de verbinding tussen verschillende schaalniveaus en functionaliteiten³⁷.

De centraliserende tendens in het veiligheidsbeleid is al eerder zichtbaar in opeenvolgende aanpassingen in de Politiewet 1993. Vooralsnog met behoud van de fundamentele uitgangspunten als dualiteit in gezag, *decentraal, tenzij en beheer volgt gezag*. Illustratief is de wetwijziging tot concentratie van beheersbevoegdheden op rijksniveau uit 1999³⁸ die de beheersinvloed van de minister van BZK op het regionale beheer van de politie vergroot, met instemming van het politieveld. Bovendien krijgen de beide politieministers dan de mogelijkheid landelijke beleids- en beheersthema's voor de politie vast te stellen en daarop te sturen. Dat krijgt vorm in het Beleidsplan Nederlandse Politie (BNP). De in 2000 aan het BNP gekoppelde Beleids- en Beheerscyclus getuigt van de groeiende behoefte van de politieministers aan (onderling vergelijkbare) sturings- en verantwoordingsinformatie van de 26 korpsen. De bureaucratische rompslomp die dit met zich meebrengt³⁹ is in 2002 aanleiding om deze systematiek te vervangen door die van het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006 en regionale convenanten met resultaatafspraken per korps.

Met het wetsvoorstel *Versterking bevoegdheden op rijksniveau*⁴⁰ van eind 2004 lijkt het kabinet de facto afscheid te willen nemen van de decentrale grondstructuur van het politiebestedel⁴¹. Opmerkelijk genoeg loopt het kabinet hiermee vooruit op de uitkomsten van de nieuwe evaluatie van het politiebestedel in juni 2005. Het wetsvoorstel versterkt de positie van de politieministers over de politie als het gaat om *beleid, gezag en beheer*⁴². Dit gebeurt onder meer door benoeming en ontslag van de regionale korpsbeheerder door de ministers te laten plaatsvinden, door het laten vaststellen van landelijke doelstellingen door de ministers en ook door het laten vaststellen van doelstellingen per korps door de politieministers. Het wetsvoorstel verschafft de minister van BZK wat wordt genoemd 'doorzettingmacht' ten opzichte van de politiekorpsen. De minister wordt bekleed met zwaardere bevoegdheden dan hij op grond van de Politiewet 1993 heeft.

Een negatief gevolg van de politisering en de centralisering is dat de politie wordt geconfronteerd met steeds nieuwe prioriteiten. Het inzetten van capaciteit voor

joint ventures op de infrastructuur


deze prioritaire doelen gaat ten koste van de continuïteit van de algemene taakuitvoering. Vooral als er bij nieuwe prioriteiten geen posterioriteiten worden benoemd, tast dit de betrouwbaarheid van de politie in de ogen van de burger aan en leidt dit tot uitholling van de legitimiteit van de politie. Daarbij komt dat de ruime aandacht voor veiligheid bij politiek en media de neiging van het OM versterkt om opsporingscapaciteit op voorhand toe te wijzen aan bepaalde vormen van criminaliteit (milieu, verkeer, fraude) onder aansturing van het functioneel parket. Hierdoor ontstaan er steeds meer verticale schotten binnen de politie. Dit is een vorm van fragmentatie binnen de politiefunctie. We komen hier later in dit hoofdstuk op terug.

3.3 Overvraging

De verwachtingen die vanuit verschillende geledingen van de samenleving aan de politiefunctie worden gesteld zijn vele malen hoger dan het vermogen om aan die verwachtingen tegemoet te komen. De reden ligt in het feit dat de politie te maken heeft met een groter werkaanbod door de toenemende onveiligheid en complexiteit van het veiligheidsvraagstuk. Die weer zijn terug te voeren op toenemende ontgrenzing, mobiliteit en anonimiteit van sociale - en daarmee dus ook criminele - processen. Een andere reden is de tendens tot politisering van het veiligheidsvraagstuk en tot centralisering van de aansturing van de politie door de rijksoverheid.

Als verwachtingen en prestaties moeilijk bijeen zijn te brengen, leidt dat in het algemeen tot ontevredenheid, afnemend vertrouwen en verlies aan legitimiteit. Dit legitimiteitsprobleem is niet specifiek voor Nederland en bovendien beperkt het zich niet tot de politie. Het speelt ook in andere landen en ten aanzien van andere onderdelen van de overheid. Uit onderzoek naar de legitimiteit van overheidsdiensten in internationaal vergelijkend perspectief, komt naar voren dat de politie en de krijgsmacht het binnen de overheidssector het minst slecht doen. De politie kan in het algemeen rekenen op meer vertrouwen van burgers dan bijvoorbeeld parlementen en politieke partijen⁴³.

Wat de politie moet doen, is onderwerp van een langdurig debat, de zogenaamde kerntakendiscussie. Deze discussie is niet uniek voor Nederland. Ook elders worden deze discussies gevoerd in reactie op overvraging en capaciteitsproblemen⁴⁴.



De Nederlandse kerntakendiscussie valt deels terug te voeren op het feit dat de wettelijke taakopdracht van de Nederlandse politie (art. 2 Politiewet 1993) beperkt is tot hoofdlijnen: daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven. Wel kan uit de verdeling van de verantwoordelijkheden over de politie tussen gezagsdragers nog worden afgeleid dat handhaving van de rechtsorde kan worden onderverdeeld in handhaving van de openbare orde (*maintaining order*) en strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde (*enforcing the law*).

Handhaving van de openbare orde en hulpverlening vinden plaats onder gezag van de burgemeester. Daarmee is tot uitdrukking gebracht dat het begrip openbare orde op lokaal niveau inhoud krijgt, bijvoorbeeld in gemeentelijke verordeningen. Daarbij past een bestuurlijk georiënteerde politie en de gezagspositie van de burgemeester als vertegenwoordiger van het lokale bestuur. Dit sluit aan bij het karakter van de Nederlandse staat. In de Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat hebben van oudsher zowel de rijksoverheid als de gemeente een rol op het gebied van de veiligheidszorg, terwijl de provincie in dit opzicht nauwelijks betekenis heeft. Het lokaal bestuur (gemeenteraad) heeft binnen de vastgestelde nationale kaders een grote beleidsvrijheid. De verantwoordelijkheid voor het algemene veiligheidsbeleid, voor preventie, openbare orde en hulpverlening bij nood, berust primair bij de gemeente. Veiligheid en leefbaarheid gelden als domein van het lokaal bestuur. Wat betreft de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde staat de politie onder gezag van de officier van justitie die deel uitmaakt van het landelijk OM. De verantwoordelijkheid voor de repressief georiënteerde opsporing en vervolging ligt dus op rijksniveau. Deze verantwoordelijkheidsverdeling levert een zekere mate van spanning in de politiefunctie.

3.4 Ruime taakopdracht

Dat de taakopdracht in de Politiewet beperkt is tot hoofdlijnen, heeft zowel een voordeel als een nadeel. Het voordeel is dat het de politie ruimte biedt te variëren in handelingsrepertoire en accenten te leggen al naar gelang de tijdgeest. Binnen de soevereine en democratische rechtsstaat is de politie aanvankelijk een uitvoeringsorganisatie belast met ordehandhaving en opsporing van misdadigers, dus met normhandhaving. In de jaren zeventig van de vorige eeuw is daaraan de maatschappelijke rol van de politie toegevoegd. In *Politie in Verandering* wordt gesteld dat de

kennen en gekend worden ~ nieuwe stijl

politie een taak heeft in het bevorderen van het welzijn van individu en samenleving. De auteurs van het rapport pleiten voor integratie van de politie in de samenleving. Voor intensivering en kwalitatieve verbetering van de contacten tussen politie en burgers. En voor functioneren op basis van wederzijds *kennen en gekend worden*. Daartoe moet het uitvoeren van de politietaak in handen worden gelegd van teams die zijn gebonden aan een wijk of regio: *wijkteampolitie*. Deze teams dienen een sterke interne samenhang te vertonen en nemen de gehele politietaak voor hun rekening (generale taakstelling)⁴⁵. Verschillende (gemeentelijke) korpsen introduceren in de jaren tachtig vormen van *wijkteampolitie*⁴⁶. Daarmee komt het accent meer te liggen op de rol van de politieagent als hulpverlener en samenwerkingspartner in het lokale veiligheidsbeleid, en minder op die van toezichthouder en handhaver van de rechtsorde. De betekenis hiervan is dat niet langer uitsluitend normhandhaving kenmerkend is voor de politietaak. Het gaat niet langer alleen om normstelling en adequate handhaving, maar vooral ook om het oplossen van maatschappelijke problemen. Informatie en kennis spelen hierbij een belangrijke rol.

De maatschappelijke rol van de politie krijgt gaandeweg meer nadruk. Eind jaren tachtig doet het concept van integrale veiligheid zijn intrede. De bestuurlijke aanpak van veelvoorkomende criminaliteit uit *Samenleving en Criminaliteit* wordt hiermee opgerekt tot de integrale aanpak van problemen van veiligheid en leefbaarheid. Sociale veiligheid wordt in deze context gezien als verantwoordelijkheid van verschillende partijen: lokale overheden, politie, OM, maatschappelijk middenveld, burgers en bedrijven, waarbij de gemeente als regisseur van de lokale veiligheidszorg wordt aangewezen. De vermaatschappelijking van de Nederlandse politie leidt dus niet alleen tot diversificatie van rollen, maar ook tot verbreding van het takenpakket van de politie. Wijkteampolitie en het integrale veiligheidsbeleid leiden ertoe dat de politie op lokaal niveau (basispolitiezorg, gebiedsgebonden werken) een veelheid aan taken en rollen gaat vervullen. De politie is niet langer alleen de sterke arm van de overheid, maar zij moet bovendien op lokaal niveau samenwerken met bestuur en burger, en tegemoet komen aan de wensen van bestuur en burger. Dit betekent een groter werkaanbod, terwijl het resultaat en effect van de inspanningen van de politie voor de burger steeds minder herkenbaar worden.

Vanaf het einde van de jaren negentig weerklinkt de roep om een sterker optredende overheid, met name in de vorm van een politie die sterker normhandhavend op-

treedt. Het niet in behandeling nemen van een groot aantal zaken wegens capaciteitsgebrek (het zogenaamde handhavingstekort uit de Nota Criminaliteitsbeheersing⁴⁷) enerzijds en anderzijds het hernieuwde geloof in het strafrecht als middel om een veiliger samenleving te realiseren, leiden tot druk op de politie om meer normhandhavend op te treden en de opsporing van strafbare feiten te intensiveren. Bovendien wordt de vermaatschappelijking van de politie gaandeweg meer en meer geassocieerd met een *softe* aanpak. Daarin is de politie te ver doorgeschoten in haar oriëntatie op de burger en heeft zij haar statelijke rol verwaarloosd. In de sfeer van verharding van het maatschappelijk klimaat, met de moord op de politicus Fortuyn als dieptepunt, verschijnt in 2002 het veiligheidsprogramma van het kabinet-Balkenende I. Intensivering van handhavingstoezicht en opsporing door de politie (in samenhang met de maatregelen van andere organisaties in het veiligheidsnetwerk) moeten volgens het kabinet als opgeteld effect hebben dat de criminaliteit in Nederland na 2006 met 20 à 25% zal zijn afgenomen ten opzichte van 2002. Dit zal dan vervolgens weer, zo is de redenering, leiden tot een groter gevoel van veiligheid bij burgers.

Het opgetelde effect van maatschappelijke legitimering van de politie en het concept van integrale veiligheid is dat het onderscheid tussen veiligheidszorg en politiezorg is vervaagd. De grenzen zijn steeds diffuser geworden tussen de algemene overheidstaak van de zorg voor veiligheid en de specifieke opdracht aan de politie tot handhaving van de openbare orde en tot strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Dit heeft er toe geleid dat er onduidelijkheid bestaat bij zowel de politie zelf als bij haar omgeving over de functie en de verantwoordelijkheid van de politie en daarmee over de vraag wat al dan niet terechte aanspraken zijn van burgers ten opzichte van de politie. Dit brengt ons bij het nadeel van de ruime formulering van de politietaak, namelijk dat deze onbegrensd is.

Een onvoldoende heldere definitie van de politietaak biedt ruimte voor ongebreidelde aanspraken vanuit de politiek en de burgerij. Dit leidt bijna vanzelfsprekend tot verwachtingen vanuit de omgeving die niet kunnen worden waargemaakt. Dit wordt door de politie ervaren als een toestand van overvraging: zij wordt geconfronteerd met steeds sterker uiteenlopende en steeds hogere eisen vanuit de bevolking, vanuit gezagsdragers, bestuurders, politiek en 'partners in veiligheid'. Deze situatie wordt nog versterkt door de positionering die door de politie zelf is gekozen. Veel korpsen zien (of zagen) het als hun missie de veiligheid en de leefbaarheid in


lokale oriëntatie

hun verzorgingsgebied te waarborgen. Ook de politie is dus meegegaan in de trend tot *responsabilisering* van de samenleving. Met als gevolg dat zij ook op uitvoerend niveau medeverantwoordelijkheid is gaan dragen voor veiligheidszorg. Vooral daar waar andere organisaties, om welke reden dan ook, hun verantwoordelijkheid niet nemen.

3.5 Nieuwe kerntakendiscussie

In het kader van het Beleidsplan Nederlandse Politie 1998-2002 (BNP) zijn de kerntaken van de politie opnieuw ter discussie gesteld⁴⁸ met als doel te komen tot grotere duidelijkheid ten aanzien van de vraag wat de politie wel en wat deze niet zou moeten doen. Een conclusie uit deze discussie is dat het lastig is te omschrijven wat de politie in concreto moet doen. De taakomschrijving in de wet is daartoe immers te globaal. Een onderscheid in *exclusieve, functionele en oneigenlijke* politietaken is onvoldoende scherp gebleken om de taken van de politie af te bakenen van die van anderen⁴⁹. Bovendien bestaat de laatste jaren de neiging politietaken niet alleen af te leiden uit de wet, maar ook uit bestuurlijke of maatschappelijke doeleinden. Dat betekent dat in plaats van dat men de politie opdraagt iets te doen (zoals het opsporen van de dader van een woninginbraak), de politie geacht wordt met haar optreden iets te bereiken, bijvoorbeeld vermindering van het aantal woninginbraken⁵⁰ of zelfs vermindering van criminaliteit of onveiligheid (vergelijk *Naar een veiliger samenleving*). Een schijnbaar begaanbare weg lijkt nog om die activiteiten te definiëren, die de politie in ieder geval niet (meer) moet doen.

In juli 2004 hebben de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie een brief over de kerntaken van de politie naar de Tweede Kamer gestuurd. In deze brief wordt feitelijk een poging gedaan om de twee benaderingswijzen van het kerntakenvraagstuk met elkaar te verzoenen. De eerste benaderwijze is een meer deductieve verkenning over wat de politie zou moeten doen gegeven haar functie in de rechtsstaat. De tweede benaderwijze is een meer pragmatische inventarisatie over wat de politie aan anderen moet overlaten. In de brief doen de ministers uiteindelijk geen uitspraak over welke concrete taken de politie niet langer zou moeten uitvoeren, omdat deze vraag volgens hen alleen binnen een specifieke context kan worden beantwoord⁵¹. In de brief wordt vervolgens teruggegrepen op het begrip 'exclusieve politietak'. De politie zou zich volgens de ministersbrief vooral moeten richten op



de taken die (mogelijk) gebruik van geweld of van de toepassing van dwangmiddelen met zich meebrengen. Echter, ook toezichthouders (uitgerust met geweldsmiddelen en/of met bevoegdheden tot het toepassen van dwangmiddelen) en alle bijzondere opsporingsdiensten (BOD'n) vallen dan binnen de definitie gehanteerd in de brief van de ministers. In die zin heeft de brief van de ministers dan ook niet de beoogde helderheid verschaft. Sterker nog, als deze redenering wordt gevolgd dan zou dit betekenen dat toezichthouders en bijzondere opsporingsdiensten etc. onderdeel worden van de reguliere politie, dan wel dat onder het begrip 'de politie' in de toekomst, naast de reguliere korpsen ook de bijzondere opsporingsdiensten en alle toezichthouders vallen. In de volgende paragrafen gaan we in op de relatie tussen dergelijke instanties en de politie.

3.6 Horizontale fragmentatie van de politiefunctie

Politiefunctie en politieorganisatie zijn geen synoniemen. De politiefunctie is de activiteit gericht op het handhaven van gezamenlijke normen en regels en het beschermen van leven, vrijheid en eigendom. Deze functie wordt uitgeoefend door verschillende organisaties, publieke en private. De zeggenschap over die uitoefening is eveneens verdeeld. Bestuur en OM oefenen zeggenschap uit over de politiefunctie, voorzover deze door staatsorganen wordt uitgevoerd. Daarnaast kunnen andersoortige organisaties zeggenschap hebben over delen van de politiefunctie. In de uitoefening van de politiefunctie is een prominente rol weggelegd voor de politieorganisatie. Als onderdeel van de politiefunctie levert de politie haar specifieke bijdrage aan de zorg voor de veiligheid.

Kenmerkend voor de toestand van de politiefunctie in Nederland is dat deze sterk horizontaal is gefragmenteerd. Daarmee bedoelen we dat verschillende partijen naast elkaar delen van de politiefunctie voor hun rekening nemen. Dit zijn niet alleen de klassieke uitvoerders van de politiefunctie, zoals de reguliere politie en het justitieapparaat, maar in toenemende mate ook (semi)publieke en private organisaties die taken uitvoeren op het gebied van controle, (handhavings)toezicht en opsporing. Desondanks vallen deze niet onder het begrip *politiebestel*⁵².

Bij overheidsorganisaties gaat het in de Nederlandse situatie in de eerste plaats om onderdelen van het openbaar bestuur op gemeentelijk, provinciaal en landelijk

motto: ~ waakzaam en dienstbaar

niveau belast met toezicht en bestuurlijke handhaving van ordeningswetgeving (bijvoorbeeld bouw- en woningtoezicht, milieudienst, sociale dienst). Zij beschikken over specifieke bevoegdheden, zoals het kunnen doen van bestuurlijke onderzoeken of het opleggen van bestuurlijke boetes. Sommige van deze toezichthouders zijn ook aangesteld als buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA). Deze bestuurlijke toezichthouders opereren in gemeenten onder verantwoordelijkheid van diverse wethouders, waarover de lokale gezagsdriehoek (burgemeester, officier van justitie, korpschef) veelal geen zeggenschap heeft⁵³.

Op landelijk niveau gaat het om de bijzondere opsporingsdiensten (BOD'n), te weten de Algemene Inspectiedienst (AID - Landbouw), de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD/ECD - Financiën en Economische Zaken), de Sociale inlichtingen- en opsporingsdienst (SIOD - Sociale Zaken) en de VROM Inlichtingen- en Opsporingsdienst (VROM-IOD). De huidige vier bijzondere opsporingsdiensten zijn het resultaat van fusies van 21 BOD'n ressorterend onder zeven departementen⁵⁴. Daartoe waren al eerder de bevoegdheden van de bij deze diensten werkzame buitengewone opsporingsambtenaren (BOA's) gelijkgetrokken⁵⁵. In EU-verband wordt (subsidie)-fraude bestreden door de European Anti-Fraude Organisation (OLAF).

Het bestaansrecht van de BOD'n wordt ontleend aan de 'ketenverantwoordelijkheid' van ministers op bepaalde beleidsterreinen: bewindslieden zijn politiek verantwoordelijk voor het gehele sectorale beleid, van regelgeving tot en met de strafrechtelijke handhaving. Daarnaast speelt de complexiteit van de wetgeving en de daarvoor benodigde expertise een rol. De 10 pt'n opereren traditioneel vanuit een andere systematiek dan de reguliere politie: dicht op het betreffende beleidsveld en onder verantwoordelijkheid van één vakminister. In de achterliggende jaren hebben de BOD'n zich in toenemende mate begeven op een terrein dat van oudsher vooral door de reguliere politie werd bestreken: dat van de georganiseerde misdaad. Soms vanuit een andere benadering, zo heeft de FIOD vooral belangstelling voor georganiseerde misdaad die leidt tot grote financiële nadelen voor de staat. Dit werpt vragen op. Enerzijds over domein- en taakafbakening tussen BOD'n en reguliere politie en de daarbij te hanteren criteria. Anderzijds over hoe de samenwerking tussen beide is vorm te geven. Om deze reden is halverwege de jaren tachtig al een discussie gevoerd over de vraag of de bijzondere opsporingsdiensten geheel of gedeeltelijk moesten worden geïntegreerd met de nieuw te vormen regionale politiekorpsen of het KLPD⁵⁶. De uitkomst was destijds: handhaving van de status quo,

waarin naast de reguliere politie bij vakdepartementen diensten met opsporingsbevoegdheid blijven bestaan, die waar nodig samenwerken met de politie⁵⁷.

Naast de bijzondere opsporingsdiensten kennen we op landelijk niveau de departementale inspecties en toezichtorganisaties zoals de VROM Inspectie, de Autoriteit Financiële Markten (AFM), de Opta, de Nederlandse Mededingingsautoriteit (Nma), het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) en de Voedselautoriteit⁵⁸. Regelmatig zelfs weerklinkt uit de samenleving de roep om het instellen van nieuwe toezichtorganen op allerlei gebied⁵⁹. De inspecties verrichten een veelheid aan controlerende en vaak ook handhavende taken, zij het niet met gebruik van het strafrecht.

Verder kennen we in Nederland publieke toezichthouders in verschillende gedaanten⁶⁰ (stadswachten, buurtwachten, etc.), die sinds het einde van de jaren tachtig van de vorige eeuw zijn aangesteld ter compensatie van het verlies aan sociale controle en ook in het kader van werkgelegenheidsbeleid. Het verlies aan informele sociale controle wordt gezien als een gevolg van het proces van ontzuiling, individualisering en democratisering dat zich vanaf de jaren zestig heeft voltrokken⁶¹. In combinatie met toenemende welvaart wordt het wegvallen van sociale controle ook gezien als oorzaak voor de massale toename van vermogensdelicten, de zogenaamde kleine of veelvoorkomende criminaliteit. Voortbouwend op de ideeën van de Commissie-Roethof zet het kabinet in zijn Beleidsplan Samenleving en Criminaliteit⁶² ten aanzien van de bestrijding van ‘kleine’ criminaliteit niet in op strafrechtelijke handhaving, maar op bestuurlijke preventie en geïnstitutionaliseerde vormen van sociale controle. Strafrechtelijke handhaving wordt vooral gezien als middel in de strijd tegen georganiseerde criminaliteit⁶³. Voor wat betreft het toezicht resulteert dit beleid in de aanstelling van wijkconciërges, stadswachten, dorpswachten, parkwachten, flatwachten, buurtbeheerders, portiers enzovoorts. Zo ontstaat een lappendeken van toezichtvormen in het publieke domein naast de traditionele toezichthoudende rol van de reguliere politie en van de buitengewone opsporingsambtenaren. Daarbij komen dan nog de private uitvoerders van de politiefunctie, waarover in de volgende paragraaf meer.

Tot slot, in hoofdstuk 1 is al kort aangehaald dat de klassieke afbakening van politie en krijgsmacht in termen van binnen en buiten het nationale grondgebied niet

nodale oriëntatie als nieuwe notie

langer voldoet. Vooral in de bestrijding van het terrorisme en het optreden in *failed states* (staten met weinig tot geen effectief staatsgezag) wordt duidelijk dat politiefunctie (*peace keeping*), inlichtingenfunctie en krijgsvunctie (*peace making*) niet eenvoudig meer te onderscheiden zijn. Ook nationale ontwikkelingen zetten de scheidslijn tussen politiefunctie en krijgsvunctie onder druk. Het gaat hier enerzijds om ontwikkelingen als de toegenomen vraag naar toezicht en controle, bewaking, en adequaat optreden bij grootschalige ordeverstoringen, en anderzijds om ontwikkelingen op het gebied van bijvoorbeeld personeel en beschikbare middelen in relatie tot de gestegen verwachtingen⁶⁴.

Figuur 1. Horizontale fragmentatie van de politiefunctie

Politiefunctie								
Krijgsmacht	Kmar	Douane	Particuliere beveligers	Reguliere politie	Toezichhouders	BOD'n	Inspecties	Toezichtorganen

De voortgaande horizontale fragmentatie betekent dat er ten aanzien van de politiefunctie sprake is van structurele *gezagsvermenigvuldiging*: het aantal 'bazen' neemt toe en daarmee ook de coördinatie- en afstemmingsproblematiek. Ook ontstaat er onduidelijkheid over de vraag welke instantie in welk geval verantwoordelijk is, waardoor het bestuur kan weglopen bij zijn verantwoordelijkheid op onderdelen. Het is een voordeel dat er permanente aandacht is voor bepaalde aspecten van veiligheid door het toewijzen van domeinen aan afzonderlijke instanties, zoals bijzondere opsporingsdiensten en inspecties. Hiertegenover staat het verlies van flexibiliteit en de mogelijkheid om eenvoudig capaciteitsverschuivingen te realiseren. Ook bestaat het gevaar dat onderdelen van de overheidsverantwoordelijkheid op veiligheids-

gebied uit het blikveld verdwijnen, waardoor nieuwe ontwikkelingen onopgemerkt blijven. Een ander nadeel is dat van *informatieasymmetrie*: het onvoldoende veredelen van informatie en onvoldoende wil tot het delen van informatie tussen de verschillende instanties. Deze situatie wordt nog versterkt door de onderlinge samenwerking met zusterdiensten in Europees verband (bi- en multilateraal).

3.7 Verticale fragmentatie van de politiefunctie

Met verticale fragmentatie van de politiefunctie wordt bedoeld dat de zeggenschap (autoriteit) over de politiefunctie enerzijds en de uitoefening van de politiefunctie anderzijds van elkaar gescheiden raken. In een overzichtstudie wijzen de politieonderzoekers Bayley & Shearing⁶⁵ erop dat dit een ontwikkeling is die zich wereldwijd aftekent. In figuur 2 zijn op basis van het onderscheid publiek en privaat de vier logisch mogelijke combinaties⁶⁶ weergegeven.

Figuur 2. Verticale fragmentatie van de politiefunctie

Politiefunctie	Autoriteit	Publiek	Publiek	Privaat	Privaat
	Uitvoerder	Publiek	Privaat	Privaat	Publiek

Op wereldschaal bekeken, zijn in de afgelopen 100 jaar overheden zowel de voornaamste autoriteit óver als de uitvoerder van de politiefunctie geweest. Dezelfde overheden hebben er echter toe bijgedragen dat hun monopoliepositie ten aanzien van zeggenschap is geërodeerd en wel door:

- *responsabiliseringsstrategieën*: een beroep op maatschappelijke actoren om zowel autoriteit te zijn als daadwerkelijk delen van de politiefunctie voor hun rekening te nemen; dit betreft bijvoorbeeld het stimuleren van buurtinitiatieven en buurt-overleg gericht op veiligheid of het Nederlandse integrale-veiligheidsbeleid;
- toe te staan dat (groepen) burgers zichzelf verdedigen met wapens, zoals in de VS;
- het afstoten van (eenvoudige) taken aan private organisaties (bijvoorbeeld parkeer-beheer) of het inhuren van particuliere beveiligers voor het uitvoeren van politietaken (bijvoorbeeld buitenlandse missies van de VS);
- *publiek-private samenwerking*, bijvoorbeeld tussen de overheid en banken of overheid

ondergeschiktheid MET gezag

en luchtvaartmaatschappijen, waarbij het de private partijen wordt toegestaan bepaalde controles uit te oefenen;

- het inhuren van private partijen voor zaken als bewaking van objecten of het vervoeren van arrestanten;
- het inhuren van private deskundigheid door de politie en het laten uitvoeren van eenvoudige politiewerkzaamheden door burgerpersoneel.

Omdat sommige overheden particulieren inzetten in het publieke domein, terwijl er politiekorpsen zijn die particulieren inhuren voor politietaken⁶⁷, is het niet langer zo dat het private toezicht beperkt is tot het private domein, evenmin als het publieke toezicht uitsluitend het publieke domein beslaat. Er is een divers beeld ontstaan met vele vormen van mix tussen publiek en privaat, waarbij ook gezag en beheer over het toezicht zijn gefragmenteerd. Het gegeven dat publieke en private partijen naast elkaar en in verschillende rollen (autoriteit en/of uitvoerder) kunnen optreden, maakt dat het op het eerste gezicht niet altijd duidelijk is of politiezorg wordt uitgeoefend:

- door beëdigde publieke politiefunctionarissen;
- door de overheid die particuliere beveiliging heeft ingehuurd;
- door een particuliere beveiligingsfirma die particuliere bewaking inzet;
- door een bedrijf dat publieke politiefunctionarissen heeft ingehuurd of
- door een overheid die publieke ambtenaren heeft belast met politietaken.

Dit is problematisch uit het oogpunt van verantwoordelijkheid, sturing, controle en verantwoording en voor wat betreft de duidelijkheid naar het publiek toe.

3.8 Privatisering van de politiefunctie

Bayley & Shearing zien behalve toenemende fragmentering wereldwijd ook toenemende privatisering van de politiefunctie. Er is internationaal sprake van een verschuiving van gezag, beheer en uitvoering van de publieke naar de private sector. Privatisering betekent in dit verband dat zowel de zeggenschap over als de uitoefening van de politiefunctie in handen komen van private partijen. Deze ontwikkeling is ook in Nederland zichtbaar. In het private domein tekent zich een sterke groei af van de particuliere beveiligingsorganisaties en andere private uitvoerders van de politiefunctie⁶⁸, die controle-, toezichts- en opsporingstaken uitvoeren, niet

W X V 7 1 2 3 4

zelden in opdracht van de overheid⁶⁹. Begin jaren tachtig telde Nederland bijvoorbeeld ruim 10.000 particuliere beveiligers ten opzichte van bijna 27.000 politieagenten⁷⁰. Inmiddels telt de particuliere beveiligingsbranche ruim 30.000 werknemers en heeft zij een omvang van bijna tweederde van de reguliere politie⁷¹. Het aandeel van particuliere beveiligers ten opzichte van de reguliere politie toont een constante groei.

Private dienstverleners hebben een strategisch voordeel boven de publieke dienstverleners: zij kunnen opdrachtgevers weigeren en binnen de uitvoering van politietaken grotendeels zelf bepalen wat ze wel en niet doen: toegang weigeren, deelname beperken, en uitsluiten zonder al te veel hinder te ondervinden van rechtsstatelijke uitgangspunten. In praktijk betekent dit dat in een private context afdoening veelal *sub rosa* plaatsvindt, wat zich onttrekt aan controle en geen garanties biedt voor de rechten van de ‘verdachte’. De publieke politie echter moet in principe aan alle wensen en eisen van zowel autoriteiten als het publiek voldoen. Dit wringt soms met gewenste doeltreffendheid en doelmatigheid.

Publieke politie stoelt op het uitgangspunt dat politiezorg voor elke burger in dezelfde mate beschikbaar is. Wereldwijd zijn er echter steeds meer voorbeelden van publieke politie die optreedt als quasi-private leverancier van veiligheid en haar diensten aanbiedt aan de markt. In Nederland is dit nog niet het geval. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het doorberekenen van politiekosten aan organisatoren van evenementen of het in rekening brengen van alarmopvolging. Dit heeft als gevaar dat financiële overwegingen mee gaan spelen bij het toewijzen van politiecapaciteit. Dat zou betekenen dat politiezorg niet langer uitsluitend een publiek goed is, maar ook een ‘product’ dat onder marktcondities kan worden afgezet.

3.9 Prestatiedruk

De politiefunctie heeft niet alleen te maken met horizontale en verticale fragmentering en met privatisering. Er is ook sprake van een toenemende druk om efficiënt en effectief te functioneren. De druk om te komen tot zichtbare en meetbare prestaties als het gaat om het reduceren van onveiligheid is voor alle partijen zeer hoog. Ook de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) wijst hierop. Een adequaat presterende overheid is één van de vijf voorwaarden voor het goed functi-

programmasturing

oneren van de rechtsstaat die de WRR in zijn rapport *De toekomst van de nationale rechtsstaat* noemt⁷². De overheid wordt tegenwoordig, net als andere grote organisaties, beoordeeld op effectiviteit, efficiency, flexibiliteit, snelheid van optreden, klantvriendelijkheid en afwezigheid van bureaucratische overlast. De WRR wijst op de spanning tussen de verwachte prestaties van de overheid en de mate waarin de overheid gebonden is aan de beperkingen die de rechtsstaat oplegt. Hoewel deze spanning op zich zelf niet nieuw is, heeft deze in het huidige tijdsgewricht (denk aan: terreurdreiging en de maatregelen ter bestrijding daarvan) wel een pregnantere betekenis. Dat geldt dus ook de politie.

De prestatiedruk op de politie komt van verschillende kanten: gezagsdragers, bestuurders, departementen, politieke partijen, media en vooral ook van de kant van burgers. Hoe de politie werkt en welk resultaat de politie hiermee bereikt, is een belangrijke kwestie in het maatschappelijke en politieke debat. Dat laatste blijkt bijvoorbeeld uit geregelde vragen in de Tweede Kamer aan de politieministers over het (falende) optreden van politie en justitie. Dit versterkt dan weer de tendens tot centralisering van de aansturing van de politie vanuit de departementen.

De prestatiedruk wat betreft de politiefunctie komt tot uitdrukking in de bedrijfsmatige benadering van de politieorganisatie. Daarin ligt de nadruk op verbetering van prestaties, grotere efficiëntie, kostenbeheersing en op verantwoording op basis van meetbare indicatoren. Een voorbeeld hiervan is de in 2001 ingevoerde (gedeeltelijke) prestatiefinanciering, op grond waarvan korpsen een deel van hun budget (5%) toegewezen krijgen op basis van behaalde resultaten. Het Beleidsplan Nederlandse Politie met zijn Beleids- en Beheerscyclus past ook in dit rijtje. De meest recente vorm is het Landelijke Kader Politie en de daarmee verbonden convenanten met de regiokorpsen, het KLPD en de Politieacademie⁷³. Hierin zijn resultaatsafspraken voor de gezamenlijke Nederlandse politie en voor de afzonderlijke korpsen opgenomen met bijbehorende indicatoren. De prestatiefinanciering is inmiddels onderdeel geworden van deze zogenaamde prestatiecontracten.

Deze prestatiecontracten hebben zowel positieve als negatieve kanten en zijn daarom niet onomstreden⁷⁴. Tot de positieve effecten behoort in elk geval de grotere transparantie. Ten minste een deel van de door de politie gerealiseerde output wordt zichtbaar en meetbaar, ook ten opzichte van andere schakels in de strafrechtsketen.

Er ontstaat meer zicht op de bijdrage van de politie aan de doelen van het kabinet, te weten intensivering van handhavingstoezicht en opsporing met als achterliggend doel grotere veiligheid. Als negatieve effecten worden genoemd: eenzijdige gerichtheid op de benoemde output (ten koste van de individuele vrijheid van agenten en ten koste van regionaal maatwerk⁷⁵), nadruk op de meetbare, dus de repressieve kant van het politiewerk (miniaturisering van het strafrecht⁷⁶), en het gevaar voor bureaucratisch gedoe wat betreft registreren, meten, rapporteren en verantwoording afleggen (cijferfetisjisme)⁷⁷.

De prestatiedruk ten aanzien van de politie is te verklaren uit het feit dat de politie als gevolg van politisering, fragmentatie, privatisering en overvraging moet spelen op veel velden tegelijk met een veelheid aan spelers. In feite gaat het om een proces van diversificatie van rollen van de overheid en van de politie. In een dergelijke situatie is het logisch dat een roep om helderheid weerklinkt en dat nadruk wordt gelegd op prestaties. Prestaties zijn immers een vorm van verpakte maakbaarheid. De veranderende relatie overheid–samenleving wordt daarmee echter, ten onrechte, opgevat als een probleem van het intern functioneren. Daarop volgen dan de klassieke reacties in golfbewegingen: repressief–preventief, centralisering–decentralisering of vermaatschappelijkt–verstatelijkt. Dergelijke golfbewegingen leiden tot veel kosten en energieverlies en brengen niet de gewenste duidelijkheid. Bovendien volgen ze elkaar steeds sneller op, waardoor de kosten alleen maar toenemen.

In dit licht bezien valt van de lopende evaluatie van het politiebestedel en de discussies over een versterking van de centrale component daarin weinig heil te verwachten. Enerzijds omdat de grenzen van het huidige bestel – in weerwil van het beeld hierover – nog niet zijn bereikt. En anderzijds omdat buitenlandse ervaringen laten zien dat de legitimiteit in landen met een gedifferentieerde politie groter is dan bij centrale politie en dat centralisering leidt tot grotere ontevredenheid bij burgers over de politie⁷⁸.

3.10 Richtinggevende principes

In deze situatie van veel velden en veel spelers is de politie de enige instantie waarop altijd een beroep kan worden gedaan, ook als andere spelers het hebben laten afweten. Als autoriteit in de publieke ruimte is zij aanwezig waar en wanneer dat

quo vadis?

nodig is en bewaart zij de vrede in het maatschappelijk verkeer. Dat de politie als enige deze rol kan vervullen, heeft te maken met haar betekenis als representant van de rechtsstaat, haar bijzondere bevoegdheden daarbinnen, het feit dat zij opereert zonder eigen belang en staat voor de integriteit van het geheel. Deze unieke combinatie van kenmerken vormt de basis voor de toegevoegde waarde die de politie levert met betrekking tot het reduceren van onveiligheid. Dit maakt echter dat overvraging onvermijdelijk is en dat dit in feite een essentieel kenmerk is van de politie. Die overvraging is versterkt doordat de politie een positie dichtbij de burger heeft gevonden. Die overvraging lijkt echter te zijn doorgeschoten als gevolg van enerzijds ontwikkelingen in onveiligheidspatronen (ontgrenzing, mobiliteit, anonimisering) en anderzijds door politisering en centralisering. Een herziene visie en strategie van de Nederlandse politie zijn er daarom op gericht een dergelijke situatie hanteerbaar te maken.

De politie streeft naar het leveren van toegevoegde waarde van haar optreden waar het gaat om het reduceren van onveiligheid. Toegevoegde waarde krijgt inhoud in interactie met anderen en verschilt afhankelijk van de context. De politie doet wat het meeste oplevert. Daarmee is toegevoegde waarde ook richtinggevend voor de vraag of een bepaalde activiteit tot de taken van de politie moet worden gerekend of niet. De situatie van politisering, doorgeschoten overvraging, fragmentatie, privatisering en prestatiedruk wordt zo hanteerbaar gemaakt. De politie hanteert daarbij vier richtinggevende principes of inspiratiebronnen, die de bouwstenen vormen voor haar visie en die weer worden gedragen door een aantal waarden.

Deze bouwstenen zijn:

- een brede, samenhangende taakuitvoering;
- optimale samenwerkingsgerichtheid;
- het bereiken van overtuigende resultaten;
- een gezaghebbende positie ten opzichte van haar omgeving berustend op haar professionaliteit wat betreft het vraagstuk van veiligheid en hoe hiermee om te gaan.

In het volgende hoofdstuk worden deze vier richtinggevende principes in hun samenhang behandeld.

Noten hoofdstuk 3

- ³⁵ Voor een overzicht van de achtergronden en inhoud van deze beide benaderingen, zie: Vijver, C.D. van der (1998), *De tranen van Foucault* (oratie), Enschede: Universiteit Twente.
- ³⁶ Tweede Kamer (2002-2003), *Veiligheidsprogramma Naar een veiliger samenleving*, Vergaderjaar 2002-2003, 28684, nr. 1.
- ³⁷ In het rapport *AIVD in verandering* is aangegeven dat er nog veel verbeterd kan worden in de samenwerking tussen de AIVD en de politie, en zeker ook in de organisatie en het functioneren van de RID'n, en dat de primaire opdracht aan de NCTB zou moeten zijn de verschillende (informatie) niveaus/diensten bij elkaar te brengen (Commissie Bestuurlijke Evaluatie AIVD (2004) *De AIVD in verandering*, november 2004).
- ³⁸ Wetsvoorstel *Concentratie van beheersbevoegdheden op rijksniveau*, Tweede Kamer, Vergaderjaar 1998-1999, 26813.
- ³⁹ R.J. in 't Veld e.a. (2002), *Vooruitgang of regendans? Evaluatie Beleids- en Beheerscyclus Politie*. Bestad i.s.m. Berenschot Procesmanagement.
- ⁴⁰ Wetsvoorstel *Versterking bevoegdheden op rijksniveau*, Tweede Kamer, Vergaderjaar 2004-2005, 29704.
- ⁴¹ Wat overigens in de Memorie van Toelichting op het wetsvoorstel wordt tegengesproken.
- ⁴² Het wetsvoorstel maakt een onderscheid tussen beleid, gezag en beheer, terwijl de Politiewet 1993 alleen de begrippen gezag en beheer kent. We laten dit aspect hier verder onbesproken.
- ⁴³ Recent Europees onderzoek (Eurobarometer 2003) onder Nederlandse burgers laat zien dat 70% van de bevolking vertrouwen heeft in de politie – dat is meer dan in enige vergelijkbare institutie.
- ⁴⁴ David H. Bayley and Clifford D. Shearing (2001), *The New Structure of Policing: Description, Conceptualization, and Research Agenda*, Research Report, US National Institute of Justice, July 2001.
- ⁴⁵ Zie ook: Straver, R. (1998), *Politie in Verandering; een actuele boodschap*. In: Cachet, A., E.J. van der Torre en W. van Natijne, *De blijvende betekenis van Politie in Verandering*, Den Haag: Elsevier.
- ⁴⁶ Jo Horn (1989). *Veranderingen bij de politie. Een onderzoek naar de invoering van het wijkteampolitiemodel bij de politiekorpsen van Amsterdam en Haarlem*. Alphen: Samson H.D. Tjeenk Willink.
- ⁴⁷ *Nota Criminaliteitsbeheersing* (Tweede Kamer, Vergaderjaar 2001-2002, 27 834, nrs. 1 en 2).
- ⁴⁸ Bijvoorbeeld: *Strategieconferentie Kerntaken van de politie*, 7 februari 2001.
- ⁴⁹ Zie ook: Kees van der Vijver (2004), *Kerntaken, sturing en professionaliteit*. In: B. van Stokkom en L. Gunther Moor (red), *Onoprechte handhaving? Prestatiecontracten, beleidsvrijheid en politie-ethiek*, Dordrecht: SMVP.
- ⁵⁰ C.D. van der Vijver e.a. (2001), *Kerntaken van de politie, een inventarisatie van heersende opvattingen*, Enschede, 2001.
- ⁵¹ Tweede Kamer, Vergaderjaar 2003-2004, 29628, nr. 4.
- ⁵² Zoals gedefinieerd in de Politiewet.
- ⁵³ Daarom ook wel misprijzend *wethouderpolitie* genoemd.

- ⁵⁴ Kabinetsstandpunt inzake de toekomst van de BOD's, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26955, nr. 1. Andere tellingen gaan van hogere aantallen uit.
- ⁵⁵ Zie hiervoor: H. van de Bunt en J. Nelen (ed) (2000), *De toekomst van bijzondere opsporingsdiensten*, WODC, Onderzoek & Beleid 184, Den Haag.
- ⁵⁶ C.J.C.F. Fijnaut en H. van de Bunt (2000), *De toekomst van de landelijke bijzondere opsporingsdiensten in het kader van een 'goede politiezorg'*. In: H. van de Bunt en J. Nelen (ed) (2000), *De toekomst van bijzondere opsporingsdiensten*, WODC, Onderzoek & Beleid 184, Den Haag.
- ⁵⁷ C.J.C. F. Fijnaut en H. van de Bunt (2000), op. cit.
- ⁵⁸ Zie: Paul Ponsaers en Bob Hoogenboom (2004), *Het moeilijke spel van wortel en stok – organisatiecriminaliteit en handhavingstrategieën van bijzondere inspectie- en opsporingsdiensten*, *Tijdschrift voor Criminologie* 165.
- ⁵⁹ Bijvoorbeeld op het gebied van consumentenzaken, voedselveiligheid en "eerlijk zaken doen".
- ⁶⁰ Zie hiervoor bijvoorbeeld: Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (SMVP), *Toezichthouders in publieke ruimten*. Standpunt van de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie, Dordrecht, 1998.
- ⁶¹ Gabriël van den Brink (2004), *Schets van een beschavingsoffensief: over normen, normaliteit en normalisatie in Nederland*, Amsterdam: Amsterdam University Press. Zie ook: Job Cohen (2002), "Vreemden". Cleveringa-lezing uitgesproken op dinsdag 26 november 2002 te Leiden.
- ⁶² *Samenleving en criminaliteit (1985)*. Een beleidsplan voor de komende jaren. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- ⁶³ Tweede Kamer, vergaderjaar 1984-1985, Bijlagen, 18995, nr. 2.
- ⁶⁴ SMVP (2002), *Politie en krijgsmacht*. Hun verhouding in de toekomst, Dordrecht: SMVP en SMVP (2003), *Structurele samenwerking tussen politie en krijgsmacht*, Dordrecht: SMVP.; E.R. Muller, D. Starink, ea (red.) (2004), *Krijgsmacht: Studies over organisatie en het optreden*, Kluwer.
- ⁶⁵ David H. Bayley and Clifford D. Shearing, op. cit.
- ⁶⁶ Er zijn voor Nederland vooralsnog geen voorbeelden van private zeggenschap over een publiek uitgevoerde politiefunctie.
- ⁶⁷ J. Kuiper (2000), *Wat is essentieel voor de toekomst van de politie?* In: *Tijdschrift voor de Politie*, 61e jaargang, nr. 3 (maart 2000).
- ⁶⁸ Zie: A.B. Hoogenboom (1999), *Privatisering van de politiefunctie*. In: C.J.C.F. Fijnaut, E.R. Muller, U. Rosenthal (red.) (1999), *Politie. Studies over haar werking en organisatie*, 549-575, Alphen a/d Rijn: Samson. Zie ook: Van Dijk en de Waard (2000), *Juridische infrastructuur in internationaal perspectief; criminaliteitsbeheersing*. Den Haag: Ministerie van Justitie, directie Algemene Justitiële strategie.
- ⁶⁹ Volgens Bayley & Shearing (2001) op. cit. betreft dit zo'n 60% van de opdrachten aan private partijen.
- ⁷⁰ C.A. Maas-de Waal en A. van der Torre (2000), *Veiligheid*, In: *Trends, dilemma's en beleid: Essays over ontwikkelingen op langere termijn*. CPB en SCP, Den Haag: SDU.
- ⁷¹ NRC Handelsblad 28 juli 2004, *Particuliere veiligheid*.
- ⁷² Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2002), *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, november 2002.
- ⁷³ Destijds: LSOP.
- ⁷⁴ Zie: H.H. Burger, F.C. Hoogewoning en R. Merten (2004), *Telt wat we turven of turven we wat telt?* In: *Tijdschrift voor de Politie*, 66e jaargang, nr. 10 (oktober 2004).
- ⁷⁵ Jan Terpstra (2004), *Lokale inbedding van de Nederlandse politie: stand van zaken en overzicht*. Frits Vlek e.a. (red.), *Uit balans: politie en bestel in de knel. State-of-the-art van kennis en inzichten*, Apeldoorn: Politie en Wetenschap, pp. 59-74.
- ⁷⁶ Ybo Buruma (2004), *Onoprechte handhaving*. In: B. van Stokkom en L. Gunther Moor (red.), *Onoprechte handhaving? Prestatiecontracten, beleidsvrijheid en politie-ethiek*, Dordrecht: SMVP.
- ⁷⁷ Zie voor een bespreking: Raad voor het openbaar bestuur (oktober 2002) *Presteren door leren. Benchmarken in het binnenlands bestuur*.

⁷⁸ Uit een onderzoek naar het publieke vertrouwen in de politie, uitgevoerd in de jaren 1990-1993 in 39 landen verspreid over de gehele wereld, bijvoorbeeld blijkt dat het vertrouwen van de bevolking in de politie in landen die één gecentraliseerd politiestelsel kennen lager is dan in landen die meerdere gecentraliseerde politiestelsels kennen. Respectievelijk 53% en 62% van de ondervraagden zegt (veel) vertrouwen in de politie te hebben. In landen met een meer-voudige en gedecentraliseerde politie zegt 68% van de ondervraagden (veel) vertrouwen in de politie te hebben. Andere aspecten die samenhangen met een grote mate van vertrouwen in de politie zijn onder meer: een consistente wetstoepassing, het bestaan van due process rights, het wettelijke systeem (common law scoort positiever dan civil law) en de mate van economische ontwikkeling. Zie hiervoor: Peter G. Sinden (1999), *Cross-national public confidence in police: comparisons across legal systems, police structures en due process rights*; paper aangeboden op de American Society of Criminology Conference, Buffalo.



De visie van de
Nederlandse politie

4.1 Inleiding

Veiligheid behoort tot de verantwoordelijkheid van het bestuur. De Nederlandse politie vormt binnen het veiligheidsbeleid een essentiële schakel op grond van haar toegevoegde waarde als het gaat om het reduceren van onveiligheid. Deze toegevoegde waarde ten opzichte van andere partijen stoelt op een unieke combinatie van specifieke kenmerken, te weten:

- de mogelijkheid tot gelegitimeerde uitoefening van geweld;
- de beschikking over opsporingsbevoegdheden;
- de continue aanwezigheid in de frontlinie van de samenleving en de hierop toegespitste professionaliteit;
- de daarmee samenhangende informatiepositie en;
- de maatschappelijke verankering.

De politieke processen zijn echter succesvoller naarmate de bestuurlijke wil om maatschappelijke problemen op te lossen groter is. Fragmentatie en de daarmee samengaande gezagsvermenigvuldiging zijn ten aanzien van veiligheid contra-productief.

Waar er sprake is van gemeenschappelijke doelen neemt de effectiviteit van het integraal veiligheidsbeleid toe. Gegeven de verantwoordelijkheid voor veiligheid dient het bestuur de regiefunctie in het integraal veiligheidsbeleid in te vullen. Om een optimale bijdrage te leveren aan het reduceren van onveiligheid treedt de Nederlandse politie haar omgeving tegemoet op basis van de volgende richtinggevendende principes en waarden die deze principes ondersteunen. Dit zijn: een brede, samenhangende taakuitvoering, optimale samenwerkingsgerichtheid in de strafrechtketen en naar partners in veiligheid, optimale resultaatgerichtheid en ondergeschiktheid met gezag. Dit zijn de bouwstenen van de visie van de politie, die in dit hoofdstuk aan de orde komt.

4.2 De visie van de Nederlandse politie

De visie van de Nederlandse politie geeft aan wat de Nederlandse politie wil zijn gegeven haar bestaansgrond en haar permanente opdracht, zoals verwoord in de missie, en gegeven de analyse van haar omgeving.

resultaatgericht

De Nederlandse politie geeft, nu en in de toekomst, inhoud aan haar missie door:

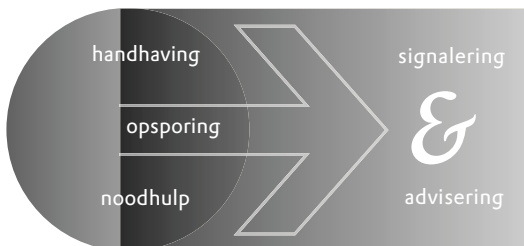
- **Een brede, samenhangende taakuitvoering.** De Nederlandse politie vervult met het oog op haar wettelijke taakopdracht verschillende functies en wil deze in samenhang inhoud blijven geven ten gunste van maximale legitimiteit, doeltreffendheid en doelmatigheid.
- **Samenwerkingsgerichtheid.** Vanuit haar dominante positie binnen de veiligheidsfunctie streeft de politie naar optimale samenwerking met andere bij veiligheid betrokken partijen.
- **Resultaatgerichtheid.** De Nederlandse politie is gericht op het bereiken van overtuigende resultaten en kiest voor een meer directe sturing op de uitvoering. Doeltreffendheid gaat daarbij boven doelmatigheid.
- **Ondergeschiktheid MET gezag.** De Nederlandse politie is ervan overtuigd dat zij, in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag, een eigenstandige bijdrage kan leveren aan veiligheid door de professionaliteit van mensen en organisatie en door haar gezag als frontlijnorganisatie van de overheid in het publieke domein.


4.3 De visie van de Nederlandse politie: toelichting

Brede, samenhangende taakuitvoering

De Nederlandse politie vervult met het oog op haar wettelijke taakopdracht uiteenlopende functies en rollen en geeft deze in samenhang inhoud. In *Tegenhouden troef*⁹ heeft de politie dit als volgt verwoord. Uit de taakopdracht in de Politiewet 1993 laten zich drie taken afleiden. Dit zijn de *handhaving van de openbare orde*, de *opsporing van strafbare feiten* en het *verlenen van hulp bij noodsituaties*. Uit deze drie taken vloeit een vierde taak voort, te weten *signaleren en adviseren*. In figuur 3 is dit schematisch weergegeven.

Figuur 3. Taken van de politie





De eerste drie taken hangen vooral samen met de functie van de politie als uitvoeringsorganisatie van de overheid of, met andere woorden, de politie als zwaarmacht. Voor deze drie taken geldt het in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels van artikel 2 van de Politiewet 1993. Het betreft de taken van de politie waartoe politiemedewerkers zijn bekleed met een algemene opsporingsbevoegdheid en met de mogelijkheid geweldsmiddelen in te zetten. Het betreft politiemedewerkers in de rol van toezichthouder, handhaver, opspoorder en verlener van noodhulp. Signaleren en adviseren vindt niet zijn grondslag in de taakomschrijving in de Politiewet, maar vloeit voort uit de drie hiervoor genoemde taken. Waar het om gaat is dat de politie vanuit haar operationele ervaringen, de daarmee samenhangende informatiepositie en haar professionaliteit problemen op het gebied van veiligheid signaleert en waar mogelijk omvormt tot adviezen aan andere actoren, met name wat betreft de verantwoordelijkheid van deze partijen voor hun bijdrage aan veiligheid³⁰. Dit betreft de politie in de rol van gezaghebbende leermeester en gangmaker (aanjager).

De politie heeft een aantal redenen om te kiezen voor het continueren van de brede, samenhangende taakuitvoering.

- Om te beginnen geldt: *het geheel is meer dan de som der delen*. De effectiviteit van de ene taak is sterk afhankelijk van de inbreng en bijdrage vanuit de andere taak. De gezamenlijke output van alle functionele en gebiedsgebonden onderdelen van de politie versterkt het functioneren van elk van die onderdelen en draagt daarmee bij aan het resultaat van de gehele organisatie. *Boeven vangen* gebeurt niet alleen in recherchestructuren. Noodhulpverzoeken van burgers leiden bijvoorbeeld vaak tot aanhoudingen op heterdaad en vormen in dat geval het eerste stadium van het opsporingsproces. De legitimiteit van de politie stoelt in belangrijke mate op de samenhang in de taakuitvoering. Verder is het zo dat strafbare feiten en wets-overtredingen vaak tegelijk een verstoring van de openbare orde betekenen, en omgekeerd. Waar ordehandhaving, opsporing en noodhulp elkaar raken is bij uitstek een belangrijke en unieke rol voor de politie weggelegd, omdat de politie als enige van de overheidsorganisaties in het publieke domein gedrag direct en effectief kan beïnvloeden.
- Problemen van sociale onveiligheid manifesteren zich op verschillende schaal, variërend van wijk tot wereld. Iedere schaal heeft zijn eigen kenmerken en een probleem op de ene schaal is niet per definitie belangrijker dan een probleem op

signaleren en adviseren

een andere schaal. Ordeproblematiek (overlast) en criminaliteit in een wijk verdienen de aandacht van de politie, maar ook internationaal georganiseerde misdaad. Tussen de verschillende niveaus bestaat samenhang. Criminaliteit ‘woont’ ergens, en ook de eerste tekenen van het gevaar van terrorisme kunnen in de woon- en leefomgeving worden gesignaleerd. Het thema terreurbestrijding laat zien dat lokale activiteiten een cruciale rol spelen bij een wereldwijd thema. Het gaat dan vooral om de signalerende functie van de lokaal georiënteerde onderdelen van de politieorganisatie. De politie vervult daarom haar functies in samenhang met elkaar. Voorwaarde is wel dat de capaciteitsverdeling zodanig is dat de verschillende functies adequaat kunnen worden uitgeoefend en dat de continuïteit daarvan is geborgd.

- Een brede samenhangende taakuitvoering biedt de mogelijkheid om relatief eenvoudig capaciteitsverschuivingen te realiseren, dus zonder nieuwe dienstonderdelen in te richten. Daarmee kan de politie flexibel inspelen op veranderende inzichten en maatschappelijke stromingen. Daar staat tegenover dat dit de politie in de ogen van anderen soms onbetrouwbaar maakt. Bijvoorbeeld als een afspraak met een wethouder of een minister wordt doorkruist door een ramp of een dringender prioriteit. De politie dient zich te realiseren dat de omgeving (de politiek) niet uit de voeten kan met de mededeling dat het zo’n vijf jaar kost voordat een capaciteitsuitbreiding bij de politie daadwerkelijk leidt tot extra blauw op straat. Daar staat tegenover dat de politici moeten inzien dat extra mensen toevoegen niet van vandaag op morgen zijn beslag krijgt. Een blik agenten opentrekken is geen realistisch beeld. Structureel nieuwe taken voor de politie (denk aan maatregelen in de sfeer van terreurbestrijding) vragen om capaciteitsuitbreiding. Als die (nog) niet kan worden gerealiseerd, betekent dit dat de politiek aangeeft wat de politie dan moet laten liggen ten gunste van die nieuwe, structurele taken.
- Een samenhangende taakuitvoering levert niettemin een grotere kans op succes dan het aanbrengen van verticale schotten en het op voorhand afzonderen van capaciteit voor allerlei verschillende prioriteiten, zoals milieu en fraude. Een dergelijke, meer functionele benadering heeft als voordeel dat er permanente aandacht bestaat voor een bepaald probleem. Daar staat tegenover dat onderdelen van de overheidsverantwoordelijkheid op veiligheidsgebied buiten zicht raken. Dat daardoor nieuwe ontwikkelingen niet worden opgemerkt en ook niet breed kunnen worden opgepakt en dat men onvoldoende kritisch is op de vraag of het nuttig is de functionele eenheid te laten voortbestaan. Om deze redenen is de

1 2 3 4 5 6 7 8

politie bepaald geen voorstander van versterking van de ontwikkeling van het functioneel parket binnen het OM.

De politie streeft niet alleen naar een brede, samenhangende taakuitvoering, maar ook naar evenwicht in de aandacht voor de componenten van die brede taak⁸¹. Dat betekent dat de Nederlandse politie haar aandacht niet eenzijdig wil richten op het opsporingsproces met inzet van repressieve middelen van het strafrecht. Zij neemt dan ook stelling tegen de slotpassage van de brief van de ministers over de kerntaken van de politie van 15 juli 2004⁸². De zinsnede dat de politie “toekomst aan de taken die we hen primair hebben toebedacht, te weten de bestrijding van de criminaliteit” lijkt immers te suggereren dat de ministers ordehandhaving en noodhulp ondergeschikt maken aan opsporing. De slotpassage is strijdig met eerdere standpunten van het kabinet die uitgingen van nevenschikking van taken en met de rest van de brief. Ook het WRR-rapport over de rechtsstaat, dat in november 2003 door het kabinet is onderschreven, noemt effectieve rechtshandhaving, vooral in de strafrechtelijke sfeer, als slechts één van de voorwaarden voor het goed functioneren van de rechtsstaat⁸³. In de midterm review van het veiligheidsprogramma *Naar een veiliger samenleving* gaat het kabinet overigens wel uit van nevenschikking van ordehandhaving, noodhulp en opsporing⁸⁴.

Samenwerkingsgerichtheid

De politie vormt een onderdeel van een breder ‘veiligheidsbestel’ waarin andere organisaties hun eigen verantwoordelijkheid hebben en moeten nemen, dan wel een beroep op marktpartijen moeten doen⁸⁵. Met deze partners in ketens of netwerken zoekt de politie nadrukkelijk samenwerking. Want, de politie is ervan overtuigd dat veiligheid moet worden georganiseerd, dat iedereen daaraan vanuit de eigen verantwoordelijkheid hoort bij te dragen en dat er een goede balans hoort te bestaan tussen preventie en repressie. Wel is vereist dat betrokken partijen zelf weten wat hun taken zijn en dat daarover ook duidelijkheid bestaat bij de andere partijen. Dat maakt het mogelijk dat partijen elkaar aanspreken op hun verantwoordelijkheden en dat tussen partijen bindende afspraken worden gemaakt. De politie gelooft dus in het concept van integrale veiligheid, hoewel er aanleiding is zeer kritisch te staan ten aanzien van de uitwerking die daaraan tot nog toe is gegeven. Dit betreft met name de regierol die door de rijksoverheid bij de lokale overheid (gemeenten) is neergelegd. Gemeenten blijken die rol in praktijk onvoldoende invulling te (kunnen) geven⁸⁶.




toezicht, toezicht, toezicht

De politie weet uit ervaring dat effectiviteit van het politieoptreden en de bestending van de resultaten daarvan alleen met behulp van anderen kan worden bewerkstelligd. Vanuit haar dominante positie binnen de veiligheidsfunctie streeft de politie daarom naar optimale samenwerking met andere bij veiligheid betrokken partijen.

De politie vormt de eerste en meest zichtbare schakel van de zogenaamde strafrechtsheten. Haar rol daarbinnen dient helder te worden geformuleerd. De beeldspraak van de keten suggereert ten onrechte dat er sprake is van een aaneenschakeling van organisaties met een gemeenschappelijke doelstelling. De politie wordt in toenemende mate aangesproken op de prestaties van andere 'schakels in de keten'. Het is daarom zaak dat de afstemming met de andere spelers uit de strafrechtsheten (vervolgen en opvolgen) zodanig is dat doeltreffendheid, doelmatigheid en legitimiteit van de politie niet ter discussie staan.

De Nederlandse politie wil maatschappelijk geïntegreerd werken. Het gaat niet alleen om de handhaving van regels (taakgericht), maar ook om het verlenen van hulp (vraaggericht, probleemgericht). In dit opzicht is er aan het gedachtegoed van *Politie in Verandering* nog niets veranderd: het gaat om *kennen en gekend worden*. Deze strategie is echter niet langer vrijblijvend, maar behelst het aangaan van informatie-relaties: het over en weer informeren van diensten en instanties (*kennen en gekend worden nieuwe stijl*).

In de visie van de Nederlandse politie is een actieve participatie van maatschappelijke actoren van groot belang. Betrokkenheid en sociale zelfredzaamheid van burgers, zowel individueel als gezamenlijk in (lokale) netwerken, vormen een essentiële factor in het bevorderen van veiligheid van hun leefomgeving⁸⁷. Een kleinschalige en prompte aanpak van de problemen verhoogt de oplosbaarheid en voorkomt escalatie. Deze burgerparticipatie blijkt echter moeilijk van de grond te komen (of te kunnen voortbestaan) als de politie dat niet zichtbaar ondersteunt⁸⁸. Nabijheid, beschikbaarheid, aanwezigheid, bereikbaarheid, bekendheid en persoonlijke gekendheid van de politie zijn daarbij van groot belang. De aanpak van veiligheidsproblemen brengt soms risico's met zich mee. In dat geval beschikt de politie niet voor niets over het geweldsmonopolie, zij heeft de functie van 'achterwacht' als het onverhoopt mis dreigt te gaan. Daarnaast is de politie als katalysator voor sociale



zelfredzaamheid noodzakelijk. Zij kan burgers mobiliseren en hen ondersteunen bij het in de praktijk brengen van hun ideeën. Als de politie dat niet doet belemmert dat de betrokkenheid van burgers en maatschappelijke organisaties. Bovendien bergt dat het gevaar in zich dat burgers zich door de politie niet serieus genomen voelen. De precieze invulling van de rol van de politie als achterwacht en katalysator verschilt per locatie. De problemen die aanpak behoeven, wat burgers al dan niet kunnen en waar zij steun nodig hebben, verschilt per context. De toegevoegde waarde van de politie is haar vermogen arrangementen te ontwikkelen die inspelen op verschillende contexten⁸⁹. Juist in dit vermogen schuilt de kracht van de politie bij het bevorderen van sociale zelfredzaamheid. Sociale zelfredzaamheid komt niet uit de lucht vallen, je moet het organiseren.

Het grootste probleem in de hedendaagse context van veiligheidszorg, waarbinnen effectmeting een centrale rol speelt, is dat de preventieve werking van deze benadering moeilijk is vast te stellen. De politie blijft er echter van overtuigd dat een kleinschalige aanpak van het grootste belang is. Als ondersteuning daarvan mogen recente buitenlandse ervaringen dienen. Toen in het Verenigd Koninkrijk de politie een aantal jaren had ingezet op een vooral repressieve benadering (in de vorm van informatiegestuurde opsporing) deed zich al weer spoedig de behoefte voelen aan politiezorg die was gericht op ondersteuning van burgers (*reassurance policing*). Frankrijk begon aan het einde van de jaren negentig, onder meer geïnspireerd door de Nederlandse gebiedsgebonden politiezorg, met *police de proximité* ofwel ‘ nabijheidspolitie’. Toen enkele jaren later minister Sarkozy van Binnenlandse Zaken deze vorm van politiezorg wilde verminderen omdat het geen kerntaak zou zijn, leverde hem dat een hevig conflict op met de burgemeesters van een aantal grote steden met probleemwijken (onder meer Toulouse, Marseille en Straatsburg). Zij hadden juist ervaren dat het opereren dicht bij burgers een belangrijke bijdrage leverde aan de veiligheid. Deze ervaringen dienen voor de Nederlandse politie een stimulans te vormen door te gaan op de weg van de kleinschalige lokaal gebonden politiezorg.

In het gebiedsgebonden werken als vorm van *community policing* heeft de nadruk tot nu toe vooral gelegen op geografische eenheden (wijken en buurten) en op het lokale bestuur. Tegenwoordig wil de politie het begrip maatschappelijke omgeving in ruimere zin opvatten dan tot nu toe veelal gebruikelijk is en haar aandacht nadrukkelijk ook richten op andere gemeenschappen (*communities*). Dit betreft bijvoor-

utopisch verlangen naar veiligheid

beeld het (georganiseerd) bedrijfsleven (winkeliersverenigingen, bedrijvencentra, brancheorganisaties), sociale groeperingen en maatschappelijke organisaties (bijvoorbeeld zorginstellingen, scholen, culturele instellingen, Amnesty International, ANWB en Consumentenbond). *Kennen en gekend worden nieuwe stijl* is ook hier van toepassing. De politie heeft immers te maken met verschillende doelgroepen en dat vraagt om differentiatie in benadering (vergelijk product-marktcombinaties). Niet alle contacten met de samenleving verlopen vanzelfsprekend het best via het loket van de wijk- of buurtagent.

Resultaatgerichtheid

De politie is zich ervan bewust dat er resultaten van haar worden gevraagd en zij wil deze ook leveren. Niet alleen wat betreft repressief optreden, maar nadrukkelijk ook ten aanzien van preventie, proactie en Tegenhouden. Dit zijn geen vrijblijvende activiteiten⁹⁰. Belangrijk daarbij is de vraag hoe de uiteindelijk gewenste resultaten zijn benoemd. Maatschappelijke vrede, veiligheid en beschikbaarheid zijn moeilijk te kwantificeren begrippen. Gelet op het feit dat maatschappelijke vrede en veiligheid samenhangen met criminaliteit en ongepast gedrag, mag van de politie verwacht worden dat zij mede bewerkstelligt dat de omvang van criminaliteit en ongepast gedrag zich binnen hanteerbare grenzen beweegt of gaat bewegen. Een goed hanteerbaar meetsysteem is dan het aantal aangiften in verhouding tot de (gemeten) aangiftebereidheid.

Binnen het primaire proces van de politie gaan legitimiteit en doeltreffendheid boven doelmatigheid. De ernst van het probleem en de effectiviteit van optreden zijn bepalend voor de prioritering. Dat geldt zowel voor beschikbaarheid (altheid, paraatheid), als voor toezicht en opsporen. Uiteraard dienen deze processen doelmatig te worden uitgevoerd.

Bij resultaatgericht werken past ook het aanbrenge van focus. Waar voorheen in de opsporing het resultaat vooral werd gedefinieerd in termen van volume (aantal zaken) en de spreiding daarvan over typen misdaad, streeft de politie tegenwoordig naar beperking. Dat komt tot uitdrukking in dadergerichtheid in plaats van delictgerichtheid (bijvoorbeeld de aanpak van veelplegers). Gegeven de ontwikkeling van toenemende mobiliteit, ontterritorialisering en anonimisering biedt een meer persoongerichte benadering, gericht op *ont-anonimisering*, meer soelaas.

Om overtuigende resultaten te bereiken ontwikkelt de politie nieuwe sturingsconcepten. Zo kiest zij voor een meer directe sturing op de uitvoering. Dit betekent onder andere standaardisatie van werkprocessen als onderdeel van een gemeenschappelijke bedrijfsarchitectuur en minder vrijblijvendheid in de uitvoering met behoud van professionele ruimte. Dat betekent ook dat de politie kiest voor een meer bedrijfsmatige benadering van het operationele werk, het aankweken van meer gevoel voor de uitvoering bij het leiderschap en het appelleren aan een meer directe en gedisciplineerde sturingscultuur.

Ondergeschiktheid MET gezag

De Nederlandse politie is een professionele organisatie met een eigen verantwoordelijkheid. Zij oefent haar vak op deskundige wijze uit, met een aan haar professionaliteit gelieerde zelfstandigheid. Deze professionele ruimte wordt met inachtneming van de verantwoordelijkheden van de gezagsdragers ingevuld. Dit laat zich karakteriseren als: *in gebondenheid vrij*. Op grond van haar professionaliteit heeft de Nederlandse politie een gezaghebbende positie ten opzichte van haar omgeving. De politie is dus geen passieve speler, maar rekent het tot haar verantwoordelijkheid, problemen op het gebied van onveiligheid te signaleren en daarover te adviseren aan het bestuur.

De Nederlandse politie is ervan overtuigd dat zij, in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag, een eigenstandige bijdrage kan leveren aan veiligheid door de professionaliteit van haar mensen en organisatie en door haar gezag als frontlijnorganisatie van de overheid in het publieke domein. Dit maakt de politie tot een bondgenoot van bestuur en samenleving waar het gaat om het reduceren van onveiligheid. De politie presenteert het eigen functioneren zelfbewust, in de wetenschap dat zij gegeven de beschikbare kennis en middelen het maximale doet. Het gaat de politie daarbij niet om een legalistische wetstoepassing, maar om handelen dat bijdraagt aan het reduceren van onveiligheid. Dit betekent dus niet alleen *blauw* (handhavingstoezicht, opsporing), maar vooral *gekleurd blauw*⁹¹: situationeel bepaald handelen en differentiatie in handelingsrepertoire (signaleren, adviseren, aanjagen/activeren/mobiliseren, Tegenhouden). Dit maakt sturing van het politiewerk door regelgeving of beleid, dus vooraf, in toenemende mate problematisch. Nodig is daarom dat de politieorganisatie als geheel meer professionele ruimte krijgt, waarin het accent niet ligt op sturing vooraf, maar op (horizontale) verantwoording achteraf wat betreft de resultaten waaraan de politie zich heeft verbonden.

virtuele toegangspoorten op de infrastructuur

Dit uitgangspunt betekent enerzijds dat de politie in staat moet zijn inzicht te geven in wat kan onder welke omstandigheden. Als de politie aan het bestuur ten aanzien van de publieke ruimte een, nader te kwantificeren, basisniveau van politiezorg (een basispakket) kan garanderen, wordt daarmee de neiging tegengegaan om delen van de (semi)openbare ruimte, zoals winkelcentra en woonwijken, af te schermen, zoals in het buitenland al veelvuldig gebeurt (*gated communities*). Anderzijds betekent het uitgangspunt dat waar politiek en/of bevoegd gezag extra prioriteiten stellen zonder daarbij extra middelen vrij te maken of aan te geven wat de politie dan eventueel moet laten liggen (posterioriteiten), de politie inzichtelijk maakt wat de consequenties zijn als aan de nieuwe prioriteiten gevolg wordt gegeven. Dit geldt bijvoorbeeld de vragen van burgemeesters om capaciteit die het overeengekomen basisniveau van politiezorg te boven gaat, of vragen van het Openbaar Ministerie om voorrang te geven aan bepaalde delictgroepen.

Noten hoofdstuk 4

- ⁷⁹ Projectgroep Opsporing-2, Raad van Hoofdcommissarissen (2003), Tegenhouden troef; op. cit.
- ⁸⁰ Zie hiervoor ook de Brief van de ministers van BZK en van Justitie van 15 juli 2004, Tweede Kamer, Vergaderjaar 2003-2004, 29628, nr. 4.
- ⁸¹ Zie ook: Martin Lamboo (2004), "Politietak niet verenigen tot repressie", interview Bob Visser. In: Justitie Magazine, Ministerie van Justitie, Den Haag, oktober 2004.
- ⁸² Brief van de ministers van BZK en van Justitie van 15 juli 2004, Tweede Kamer, Vergaderjaar 2003-2004, 29628, nr. 4.
- ⁸³ De WRR plaatst effectieve rechtshandhaving naast andere voorwaarden, te weten een adequaat presterende overheid, een goed functionerende rechterlijke macht, een levendige civil society als draagvlak en voldoende vertrouwen van de bevolking in het recht.
- ⁸⁴ Tweede Kamer (2004-2005), Naar een veiliger samenleving, midterm review, Vergaderjaar 2004-2005, 28684, nr. 44.
- ⁸⁵ Zie: Erwin Muller (2004), De politie in het veiligheidsbestel. In: Frits Vlek e.a. (red.), *Uit balans: politie en bestel in de knel. State-of-the-art van kennis en inzichten*, Apeldoorn: Politie en Wetenschap, pp. 15-34.
- ⁸⁶ Monique Kieverink, Ron Smits (2002), *Integraal Veiligheidsbeleid: de regierol van de gemeente*, Een onderzoek naar de inhoud van het integraal veiligheidsbeleid, afstudeerscriptie Universiteit Twente, Enschede juni 2002; Michel Dückers (2005), *Gemeentelijke veiligheidszorg naar beste vermogen*. Dordrecht: Stichting SMVP Producties.
- ⁸⁷ Commissie sociale zelfredzaamheid van de Stichting Maatschappij en Politie (1990), *Naar een nieuwe balans van verantwoordelijkheden*, Arnhem: Gouda Quint; F.A.C.M. Denkers (1993), *Op eigen kracht onveiligheid de baas. De politie van pretentieuze probleemoplosser naar bescheiden ondersteuner*, Lelystad: Koninklijke Vermande (deel 8 uit de publicaties van de Stichting Maatschappij en Politie).
- ⁸⁸ Zie J. Terpstra en R. Kouwenhoven (2005), *Burgers als deelnemers aan lokale veiligheidsnetwerken*. In: *Tijdschrift voor Veiligheid & Veiligheidszorg*, jrg. 4, nr. 1, pp. 4-16.
- ⁸⁹ Stichting Maatschappij en Politie (1996), *Toekomst gezocht. Het functioneren van de politie ter discussie*, Dordrecht.
- ⁹⁰ Zie: F.C. Hoogewoning (2004), *Tegenhouden nader verkend*. In: *Tijdschrift voor de Politie*, 65e jaargang, nummer 3 (maart 2004).
- ⁹¹ Klootwijk, R., (2005). *Gekleurd blauw, Small changes, large issues*. Eindverslag van een analyse- en interventietraject Organisatie, Cultuur en Management, Universiteit Utrecht. Politie Rotterdam-Rijnmond.



De strategie van de
Nederlandse politie

5.1 Inleiding

De Nederlandse politie wil een maximale bijdrage leveren aan het verminderen van onveiligheid. Dit laat onverlet dat burgers, maar ook andere partijen, zoals het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en het bestuur, een eigen verantwoordelijkheid hebben om maatregelen te treffen ter bescherming van veiligheid van lijf en goed. Politiële processen zijn immers succesvoller naarmate de bestuurlijke wil om maatschappelijke problemen aan te pakken groter is. Ten aanzien van het bevorderen van veiligheid beperkt het optreden van de politie zich tot het publieke domein. Uiteraard geldt dit niet voor de opsporing van daders van strafbare gedragingen. Deze strekt zich ook uit tot het private domein. Zoals we in hoofdstuk 3 uitvoerig hebben behandeld, nemen ook andere partijen delen van de politiefunctie voor hun rekening. Voorzover dit (dreigende) overlap van werkterreinen tot gevolg heeft, leidt dit tot vragen van afbakening of aansluiting, of anders gezegd, hoe om te gaan met deze overlap. Hieraan besteden we later in dit document (hoofdstuk 6) aandacht.

In de strategie wordt aangegeven welke aanpak de Nederlandse politie wil volgen of anders gezegd, langs welke weg zij haar missie en visie inhoud geeft. Dit betreft in ieder geval de volgende elementen:

1. Een op doeltreffendheid gericht functieconcept.
2. Een op doelmatigheid gericht organisatieconcept.
3. Een herijkt veiligheidsconcept.
4. Een operationeel concept.
5. De realisatie van de noodzakelijke randvoorwaarden.

In het operationeel concept komen functieconcept, organisatieconcept en veiligheidsconcept bij elkaar. Het operationeel concept vormt de kern van de wijze waarop de Nederlandse politie de actuele veiligheidsproblematiek door anonimiteit, mobiliteit en open grenzen tegemoet treedt.

5.2 Doeltreffend functieconcept

In het functieconcept is aangegeven welke functies de politieorganisatie als geheel moet kunnen vervullen wil zij effectief zijn in de uitvoering van haar taken zoals die beschreven zijn in paragraaf 4.3.

W X V 7 1 2 3

waken tegen kwaad

Een adequate politieorganisatie is in staat tot de wisselende inzet van de volgende functies:

- **Stabiliseren en mobiliseren.** De politie bewaart de vrede op straat. Zij zorgt voor rust, orde en veiligheid. Zij biedt burgers ondersteuning, aanwezigheid, nabijheid, zichtbaarheid en waar nodig (snelle) bereikbaarheid. Daarnaast zorgt de politie waar nodig voor het activeren en mobiliseren van partijen.
- **Beschermen van lijf en goed.** De politie draagt zorg voor het adequaat beschermen van personen en bezittingen.
- **Controleren.** Het gericht toezicht houden in de publieke ruimte en het handhavend optreden.
- **Interveniëren.** Dit betreft activiteiten van noodhulpverlening, handhaving van de openbare orde bij (grootschalige) verstoringen en crisisbeheersing. Gemeenschappelijk kenmerk is 'daar waar nodig, op het moment dat het nodig is'. Vertrekpunt is de voortdurende beschikbaarheid of paraatheid van de politie.
- **Opsporen.** Opsporen van daders van strafbare feiten is de bijdrage van de politie aan de rechtshandhaving door de overheid, zodat burgers vertrouwen in de rechtsstaat houden.
- **Signaleren en adviseren.** De politie geeft aan waar samenwerkingspartners in haar optiek een grote bijdrage zouden kunnen en moeten leveren aan het reduceren van onveiligheid.

5.3 Functieconcept: toelichting

Stabiliseren en mobiliseren

Ondersteuning, aanwezigheid, nabijheid, zichtbaarheid en waar nodig (snelle) bereikbaarheid zijn de elementen die burgers in het bijzonder verlangen van overheids- en hulpverleningsinstellingen, zo blijkt uit onderzoek⁹². Daarmee ondersteunt de Nederlandse politie de zelfredzaamheid van burgers (*reassurance*⁹³). Deze ondersteuning is nodig om burgers op ideeën te brengen (de politie als *pedagoog, gangmaker, aanjager of katalysator*) en om burgers de veiligheid te garanderen⁹⁴ (de politie als *laatste verdediger, als achterwacht*). Daarnaast zorgt de politie voor het activeren en mobiliseren van partijen.

Beschermen van lijf en goed. De Nederlandse politie draagt zorg voor het adequaat beschermen van personen en bezittingen waar en wanneer er sprake is van acute

dreiging en voorzover dit samenhangt met de in de missie aangehaalde rol als hoeder van de rechtsstaat en dit optreden bijdraagt aan het verminderen van onveiligheid. Voor het (statisch) bewaken van objecten dient niet langer beslag te worden gelegd op schaarse politiecapaciteit.

Controleren

Controleren betreft hier het gericht toezicht houden in de publieke ruimte en het handhavend optreden, ook aangeduid als handhavingstoezicht (*doe-zicht*). Om criminaliteit te kunnen tegenhouden zijn proactie, preventie en controlebevoegdheden doelmatiger dan opsporen.

Interveniëren

De interventiefunctie betreft alle vormen van acute crisisbeheersing op iedere schaal waar het probleem zich voordoet. Concreet betreft dit activiteiten variërend van noodhulpverlening, handhaving van de openbare orde bij (grootschalige) verstoringen, tot en met crisisbeheersing in de zin van het Referentiekader Conflict- en Crisisbeheersing. De politie is er *daar waar nodig, op het moment dat het nodig is*. Vertrekpunt is de voortdurende beschikbaarheid of paraatheid (preparatie) van de politie. Door tijdig en adequaat interventies te plegen, biedt de politie zekerheid en vertrouwen en geeft zij rugdekking aan het bestuur, maatschappelijke actoren en individuele burgers. Adequaat interveniëren vereist het beschikbaar hebben van competenties om het onverwachte effectief te kunnen managen.

Opsporen

Strafrechtelijke handhaving vormt een onderdeel van een geheel van interventiestrategieën, waaronder preventie, toezicht en Tegenhouden die vooral worden ingezet om de kans op criminaliteit te verkleinen. Opsporen en vervolgen zijn het antwoord van de overheid op gepleegde criminaliteit. Opsporing van daders van strafbare feiten is de bijdrage van de politie aan de rechtshandhaving door de overheid, zodat burgers vertrouwen in de rechtsstaat houden.

Criminaliteit en openbare ordeverstoringen zijn complexe maatschappelijke verschijnselen. De politie heeft niet of nauwelijks invloed op de dieper liggende oorzaken daarvan. Door bijvoorbeeld verplaatsingseffecten (naar tijd en type misdrijf) heeft opsporing alleen een beperkte invloed op het criminaliteitsniveau in een sa-

x-aantal partners

menleving. Een te grote nadruk op strafrechtelijke handhaving door de politie ontkent dit probleem en legt een te grote verantwoordelijkheid bij de politie voor de oplossing van complexe maatschappelijke vraagstukken. Desondanks lijkt in het politiek-maatschappelijke debat de rol van het strafrecht met betrekking tot het reduceren van onveiligheid nog altijd te worden overschat. Tegenover deze visie is vanuit de politieprofessie het concept Tegenhouden⁹⁵ ontwikkeld. Daarin wordt recht gedaan aan het feit dat strafrechtelijke handhaving een wezenlijk, doch beperkt, onderdeel van een geheel is, waarin eigen verantwoordelijkheid van bestuur, burgers, maatschappelijk middenveld en bedrijfsleven essentieel zijn. Beperking van het volume aan criminaliteit is immers effectiever en efficiënter dan het nastreven van een hoog oplossingspercentage achteraf. De verantwoordelijkheid van veiligheidspartners in deze dient nog meer te worden gestimuleerd. De politie vervult daarbij uit hoofde van haar signalerende en adviserende taak de rol van aanjager (katalysator).

De toegevoegde waarde van strafrechtelijke handhaving met betrekking tot het reduceren van sociale onveiligheid ligt niet zozeer in de feitelijke invloed van opsporing op het niveau van criminaliteit en onveiligheid, maar vooral in de symboolfunctie. Deze symboolfunctie bestaat eruit dat de politie door tijdig en adequaat te reageren op overtredingen en misdrijven het signaal afgeeft aan de samenleving dat misdaad niet loont en dat het goed is om je aan de wet te houden. Strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde (opsporing) is daardoor een voorwaarde voor een behoorlijk bestuurde (nationale) staat en in die zin de *conditio sine qua non* voor veiligheid. Uit oogpunt van het reduceren van sociale onveiligheid is strafrechtelijke handhaving voor de politie een *ultimum remedium*. Dit betekent dat – zeker in het geval er geen ernstige misdrijven zijn begaan – eerst andere oplossingen worden gezocht binnen een vooraf gedefinieerd handelingsrepertoire.

Signaleren en adviseren. De politie geeft aan waar samenwerkingspartners in haar optiek een grote bijdrage zouden kunnen en moeten leveren aan het reduceren van onveiligheid. De politie is ook in haar relatie tot het bestuur geen passieve speler, maar rekent het tot haar verantwoordelijkheid problemen op het gebied van onveiligheid te signaleren en daarover te adviseren aan het bestuur, ook in internationale context⁹⁶.

5.4 Doelmatig organisatieconcept

In het organisatieconcept van de Nederlandse politie staan de volgende principes centraal:

- **Eenheid in verscheidenheid.** De politieorganisatie is – naar buiten en naar binnen – een als eenheid herkenbare organisatie; daarom heeft zij:
 - één CAO;
 - één uniform tenue;
 - één opleiding;
 - één functieraster;
 - één bedrijfsarchitectuur;
 - uniforme kaders (professionele standaarden, bejegeningprofielen);
 - één herkenbaar besluitvormend orgaan.
- **Territoriaal en functioneel.** De politieorganisatie is zowel territoriaal als functioneel georganiseerd.
- **Stabiël en flexibel.** De politieorganisatie is een stabiele structuur die eenvoudig competenties in aantallen kan herverdelen wanneer de situatie daarom vraagt; de brede, samenhangende taakuitvoering is een randvoorwaarde voor flexibiliteit.

5.5 Organisatieconcept: toelichting

Eenheid in verscheidenheid

De Nederlandse politie is zich zeer bewust van het nut en de noodzaak de nadrukkelijk ‘concernbrede’ zaken op orde te krijgen. Dat betekent dat daar waar schaalvoordelen behaald kunnen worden hieraan krachtadig uitvoering zal worden gegeven. Dit geldt voor een groot aantal randvoorwaarden. Wat betreft de ‘concernbrede’ bedrijfsmatige projecten zijn verschillende modellen denkbaar om de slagkracht verder te vergroten. *Shared services* en *facility management* zijn vormen van gezamenlijk optreden om schaalvoordelen te realiseren. Voor bijvoorbeeld energie, voertuigen, schoonmaakdiensten en verzekeringen worden al op landelijke schaal afspraken gemaakt en gezamenlijk Europese aanbestedingen uitgeschreven. In februari 2004 heeft het Korpsbeheerdersberaad ingestemd met een *Project Initiatie Document* waarin het begrip *shared services* centraal staat. Dit begrip zal nader worden afgebakend en worden gevolgd door een *quick scan* van bestaande en potentiële projecten die gezamenlijk uitgevoerd kunnen worden.

ijveren voor veiligheid

De Nederlandse politie vormt daarom een als eenheid herkenbare organisatie, zowel intern als voor haar omgeving. Daarom heeft zij:

- *Eén CAO, één uniform tenue, één opleiding, één functieraster;*
- *Eén bedrijfsarchitectuur en uniforme kaders (professionele standaarden, bejegening-profielen):*

Het frontlijn karakter van de politiezorg vereist flexibiliteit en zelfstandige beslissingsbevoegdheid van professionals. Hierbinnen wordt meer disciplinerende aangebracht door standaardisatie van primaire processen en meer professionele sturing- en verantwoordingsmechanismen.

- *Eén herkenbaar besluitvormend orgaan:*

Een herkenbaar besluitvormend orgaan van de politieprofessie waarin voor alle korpsen bindende beslissingen worden genomen, bevordert dat de Nederlandse politie door het bestuur op nationaal niveau, maar ook in internationale samenwerking meer als een toegankelijke en betrouwbare partner wordt gezien.

Decentrale besluitvorming kan alleen wanneer wordt aangetoond dat er sprake is van een toegevoegde waarde in termen van doelmatigheid, doeltreffendheid en legitimiteit met het oog op het reduceren van onveiligheid. Zo zijn er geen argumenten voor decentrale besluitvorming voor informatiearchitectuur, maar zijn er wel argumenten voor decentrale besluitvorming over bijvoorbeeld het aantal en de locatie van politiebureaus.

Territoriaal en functioneel

In het licht van de brede, samenhangende taakuitvoering en de ambitie een maximale bijdrage te leveren aan het reduceren van onveiligheid, vereist de organisatie van de politie noodgedwongen een combinatie van functionele en territoriale organisatie. Gezien het streven naar optimale samenwerking met partners in veiligheid is de aansluiting bij de organisatie van het bestuur en van de organisatie van andere partners in het veiligheidsbeleid (zoals OM, gemeenten, deelgemeenten of stadsdelen, brandweer, GHOR etc.) mede bepalend voor de geleding van de politieorganisatie in bijvoorbeeld wijken, districten en regio's⁹⁷. Het zoeken van aansluiting bij de functionele en/of territoriale geledingen van partners op het gebied van veiligheid betekent mogelijk dat een oplossing wordt gekozen die uit het oogpunt van interne bedrijfsvoering van de politie niet helemaal optimaal is. Doeltreffendheid gaat hier dus boven doelmatigheid. Ten aanzien van (nationale) taken die betrekking hebben op de behoorlijk bestuurde staat, ligt specialisatie voor de hand.

De Nederlandse politie heeft dan ook een Nationale Recherche en kiest voor een landelijke aanpak van terreur.

Stabiel en flexibel

De politieorganisatie is een stabiele structuur die eenvoudig competenties in aantallen kan herverdelen (*opschalen en afschalen*) wanneer de situatie daarom vraagt. De brede, samenhangende taakuitvoering is een randvoorwaarde voor flexibiliteit. Deze schept immers de ruimte om een deel van de totale capaciteit met voorrang over verschillende taken in te zetten, met voldoende waarborgen voor continuïteit van de basispolitiezorg. Ruwweg gaat het om 80% vaste en om 20% flexibele ruimte.

5.6 Herijkt veiligheidsconcept

In het herijkte veiligheidsconcept is de geografische ruimte onderverdeeld in:

- **woongebieden:** dorpen en wijken in de stad;
- **de open ruimte** daarbuiten en de **infrastructuur**.

De **infrastructuur** kan verder worden onderverdeeld in verschillende niveaus:

- **intra-stedelijke infrastructuur** (bijvoorbeeld doorgaande routes in de stad);
- **inter-stedelijke infrastructuur** (bijvoorbeeld het nationale wegennet);
- **internationale infrastructuur** (het Europees wegennet, internationaal luchtverkeer);
- **virtuele infrastructuur** (bijvoorbeeld computernetwerken).

Controles gericht op het ont-anonimiseren en identificeren van kwaad vinden plaats op de **knooppunten** van de infrastructuur. De **intensiteit** van deze controles neemt toe naarmate het schaalniveau van de infrastructuur hoger is.

5.7 Herijkt veiligheidsconcept: toelichting

Zoals eerder geschetst heeft zich mede onder invloed van technologische en maatschappelijke ontwikkelingen een verandering voorgedaan in de belangrijkste criminogene factoren. Ontgrenzing, mobiliteit en anonimiteit staan daarbij centraal. Het is eenvoudig in te zien dat deze drie begrippen met elkaar samenhangen. De ontwikkelingen zijn – naast een praktisch probleem – ook een meer fundamenteel


zelfredzaamheid bevorderen

probleem. De traditionele organisatie van veiligheid is immers gebaseerd op begrenzing, variërend van de slotgracht tot de nationale grenzen, in combinatie met het koppelen van (woon)plaats aan identiteit. Door het veralgemeniseren van de relatie tussen huis en identiteit wist de overheid ook met wie zij te maken had wanneer mensen zich verplaatsten. Hierbij was de mate van mobiliteit meestal relatief gering⁹⁸.

Het wegvallen van allerlei grenzen en de daaraan gekoppelde controle mogelijkheden en controlebevoegdheden is een ontwikkeling die niet kan worden teruggedraaid. De vroeger normale barrières tegen onveiligheid, zoals stadswallen, bewaakte toegangspoorten en bemande grensposten tussen landen zijn uit Europa aan het verdwijnen. Zo ontstaat een enorme, ongecontroleerde binnenwereld. Wat rest is de zogenaamde buitengrens van de Europese Unie, maar die is maar ten dele adequaat. Onder de druk van enerzijds de bestrijding van het terrorisme en anderzijds het terugdringen van criminaliteit en overlast, worden pogingen ondernomen om het ooit vanzelfsprekende veiligheidsconcept van de ommuurde vesting feitelijk te herstellen. Dit leidt bijvoorbeeld tot het door private partijen afschermen van (semi)openbare ruimten als winkelcentra en woonwijken (*gated communities*). Dit is niet nodig als de politie haar positie als autoriteit in de publieke ruimte kan waarmaken.

Het besef dat ontgrenzing, mobiliteit en anonimiteit vragen om een andere benadering van veiligheid, begint langzaam maar zeker ook in de beleidsvorming door te dringen. Daarbij ligt de nadruk meestal op de nieuwe als noodzakelijk ervaren bevoegdheden van de overheid. De begroting van BZK voor 2005 laat zien dat de spanning tussen grondrechten en veiligheid een centraal uitgangspunt van beleid is⁹⁹. Enige citaten ter illustratie:

“Het dilemma waar wij ons mee geconfronteerd zien, is dat de intenties en handelingen van internationaal opererende terroristen erop gericht zijn maximaal van deze vrijheden [fundamentele individuele vrijheidsrechten] gebruik te maken om onze rechtsstaat in het hart te treffen en daarmee de fundamentele rechten van onze burgers te schenden. Zo dreigt de bescherming van grondrechten, die de rechtsstaat zijn burgers biedt en móet bieden, tegelijkertijd de rechtsstaat onmachtig te maken om de veilige uitoefening van die grondrechten te kunnen waarborgen.”



“Onze open en mobiele samenleving zal dus een nieuw evenwicht moeten vinden tussen de gewaarborgde uitoefening van vrijheidsrechten en actieve bescherming tegen aanslagen op democratie en rechtsstaat. De overheid zal meer armslag moeten hebben om preventief en zonodig ook repressief te kunnen handelen. Dit overheidshandelen zal meer dan voorheen raken aan individuele vrijheden van personen ten aanzien van wie aanwijzingen bestaan dat zij een gevaar vormen voor de nationale veiligheid. [...] De bescherming van onze democratie en onze samenleving vraagt dan ook nadrukkelijk om een herwaardering van die mogelijkheden en in elk geval uitbreiding van de titels op grond waarvan naar burgers navraag mag worden gedaan of controles mogen worden uitgevoerd. Ook zal de bestuurlijke doorzettingsmacht moeten worden vergroot”.

Naast bovenstaande discussie over de handelingsmogelijkheden van de overheid in relatie tot mobiele en anonieme burgers is er veel aandacht voor het uitwisselen van informatie als mogelijke oplossingsrichting. De Nederlandse politie ondersteunt deze lijn, maar wil daarnaast ingaan op de consequenties voor de organisatie van de politiefunctie¹⁰⁰. Om dit te kunnen onderbouwen is een uitstapje naar de theorievorming over de informatiesamenleving noodzakelijk.

In de theorievorming over de informatiesamenleving ligt de nadruk op de overgang naar de netwerksamenleving. Dit betekent vanzelfsprekend veel voor het belang van (de uitwisseling van) informatie, maar heeft ook consequenties voor de betekenis van de ruimte. In de organisatie van de basispolitiezorg heeft in Nederland altijd een sterke nadruk gelegen op gebiedsgebonden werken en het daaraan gekoppelde principe van *kennen en gekend worden*. Dit heeft onder invloed van recente ontwikkelingen niet aan belang ingeboet, maar er is wel een dimensie bijgekomen. Castells beschrijft al in 1996 dat de dominante processen in onze samenleving zich steeds meer afspelen in wat hij de *space of flows* noemt: het stromenland¹⁰¹. Sociale processen worden steeds meer bepaald door stromen van mensen, goederen, geld, en vooral informatie. Dit geldt evenzeer voor als onwenselijk bestempelde processen, zoals criminaliteit en terreur. Castells contrasteert het stromenland met de *space of places*: de gebiedsgebonden (fysieke) leefomgeving met belangrijke plaatsen zoals de wijk, de stad, de ‘marktplaats’ en andere ontmoetingsplaatsen. Deze leefruimte wordt in toenemende mate beïnvloed door het stromenland. De wisselwerking tussen de leefruimte en stromenland is in toenemende mate bepalend voor het karakter van onveiligheid, en biedt tegelijkertijd aanknopingspunten voor de bestrijding daarvan.

1 2 3 4 5 6 7 8

één concern

De Nederlandse politie is traditioneel sterk georiënteerd op *plaatsen* en veel minder op *stromen*. De eerder genoemde criminogene factoren onderstrepen echter het belang van een grotere aandacht voor *stromen* en voor de plaatsen waar stromen bij elkaar komen; de zogenaamde knooppunten. Dit gaat verder dan een nadruk op de organisatie van de informatiefunctie. Het toegenomen belang van stromen heeft ook organisatorische consequenties. Daar waar plaatsgebondenheid alleen ontoreikend is, dient de organisatie van veiligheid zich meer te richten op de stromen. De Nederlandse politie kiest voor *kennen en gekend worden nieuwe stijl* waarbij het wegvallen van traditionele grenzen en de vergroting van mobiliteit als uitgangspunt wordt genomen. De bedoeling is door de organisatie van de politiefunctie de anonimiteit daar waar noodzakelijk te reduceren, uitgaande van ontgrenzing en een hoge mobiliteit.

Door niet alleen aanwezig te zijn op plaatsen, maar ook op stromen kan het verlies aan handlingsvermogen bij de overheid door de opkomst van de informatiesamenleving, worden gecompenseerd. Waar dit verlies aan handlingsvermogen voor een deel voortkomt uit technologische ontwikkeling, geldt ook voor het antwoord hierop dat technologie een belangrijke rol speelt. Dit geldt voor de controle op fysieke stromen (infrastructuur en knooppunten) en zeker ook wanneer gekeken wordt naar (virtuele) stromen van informatie. Het zal duidelijk zijn dat hierbij bescherming tegen de overheid (privacy) een belangrijk issue is. Het ligt voor de hand dat de legitimatie voor het optreden van de politie in stromenland mede wordt gezocht in de koppeling met de veiligheid van 'plaatsen'. Daar waar de veiligheid van plaatsen alleen kan worden geborgd door controle in stromenland, lijkt aandacht van de politie voor de stromen gerechtvaardigd. Bijvoorbeeld: een gebiedsgebonden benadering van ramkraken door Oost-Europese criminele organisaties is gedoemd te mislukken zonder aanvullende aandacht voor de infrastructuur. Een andere actueel voorbeeld: een succesvolle aanpak van terrorisme is ondenkbaar zonder de koppeling van plaatsgebonden handelen (signalering in de wijk) met relevante, soms wereldwijde, stromen van mensen, goederen, geld en informatie.

Het *kennen en gekend worden* in stromenland staat verder bij de persoonlijke leefomgeving van de burger vandaan. De verwachting is dat bevoegdheden in stromenland, als nodig en overtuigend onderbouwd, uitgebreider kunnen zijn dan in de leefomgeving, zonder dat hierdoor de maatschappelijke legitimering van de politie wordt

aangetast. De bevoegdheden op de infrastructuur zijn dan het wisselgeld in het sociaal contract, waarbij tegenover de enorm toegenomen vrijheid van de burger enige andere cruciale bevoegdheden van de door de burgers gedeelde overheid staan. Aanwezigheid van de politie in stromenland voorkomt dat buitenproportioneel inbreuk wordt gemaakt op de persoonlijke levenssfeer. Bijvoorbeeld met het oog op de bestrijding van terreur.

De Nederlandse politie kiest er dan ook voor in haar veiligheidsconcept grenzen niet feitelijk doch materieel of virtueel te herstellen. Door de infrastructuur (wegen-net, vaarwater, luchthavens en communicatienetwerken) als nieuw aangrijpingspunt te hanteren. Mensen, goederen, geld en informatie verplaatsten zich van plaats naar plaats gebruikmakend van infrastructuur. Het aangrijpingspunt voor de politie ligt daar waar de stromen over de infrastructuur een plaats krijgen. Dat is het geval op de knooppunten van de infrastructurele netwerken. In de volgende paragraaf worden het functieconcept, het organisatieconcept en het veiligheidsconcept met elkaar verbonden in het operationeel concept.

5.8 Operationeel concept

Het combineren van een adequate politiefunctie, de organisatieprincipes en het herijkte veiligheidsconcept leidt tot twee elkaar aanvullende oriëntaties binnen de gebiedsgebonden politie, die gezamenlijk alle eerder onderscheiden functies bestrijken:

1. Lokale oriëntatie. Voor handhaving van de openbare orde en veiligheid en het reduceren van onveiligheid is de (lokale) leefomgeving het startpunt en is de organisatie dus territoriaal. De Nederlandse politie kiest er voor de politiefunctie als belangrijke overheidsvertegenwoordiger dicht bij de burger te continueren en op die wijze vorm te blijven geven aan de basisveiligheidszorg van de overheid.

2. Nodale oriëntatie. De geografische ruimte buiten de woongebieden wordt opgevat als open ruimte en infrastructuur. De knooppunten (nodes) van de infrastructuur vormen het aangrijpingspunten voor het politiewerk. Op deze knooppunten kan de politie controles uitoefenen op stromen van mensen, goederen, geld en informatie, gericht op het identificeren van kwaad in de vorm van potentiële en

twee oriëntaties binnen de gebiedsgebonden politiezorg

actuele bedreigingen van de sociale veiligheid. De intensiteit van de controle varieert al naar gelang de schaal van het netwerk.

5.9 Operationeel concept: toelichting

Het operationeel concept van de politie houdt rekening met de, in het veiligheidsconcept gemaakte, onderverdeling van de geografische ruimte in dorpen en wijken in de stad (woongebieden), de open ruimte daarbuiten en de infrastructuur op verschillende schaalniveaus. Onder invloed van het gedachtegoed uit *Politie in Verandering* heeft de politie in de afgelopen 20 jaar met de wijkteampolitie en later, via het gebiedsgebonden werken, fors geïnvesteerd in de woongebieden. Daarmee heeft de vermaatschappelijking van de politie vorm en inhoud gekregen als belangrijke basis voor de legitimiteit van de Nederlandse politie. Hier ligt in feite de ziel van het politiewerk: het bewaren van de vrede, oftewel een situatie van evenwicht in belangen op het gebied van veiligheid, leefbaarheid, maatschappelijke integriteit en openbare orde¹⁰². De keerzijde is echter dat de politie als het ware de wijken in is gezogen en daarmee onvoldoende aandacht heeft besteed aan de geografische ruimte buiten de woongebieden en aan de opsporingsfunctie. Als het gaat om de opsporing is al eerder een inhaalslag gemaakt; ten aanzien van de gebieden buiten de woongebieden en de infrastructuur dienen nu stappen te worden gezet. De politie kiest er nadrukkelijk voor vast te houden aan de bestaande verschijningsvorm in woongebieden. Daarnaast zal zij zich nadrukkelijk ook richten op de infrastructuur als virtuele grenzen van de woongebieden. Het gebiedsgebonden werken is dan niet langer overwegend gericht op buurt en wijk, maar nadrukkelijk ook op de kruispunten en knooppunten op de infrastructuur. De expliciete aandacht van de politie voor stromen, met de knooppunten (nodes) van de infrastructuur als aangrijpingspunt, is een nieuwe wijze van benaderen die vraagt om een passende, nieuwe term. Dit noemen we de *nodale oriëntatie*. Let wel, dit is geen functionele, maar een territoriale vorm van politie, die in samenhang met de lokale oriëntatie wordt georganiseerd.

Lokale oriëntatie

Ten aanzien van handhaving van de openbare orde en veiligheid en het reduceren van onveiligheid is de (lokale) leefomgeving het startpunt en is de organisatie dus territoriaal. De lokale oriëntatie maakt deel uit van territoriale eenheden van waar-

10

uit de politie de continue beschikbaarheid voor interventies, projectmatig werken en ook het toezicht op de infrastructuur organiseert. De Nederlandse politie, als representant van de overheid, kiest er voor de politiefunctie dicht bij de burger te continueren en op die wijze vorm te blijven geven aan de basisveiligheidszorg van de overheid uit oogpunt van effectiviteit én doelmatigheid. Hierbij gaat het vooral om eerder onderscheiden functies als stabiliseren (reguleren van de vraag naar politiezorg, ‘reassurance’) en mobiliseren (aanjager, gangmaker zijn). Een kritische ondergrens voor deze gebiedsgebonden functie (naar analogie van het vestigingsmodel van huisartsen) is 1:5000 inwoners¹⁰³.

De toegevoegde waarde van de politie stoelt hier op de continue aanwezigheid (7 x 24 uur) in de frontlinie van de samenleving, wat de politie maakt tot beslechter of betuugelaar van conflicten en daarmee tot *real time* bestuurder. Dat vereist een grote mate van professionaliteit van individuele agenten op straat. Zij dienen vanuit hun professionele achtergrond te komen tot een beoordeling van de situatie en bepalen in beginsel zelf welke van de beschikbare handelingsalternatieven in een gegeven situatie het meest geëigend is (*discretion*). Dat hoeft niet per se streng handhavend optreden te zijn. Bij de politie in de woonomgeving past de metafoor van *je beste vriend*, de toezichthouder, die tevens een *scheidsrechter* is in de publieke ruimte, die kent en gekend wordt, die relatief weinig formele bevoegdheden gebruikt. Het kunnen variëren in handelingsrepertoire (*vriendelijk als het kan, streng als het moet*) weegt binnen deze positie sterker dan in andere functies.

Het kunnen variëren in handelingsrepertoire betekent dat de politie moet beschikken over een personeelsbestand met hooggekwalificeerde medewerkers, die een verscheidenheid aan problemen in een steeds pluriformer wordende samenleving kunnen oplossen. Het realiseren van een divers personeelsbestand biedt een garantie dat de competenties die hiervoor nodig zijn ook in de organisatie aanwezig zijn¹⁰⁴.

Nodale oriëntatie

In het veiligheidsconcept is de geografische ruimte buiten de woongebieden opgevat als enerzijds open ruimte en anderzijds infrastructuur. Hiervoor is er al op gewezen dat infrastructuur, anders dan in de vorm van verkeerspolitie, tot op heden onvoldoende aan bod is gekomen. Terwijl de infrastructuur, en met name de

drie wettelijke taken + ~ signaleren & adviseren

knooppunten in de infrastructurele netwerken (*nodes*), nieuwe aangrijpingspunten vormen voor het uitoefenen van de politiefunctie. De Nederlandse Politie kiest er daarom voor de controle op de (hoofd)infrastructuren te intensiveren om de mobiliteit van 'kwaad' te beperken en het tijdig te herkennen. Door op de infrastructuur virtuele toegangspoorten te creëren wordt de veiligheid van de burgers in woongebieden vergroot.

De nodale oriëntatie ('infrastructuurpolitie') leidt tot toezicht houden op de infrastructuur. Of beter, op de stromen van mensen, goederen, geld en informatie die zich over de infrastructuur verplaatsen. Daartoe controleert de politie op de knooppunten van de netwerken (ringwegen rond steden, overslagpunten, havens, luchthavens) van uiteenlopende geografische schaal en van verschillende aard (stedelijk, interstedelijk, interstatelijk, virtueel). De controlefunctie is gericht op het opheffen van anonimiteit en onzichtbaarheid en het identificeren van 'kwaad' in de vorm van potentiële en actuele bedreigingen van de veiligheid. De controlefunctie is meer gericht op personen of groepen dan op delicten. Dat betekent dat de onderverdeling in specialismen (bijvoorbeeld voertuigveiligheid, alcohol in het verkeer, verkeersovertredingen) minder interessant wordt ten gunste van controles gericht op de breedte van het vakgebied. Naar verwachting zal de technologie hierbij een steeds belangrijker rol gaan spelen. Dit betreft vooral de *high tech* toepassingen, zoals *catch scan*-technieken waarbij waarnemingen en registraties van personen en voertuigen worden vergeleken met uiteenlopende databestanden (bijvoorbeeld openstaande boetes, gestolen voertuigen, vermiste kentekenplaten, bekende verdachten). Hierdoor wordt het mogelijk 'kwaad' te identificeren en een halt toe te roepen. Daarmee wordt ook voorkomen dat onverdachte personen onnodig in hun privacy worden aangetast.

Als we het hebben over de infrastructuur gaat het niet om *kennen en gekend worden*, terwijl dat binnen de lokale oriëntatie essentieel is. Bij de infrastructuur is de inzet gericht op het ont-anonimiseren, op onderscheppen van 'kwaad' en op Tegenhouden van criminaliteit. Anders dan bij de lokale oriëntatie is het handelingsrepertoire van de politieagent hier juist beperkt. Het gaat hier om min of meer routinematige vormen van controle, waarvoor uiteraard wel professionele standaards en bejegeningprofielen gelden. Daarbij past een strenger voorkomen van de politie en het inzetten van bevoegdheden die in de wijkcontext alleen bij uitzondering aanvaard-

baar zijn, omdat deze ingrijpen in de privacy van personen. De intensiteit van de controle varieert al naar gelang het schaalniveau van het netwerk. Op het lage schaalniveau (intrastedelijk) is de anonimiteit relatief laag en zal de inzet van bevoegdheden van de kant van de politie beperkt zijn met een grote mate van bescherming van de privacy. Naarmate het schaalniveau hoger is en de anonimiteit toeneemt, kan de politie zwaardere bevoegdheden en middelen inzetten en zal de mate van bescherming van de privacy minder zijn, zonder dat dat tot grote weerstanden leidt. Niemand staat op Schiphol verbaasd te kijken als hij ‘bij de poortjes’ zijn jas en schoenen moet uittrekken. Oriëntatie op de infrastructuur biedt grote mogelijkheden voor interregionale en internationale samenwerking van de politie en voor samenwerking tussen de politie en bijvoorbeeld de bijzondere opsporingsdiensten.

In figuur 4 is de combinatie van territoriale en functionele organisatie weergegeven. Hierin is gevisualiseerd dat, binnen de territoriale vorm van politie, lokale en nodale oriëntatie de basis vormen van waaruit alle eerder onderscheiden functies worden uitgevoerd.

Figuur 4. Operationeel concept van de politie

Territoriaal	Functioneel	
Lokale oriëntatie	Handhaving	Signalering
Nodale oriëntatie	Opsporing	⇒ &
	Noodhulp	

5.10 Randvoorwaarden

Bij het realiseren van het organisatieconcept speelt kennis en informatie een cruciale rol. De politieorganisatie ontwikkelt zich tot een kennisintensieve uitvoeringsorganisatie. Dit betekent dat aan de volgende randvoorwaarden moet worden voldaan:

- **Informatiegestuurd werken.** De politieorganisatie verzamelt, verwerkt, veredelt en analyseert informatie. Informatie is bepalend voor de sturing van de uitvoering.

vier richtinggevende ~ elementen van de visie


- **Informatie-uitwisseling.** De politieorganisatie deelt kennis en informatie met andere partners met een veiligheidsfunctie in het totale veiligheidsdomein. Het gaat hier zowel om informatie brengen als om informatie halen.
- **Helderheid in verantwoordelijkheden.** Er moet helderheid zijn over de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen de verschillende partners met een veiligheidsfunctie in het totale veiligheidsdomein.
- **Gedeeld veiligheidsconcept.** De relatie met de samenwerkingspartners is idealiter zo ingericht dat partijen komen tot een gedeelde perceptie van de organisatie, duidelijkheid over de intenties, en een gedeeld beeld van adequaat optreden.

5.11 Randvoorwaarden: toelichting

Informatie is feitelijk de grondstof van het politiebureau. De wettelijke politietaken kunnen alleen efficiënt en effectief worden uitgevoerd als de politie beschikt over een adequate informatiepositie. Op basis hiervan kan sturing plaatsvinden op operationeel, tactisch en strategisch niveau. De kwantiteit en kwaliteit van de informatiehuishouding bepalen in belangrijke mate haar doeltreffendheid en doelmatigheid. Gegeven de nadruk op doeltreffendheid en doelmatigheid en het centrale belang van verantwoording voor de legitimiteit, ontwikkelt de Nederlandse politie zich in toenemende mate tot een kennisintensieve uitvoeringsorganisatie.

Informatiegestuurd werken

De politie is een kennis- en informatieverwerkende organisatie en beschikt zo niet feitelijk, dan toch in potentie over een unieke informatiepositie. Dit als resultante van haar opsporingsbevoegdheid en de daaraan gekoppelde bevoegdheden tot het opslaan van informatie en haar 24-uurs aanwezigheid in het publieke domein. Door haar 24-uurs aanwezigheid op straat is de politie als geen andere organisatie in staat binnen haar werkgebieden informatie te verzamelen op basis van waarneming ter plaatse en vanuit contacten met de burgerij en via de netwerken waarin de politie participeert. Waarneming en het verzamelen van informatie vormt niet alleen de grondslag voor het dagelijkse opereren van de politie op lokaal niveau, maar ook voor analyse en veredeling van informatie voor verschillende veiligheidsdoelen. Op die manier vormt de dagelijkse uitvoering van politietaken de uiterst belangrijke basis voor de algehele uitvoering van de politiefunctie.



Voor het operationele proces van de opsporing (in ruime zin: inclusief proactieve en preventieve activiteiten) is een paar jaar geleden het concept *Informatie Gestuurde Opsporing* (IGO) ontwikkeld. Kern van dit concept is een sterke koppeling tussen het opsporingsproces en het informatieproces. Met IGO wordt het mogelijk keuzes te maken in de opsporing, waardoor een maximaal resultaat wordt bereikt en er een transparante en verdedigbare verantwoording van de inzet van politie naar het OM uit voortvloeit. Gegevens en informatie moeten leiden tot sturing op strategisch niveau voor het formuleren van beleid voor misdadbestrijding en sturing op tactisch niveau voor het maken van concrete keuzes in onderzoeken. Analyse van gegevens en informatie vormt het hart van dit besluitvormingsproces. De kwantiteit en kwaliteit van de informatiehuishouding bepalen in belangrijke mate haar effectiviteit en efficiency.

Het sturingsmodel IGO is ook toepasbaar voor andere werkprocessen van de politie, zoals handhaving, noodhulp, intake en nazorg. De ontwikkeling die is ingezet van *Informatiegestuurde Opsporing* naar *Informatiegestuurde Politiezorg* (IGP) wordt verder uitgebouwd, echter zonder dat dit ten koste gaat van de ondersteuning, aanwezigheid, nabijheid, zichtbaarheid en (snelle) bereikbaarheid ter ondersteuning van burgers¹⁰⁵. Het concept IGP neemt ook in de Europese politiesamenwerking een steeds belangrijkere plaats in. Verwacht wordt dat het toepassen ervan nog verder zal toenemen.

De nieuwe informatiedreven strategie krijgt de volgende kenmerken¹⁰⁶:

1. Informatiegestuurde politiezorg overstijgt traditionele grenzen als afstand (GPS, integrale informatiesystemen en geavanceerde afluister technieken), duisternis (ultraviolet licht voor nachtkijkers) en fysieke barrières (sensoren voor het vaststellen van aanwezigheid gas, explosieven, wapens, drugs en nucleair materiaal door containerwanden en of andere verpakking heen).
2. Informatiegestuurde politiezorg overstijgt traditionele tijdsgrenzen. Informatie wordt routinematig opgeslagen, kan uit het verleden worden teruggehaald en wordt gecombineerd, geanalyseerd en gecommuniceerd binnen de strafrechtsketen.
3. Informatiegestuurde politiezorg is eerder kapitaalsintensief dan arbeidsintensief. Technologische ontwikkelingen (miniaturisering, draadloze communicatie, vergroting capaciteit, breedband, koppeling systemen en bestanden) hebben geleid tot grote efficiency en verbeteringen.


vijf jaar na Tampere: het Haags Programma

4. Informatiegestuurde politiezorg richt zich meer en meer op monitoring van groepen van potentiële verdachten dan individuele verdachten (bijvoorbeeld veelplegers, georganiseerde criminelen en terroristen).
5. Informatiegestuurde politiezorg is primair gericht op preventie. Naast de opvoering van boetes en processen-verbaal (de handhavingsinzet is sterk vergroot) wordt door de politie een groot aantal innovatieve niet-strafrechtelijke handhavingstrategieën ingezet, variërend van regelmatige controleacties (controle-politie) op infrastructurele knooppunten in de grote steden, gerichte controles op hotspots en doelgroepen (uitgaansleven) en bijvoorbeeld het meer structureel signaleren en adviseren van het bestuur en andere handhavinginstanties.
6. Informatiegestuurde politiezorg brengt relaties aan tussen voorheen gescheiden informatiebronnen en besluitvorminglijnen.

Informatie-uitwisseling

De politieorganisatie deelt kennis en informatie binnen de eigen organisatie tussen alle onderdelen, zoals regionale korpsen en landelijke diensten, en in internationale verbanden. Informatie moet binnen de eigen organisatie zoveel mogelijk een neutraal productiegoed worden ten gunste van de effectiviteit van het gehele primaire proces. De informatiesystemen van de politie, zoals HKS, dienen hierop te worden toegespitst. Verder deelt de politie informatie met andere partners met een veiligheidsfunctie in het totale veiligheidsdomein, zoals gemeente, bevoegd gezag, BOD'n en burgers. Het gaat hier zowel om informatie brengen als om informatie halen. Dit betreft horizontale informatie-uitwisseling, dus uitwisseling tussen functies. Dat vereist een omschakeling in het denken, zodat verticaal/functioneel verzamelde informatie niet langer als eigendom wordt beschouwd en wordt afgeschermd, maar ter beschikking wordt gesteld aan partners en voor hen toegankelijk wordt gemaakt (van *need to know* naar *need to share* en *need to show*).

De informatiepositie van de politie op basis van territorialiteit is, ondanks de eerder beschreven ontwikkelingen zoals mondialisering en informatisering, niet wezenlijk veranderd. Wat wel anders is, is de reikwijdte of de schaal waarop de informatie betrekking heeft. De politie verzamelt bijvoorbeeld lokaal informatie voor opsporingsdiensten in het buitenland en/of voor de bestrijding van het (internationale) terrorisme. Welke informatie wordt verzameld en wat voor type informatie dit betreft, kan dus afhankelijk zijn van het doel dat men voor ogen heeft.



Zoals eerder aangegeven betekent ‘van wijk tot wereld’ vooral ook dat er een relatie is tussen de verschillende niveaus waarop veiligheid georganiseerd kan worden. Voor de politiefunctionaris en voor de politieorganisatie betekent dit praktisch dat, waar er landelijke doelstellingen zijn (zoals de bestrijding van het terrorisme), lokale activiteiten nadrukkelijk in de context van deze bredere veiligheidsdoelstellingen worden geplaatst. Door de integrale lokale aanpak kan de politie deze signalerende functie ‘van onderop’ waarmaken. Juist op dit type thema’s is landelijke prioritering en sturing gewenst. De politieorganisatie levert hieraan een optimale bijdrage door het adequaat aanboren of faciliteren van de lokaal ingebedde signaalfunctie. Het op orde zijn van de informatiefunctie speelt hierbij een cruciale rol, en de politieorganisatie committeert zich hier aan een nationale informatiearchitectuur met ‘regionale vestigingen’.

Helderheid in verantwoordelijkheden

Er moet helderheid zijn over de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen de verschillende partners met een veiligheidsfunctie in het totale veiligheidsdomein. Daarbij gaat het onder meer om de overheid op lokaal en landelijk niveau, bijzondere opsporingsdiensten, Kmar, krijgsmacht, douane.

Gedeeld veiligheidsconcept

De relatie met de samenwerkingspartners is idealiter zo ingericht dat partijen komen tot een gedeelde perceptie van de organisatie, duidelijkheid over de intenties, en een gedeeld beeld van wat bijdraagt aan het verminderen van onveiligheid.

Noten hoofdstuk 5

- ⁹² N. Toenders, N. R. Meijer, L. Gunther Moor, W. van de Leur en K. van der Vijver (1999), Veilig in de wijk. Sociale zelfredzaamheid in de praktijk, Dordrecht:SMVP.
- ⁹³ Ian Blair (2003), Leading towards the future. A speech for “The Future of Policing” Conference 10th October 2003.
- ⁹⁴ Zie L. Gunther Moor en J. Peters (1996), Politie en sociale zelfredzaamheid van burgers. Een onderzoek naar aanleiding van de vestiging en sluiting van politiebureaus, Dordrecht: SMVP, 1996.
- ⁹⁵ Projectgroep Opsporing, Raad van Hoofdcommissarissen (2001) / Projectgroep Opsporing-2, Raad van Hoofdcommissarissen (2003), op. cit.
- ⁹⁶ Zie hiervoor: Walter van Kleef, Rinus de Regt, Teun Visscher (2005), Paard van Troje? Versterking van de politieprofessie in Brussel, Leerprogramma Internationale Politie Oriëntatie (LIPO 3), Maart 2005.
- ⁹⁷ Zie voor het verbinden van functionele en territoriale organisatie: Advies Rob en RVZ (juli 2004) De GHORdiaanse knoop doorgehakt. Herkenbare geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen in de veiligheidsregio.
- ⁹⁸ Zie de klassieke beschrijving van de organisatie van veiligheid in M. Foucault (1979), Discipline & Punish: The Birth of the Prison, NY: Vintage Books.
- ⁹⁹ Vaststelling begroting BZK 2005. Memorie van toelichting. Tweede Kamer, Vergaderjaar 2004-2005, nr. 29800 hoofdstuk VII, nr. 2.
- ¹⁰⁰ Zie voor de politie in relatie tot de rol van informatie W. Ph. Stol (1999), Informatie en communicatie. In: C.J.C.F. Fijnaut, E.R. Muller, U. Rosenthal (red.) (1999), Politie. Studies over haar werking en organisatie, 549-575, Alphen a/d Rijn: Samson, pp. 215-237.
- ¹⁰¹ M. Castells (1996). The Rise of the Network Society. Cambridge MA. Oxford UK: Blackwell, pp. 376-428.
- ¹⁰² J. Kuiper (2000), Wat is essentieel voor de toekomst van de politie? In: Tijdschrift voor de Politie, 61e jaargang, nr. 3 (maart 2000).
- ¹⁰³ Dit betekent ongeveer 3500 politiemensen over geheel Nederland. Afhankelijk van de aard en omvang van de problematiek in gebieden wordt van de gemiddelde norm afgeweken.
- ¹⁰⁴ Board Personeel, Raad van Hoofdcommissarissen, Visie en beleidsplan HRM 2005-2010. Versie 18 okt. 2004.
- ¹⁰⁵ Zie hiervoor: Peter Versteegh (2005), Informatiegestuurde veiligheidszorg, Dordrecht: Stichting SMVP Producties.
- ¹⁰⁶ Projectgroep Forensische Opsporing, Raad van Hoofdcommissarissen (2004), Spelverdeler in de opsporing. Een visie op Forensische Opsporing. December 2004, p. 22.



Sturing & samenwerking

6.1 Inleiding

De Nederlandse politie vormt binnen het veiligheidsbeleid een essentiële schakel op grond van haar toegevoegde waarde bij het reduceren van onveiligheid. Echter, ook andere partijen nemen delen van de politiefunctie voor hun rekening. Voorzover dit (dreigende) overlap van werkterreinen tot gevolg heeft, leidt dit tot vragen van afbakening of tot vragen over hoe aansluiting te vinden bij deze partijen.

In dit hoofdstuk komt aan de orde hoe de Nederlandse politie haar relatie met haar omgeving vorm en inhoud wil geven in overeenstemming met de eerder benoemde richtinggevendende principes: brede, samenhangende taakuitvoering, samenwerkingsgerichtheid, resultaatgerichtheid en ondergeschiktheid met gezag. De politie richt zich daartoe op haar taak binnen het veiligheidsdomein op grond van geldende opvattingen over haar taken. De politie streeft daarbij geen uitbreiding van haar domein na en of zeggenschap over andere instituties. Het betekent dat informatie-relaties worden aangegaan (informatie delen, het over en weer informeren van diensten en instanties, *kennen en gekend worden nieuwe stijl*) en dat er waar dat nodig is operationeel wordt samengewerkt (gemeenschappelijke acties). Het betekent ook dat de politie de operationele regie op het publieke én private handhavingstoezicht in het publieke domein voert.

Samenwerking ontstaat niet vanzelf, maar moet worden georganiseerd. Vooral waar het gaat om samenwerking tussen verschillende organisaties. Dergelijke samenwerking dient naar de opvatting van de Nederlandse politie daarom vorm en inhoud te krijgen in gezamenlijke programma's. De politie ziet programmasturing als een adequaat middel om samenhang in het veiligheidsbeleid te organiseren tussen de politie en de verschillende partners van de politie. Programmasturing werkt horizontaal, zonder dat er sprake is van onderlinge hiërarchie van partijen. Programmasturing is alleen effectief als programma's bestuurlijk zo zijn ingericht dat de te bereiken doelen en ieders bijdrage daaraan zijn vastgelegd. Dit sluit aan bij de gedachte dat alle partijen, elk vanuit hun eigen verantwoordelijkheid, hun bijdrage dienen te leveren aan het reduceren van onveiligheid. Het bestuur voelt zich hierbij eindverantwoordelijk en voert de regie.

6 7 8 9 10

zes functies in een doeltreffend functieconcept

6.2 Programmasturing

Integraliteit in de taakuitvoering, samenwerkingsgerichtheid, resultaatgerichtheid en ondergeschiktheid met gezag, krijgen vorm en inhoud via participatie van de politie in een door het bestuur geregisseerde, brede programmatische aanpak van problemen van onveiligheid.


Deze brede programmatische aanpak steunt op de volgende uitgangspunten:

- **Bestuurlijke verantwoordelijkheid.** Het bestuur draagt de verantwoordelijkheid voor het veiligheidsbeleid; dit betreft zowel het integraal veiligheidsbeleid op lokaal niveau onder verantwoordelijkheid van de gemeente, als veiligheidsbeleid op rijksniveau.
- **Veiligheidsprogramma's.** Het bestuur vult deze verantwoordelijkheid in door een veiligheidsactieprogramma op te stellen waarin alle relevante partijen worden betrokken.
- **Resultaatafspraken.** In een dergelijk programma worden meetbare doelen geformuleerd voor elk van de betrokken partijen. De optelsom van alle activiteiten en resultaten van alle partners zorgt ervoor dat het door het bestuur beoogde einddoel wordt bereikt.
- **Samenwerking en informatie-uitwisseling.** Om redenen van doeltreffendheid en doelmatigheid werken partijen nauw samen en wisselen optimaal informatie uit. Partners dragen in eigen huis zorg voor een daarbij passende bedrijfscultuur.

6.3 Programmasturing: toelichting

Bestuurlijke verantwoordelijkheid

Voor de politie is het onbetwist dat effectieve politiezorg een bestuurlijk geïntegreerde politiezorg is. De blijvende nadruk op lokale politie met een wijkoriëntatie illustreert dit uitgangspunt. Het verminderen van onveiligheid, criminaliteit en overlast vereist een combinatie van preventie en repressie, van toezicht, opsporen en Tegenhouden. Preventie, toezicht en Tegenhouden worden ingezet om de kans op criminaliteit te verkleinen. Samenhang met andere taakvelden als zorg, welzijn en ruimtelijke ordening is daarbij onontbeerlijk. Opsporing en vervolging zijn, behalve randvoorwaarde voor vertrouwen in de rechtsstaat, het antwoord van de overheid op gepleegde criminaliteit.



Het Nederlandse veiligheidsbeleid behoort tot de verantwoordelijkheid van het landelijk en lokaal bestuur. Dat ontslaat burgers en bedrijven overigens niet van de verantwoordelijkheid om op hun eigen zaak te letten. Het bestuur dient zijn verantwoordelijkheid voor veiligheid te onderkennen en te nemen. Onder meer door de eindverantwoordelijkheid en de regiefunctie in het integraal veiligheidsbeleid in te vullen. Dat geldt niet alleen op lokaal niveau, maar zeker ook op rijksniveau. De effectiviteit van de overheid als het gaat om veiligheid kan worden vergroot als alle overheidslichamen mede gericht zijn op veiligheid door oplettendheid, informatieverschaffing aan relevante partners en repressie. Deze gedachte is door de politie eerder verwoord in relatie tot het Tegenhouden van criminaliteit in de rapporten *Misdaad laat zich tegenhouden* en *Tegenhouden troef*¹⁰⁷. Daarin is in dit verband ook al een pleidooi gehouden voor een coördinerende rol op het gebied van veiligheid voor de minister van BZK.

De keuze voor bestuurlijk geïntegreerde politiezorg betekent dat op nationaal niveau een centrale rol is weggelegd voor de minister van BZK. En dat zijn rol als coördinerend minister voor veiligheid op rijksniveau moet worden versterkt. Hier berust de verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van landelijk integraal veiligheidsbeleid, voor de vormgeving van Tegenhouden en voor het agenderen van preventie en Tegenhouden binnen de Europese Unie. Alle beslag op politiecapaciteit van andere departementen dient te lopen via de minister van BZK. Onder zijn leiding wordt ook de samenhang met andere organisaties op het terrein van veiligheid als Koninklijke Marechaussee, AIVD en bijzondere opsporingsdiensten als SIOD en FIOD/ECD versterkt (zie ook paragraaf 6.5).

De bestuurlijke verantwoordelijkheid op lokaal niveau krijgt onder meer vorm en inhoud in het bestaande lokale integraal veiligheidsbeleid. Hierin zoeken verschillende partijen samenwerking. Dit betreft naast de gemeente met haar gemeentelijke diensten, uiteraard politie en OM, maar ook hulpverleningsinstanties en particuliere beveiligers. De afgelopen jaren is duidelijk geworden dat de effectiviteit van inspanningen van de politie vooral dan wordt vergroot wanneer er sprake is van een samenhangende aanpak met andere organisaties. Bijvoorbeeld in de aanpak van veelplegers. Op lokaal niveau vervult de gemeente een essentiële rol in het versterken van deze samenhang. Dit aspect zal aan betekenis winnen als de figuur van de gekozen burgemeester werkelijkheid wordt. Afgaande op ervaringen in het buiten-

zeven maal 24 uur


land zal dit er namelijk toe leiden dat vraagstukken van veiligheid en leefbaarheid een prominenter plaats krijgen op de gemeentelijke agenda¹⁰⁸. De gemeente heeft in het integraal veiligheidsbeleid de eindverantwoordelijkheid en de regierol toebedeeld gekregen. Die rol komt echter nu nog niet in alle gemeenten even goed uit de verf, vooral omdat veiligheidsaspecten over verschillende portefeuilles zijn verdeeld en er niet in adequate bestuurlijke coördinatie en doorzettingsmacht is voorzien¹⁰⁹. Niettemin is de politie van mening dat de ontwikkeling van lokaal integraal veiligheidsbeleid in iedere gemeente met kracht moet worden opgepakt dan wel voortgezet. Daarbij achten wij een krachtige, niet-vrijblijvende gemeentelijke regie op veiligheid noodzakelijk.

Veiligheidsprogramma's

Het bestuur (op alle niveaus) dient invulling te geven aan zijn verantwoordelijkheid voor veiligheid door veiligheidsactieprogramma's op te stellen gericht op samenwerking met alle relevante partijen. Om het integraal veiligheidsbeleid op lokaal niveau waar dat nodig is een forse impuls te geven, dient er een wettelijke verplichting te komen voor gemeenten om een gemeentelijk veiligheidsprogramma te ontwikkelen¹¹⁰. Een veiligheidseffectrapportage bij voorgenomen beleid dat op de veiligheid van invloed zal zijn, zou daarbij belangrijke toegevoegde waarde hebben.

Uit de gemeentelijke veiligheidsprogramma's dient een visie op het toezicht in de publieke ruimte naar voren te komen. In deze programma's wordt de bijdrage van elk der deelnemende partijen gedefinieerd evenals de beoogde resultaten, de informatie-uitwisseling en de kwaliteitseisen. Dit betekent bijvoorbeeld dat afstemming en samenwerking tussen politie en allerlei toezichthouders (publiek en privaat) in deze plannen moet zijn geregeld, vooral wat betreft de uitwisseling van informatie. Bovendien dient bij het opstellen en uitvoeren van deze plannen maximale afstemming plaats te vinden binnen de lokale gezagsdriehoek. Deze lokale driehoek kan immers als geen ander de lokale situatie in buurten en wijken beoordelen.

Het is op lokaal niveau dat de politie expliciet aangeeft op welke wijze de grootste bijdrage geleverd kan worden aan het reduceren van onveiligheid. Het is van belang dat hierover een lokaal politiek debat wordt gevoerd waarbij de politie duidelijke



lijk maakt waarvoor zij staat. Op dit niveau legt de politie verantwoording af aan het bevoegd gezag (bestuur en OM) en de lokale gemeenschap over uitkomsten. Dit ondanks het feit dat het ontbreekt aan volledige controle over de uitkomsten. De Nederlandse politie neemt hier nadrukkelijk haar eigen verantwoordelijkheid als professionele organisatie.

Als het bestuur of andere partijen onvoldoende invulling geven aan hun verantwoordelijkheid voor veiligheid, zal de politie vanuit haar signalerende functie deze partijen daarop moeten aanspreken. Een inmiddels klassiek voorbeeld is de niet (24/7) beschikbare crisishulpverlening waardoor een onwenselijk beroep op de politie wordt gedaan. Daarbij zal de politie inzichtelijk maken wat hiervan de consequenties zijn en zonodig haar eigen inzet afhankelijk maken van de inspanningen van andere partijen. Door haar eigen toegevoegde waarde duidelijk te maken en daarover in debat te gaan met partners maakt de politie duidelijk dat zij gegeven de omstandigheden optimaal wil functioneren.

Veiligheidsprogramma's kunnen niet alleen worden ingezet als middel voor het vormgeven van lokaal veiligheidsbeleid. Wat betreft de nationale samenwerking tussen de politie en de meer functioneel georganiseerde uitvoerders van de politie-functie, zoals de bijzondere opsporingsdiensten, Kmar, douane en krijgsmacht, staat de politie een analoge werkwijze voor ogen, zoals in de samenwerking op lokaal niveau. De regie voor deze rijksbrede veiligheidsprogramma's ligt bij het bestuur op nationaal niveau, in het bijzonder bij de minister van BZK als coördinerend minister voor veiligheidsbeleid.

In aansluiting op het eerder gepresenteerde veiligheidsconcept zouden de rijksbrede programma's zich onder andere moeten richten op het tegengaan van de gevolgen van ontgrenzing en anonimiteit. Veel van wat de overheid nu wel al weet uit afzonderlijke registraties (Gemeentelijke basisadministratie, kadaster, belastingdienst enzovoorts), wordt als gevolg van het naast elkaar opereren van functionaliteiten niet ingezet voor het reduceren van onveiligheid. Vooral in het licht van terreurbestrijding en het tegengaan van extremisme is dit een betreuwenswaardige ontwikkeling. Samenwerking vormgeven in een programmatische aanpak kan uitkomst bieden door horizontaal keteninformatisering te organiseren.


Resultaatafspraken

Het werken met veiligheidsprogramma's faciliteert zowel de samenwerkingsgerichtheid als de resultaatgerichtheid die de politie nastreeft. Het vormt het fundament voor de probleem- en persoonsgerichte oriëntatie waarin doelen worden gedefinieerd op basis van een gedegen informatieanalyse en waarin vervolgens gezamenlijk wordt gewerkt aan verbeteringen. Dit is geen vrijblijvende exercitie. Cruciaal is dat de bijdrage van alle partijen helder is gedefinieerd en dat duidelijk is waarvoor de deelnemers verantwoording nemen en verantwoordelijk kunnen worden gehouden. In de programma's worden daarom meetbare doelen geformuleerd voor elk van de betrokken partijen, waarin hun specifieke bijdrage expliciet is benoemd en waaraan zij zich committeren. Alle partijen leggen aan het bestuur en aan elkaar verantwoording af over de door hen bereikte resultaten. De optelsom van de activiteiten en resultaten van alle partners zorgt ervoor dat het door het bestuur beoogde einddoel wordt bereikt.

6.4 Samenwerking met publieke en private toezichthouders

Het toezicht in de publieke ruimte fragmenteert. Onduidelijkheid in verwachtingen en verantwoordelijkheden is hiervan het gevolg. Uit oogpunt van rechtvaardigheid, gelijkheid en kwaliteit van de dienstverlening, is dit niet wenselijk. De Nederlandse politie is van opvatting dat de overheid dominant dient te zijn in de publieke ruimte. Daarom kan er naar haar mening bij het toezicht in de publieke ruimte alleen incidenteel gebruik worden gemaakt van private partijen. Als private partijen toezicht uitoefenen in de publieke ruimte, dan dient de publieke opdrachtgever duidelijke voorwaarden te stellen aan de private opdrachtnemer wat betreft kwaliteit, integriteit, democratische controle en voeging in de regie van overheid en politie.

Fragmentatie van toezicht in de publieke ruimte is niet effectief als het om veiligheidsreductie of het verhogen van het veiligheidsgevoel gaat. Negatieve effecten kunnen worden gematigd door goede informatie-uitwisseling en operationele samenwerking. Uitwisseling van politie-informatie moet leiden tot integriteitsevenen bij andere organisaties. Operationele samenhang kan alleen worden bereikt als de operationele regie over de inzet bij de politie wordt gelegd. Daarom dient de politie altijd een regisserende rol te vervullen in het daadwerkelijk publieke én private



toezicht op straat. Dat wil zeggen: binnen het programma dat onder verantwoordelijkheid van het bestuur tot stand is gekomen, heeft de politie de operationele regie over het toezicht. Dit betekent concreet dat de briefing en debriefing van toezichthouders door de politie gebeurt en dat de politie bewaakt of de partijen binnen het programma hun operationele afspraken nakomen. Als aansturing niet vanuit de politie plaatsvindt (bij private toezichthouders is dat vaak het geval), zal de politie een controlerende rol voor het niet door haar aangestuurde toezicht dienen te vervullen. Hoe dan ook is minder terughoudendheid van de politie ten opzichte van publieke en private toezichthouders noodzakelijk.

Idealiter hebben publieke toezichthouders met een brede taak in alle gemeenten een plaats binnen de reguliere politieorganisatie. Het voordeel daarvan is duidelijk: deze toezichthouders zijn dan een onderdeel van de politie. Daarmee is het de politie die hun inzet bepaalt. Bovendien heeft de politie dan direct invloed op de kwaliteitseisen waaraan deze toezichthouders moeten voldoen en ontstaat voor burgers meer duidelijkheid over de status en bevoegdheden van publieke toezichthouders. Ook is het kosteneffectief omdat deze toezichthouders zo steeds vanuit een brede invalshoek met hun werk bezig zijn en dus permanent een hoog werk-aanbod hebben.

Voorzover publiek toezicht nog als een gemeentelijke zaak wordt beschouwd en om die reden de organisatie van het publieke toezicht bij de gemeente berust, vervult de politie de hierboven beschreven regierol ten aanzien van de operationele inzet. Uit het oogpunt van duidelijkheid naar zowel de burger als de eigen organisatie dienen alle toezichthouders in de publieke ruimte herkenbaar te zijn door een zelfde uniform, dat hen onderscheidt van politiemedewerkers. Aanvullende eis aan de gemeenten is dan dat dit toezicht niet langer wordt georganiseerd vanuit een werkgelegenheidsperspectief, zoals bij de stadswachten het geval is. Vanwege de vereiste kwaliteit is het noodzakelijk dat bij het organiseren van dit toezicht het veiligheidsperspectief dominant is.

Toezicht in de publieke ruimte dient onderdeel te zijn van veiligheidsprogramma's opgesteld onder verantwoordelijkheid van het bestuur (gemeente). De inzet van bestuurlijke toezichthouders dient te worden afgestemd met de lokale gezagsdriehoek. Daarmee wordt voorkomen dat functionele toezichthouders uitsluitend


worden gestuurd door regelgerichtheid en financiële overwegingen. Bij het ontbreken van deze afstemming blijft verantwoordelijkheid over dit toezicht voor burgers onhelder.

6.5 De relatie tot bijzondere opsporingsdiensten en bijzondere opsporingsambtenaren

Opsporing wordt gezien als één van de meest kenmerkende taken van de politie. Dat hangt samen met de bevoegdheden die hiertoe aan de politie zijn toegekend en die het mogelijk maken diep in te grijpen in de privé-sfeer van burgers. Bijzondere opsporingsdiensten en de buitengewone opsporingsambtenaren hebben vergelijkbare bevoegdheden en daarnaast dezelfde taak als de reguliere politie: de opsporing van strafbare feiten, zij het op meer specifieke terreinen dan waarop de politie gewoonlijk opereert.

De Nederlandse politie ziet het handhaven van bijzondere wetten onder gezag van de door de wet aangewezen andere autoriteiten in principe niet als haar taak. Deze meer beperkte taken kunnen beter door anderen worden uitgevoerd. De toegevoegde waarde van opsporing door de politie ten opzichte van andere spelers met opsporingsbevoegdheid is namelijk het grootst wanneer er een noodzaak is tot een integrale benadering van verschillende deelgebieden. Juist het bij elkaar brengen van verschillende domeinen (zoals financiële activiteiten, georganiseerde misdaad en terrorisme) is een unieke competentie van de politieorganisatie. De politie staat voor integratie en vormt daarmee een basis voor legitimiteit en integriteit van het systeem.

Deze uitgangspunten ten spijt zien we in de praktijk dat BOD'n in de achterliggende jaren in toenemende mate terecht zijn gekomen op een terrein dat van oudsher vooral door de reguliere politie werd bestreken: dat van de georganiseerde misdaad. Dat gebeurt weliswaar vaak vanuit een andere invalshoek, bijvoorbeeld merkvervalsing of financiële fraude, maar dat laat onverlet dat er dubbellingen ontstaan ten opzichte van de politie. Door het focussen op een beperkt aantal thema's komen er bovendien steeds meer spelers op het veld: Kmar, douane, FIOD/ECD, SIOD, inspecties.



Naar analogie van wat we hiervoor hebben opgemerkt over de samenwerking tussen de politie en publieke en private toezichthouders stellen we dat er idealiter integratie zou moeten plaatsvinden tussen de Nationale Recherche en de vier bijzondere opsporingsdiensten AID, FIOD/ECD, SIOD en de VROM Inlichtingen- en Opsporingsdienst. De voor- en nadelen, mogelijkheden en onmogelijkheden van een dergelijke reorganisatie zouden op zijn minst opnieuw moeten worden onderzocht en worden gezien in het licht van het huidige tijdsgewricht.

Zolang fragmentatie en gezagsvermenigvuldiging binnen de politiefunctie echter een gegeven zijn, streeft de politie ernaar de samenwerking in de vorm van het delen van informatie en het gezamenlijk optreden van politie, BOD'n, inspecties en andere organisaties vorm te geven door middel van gezamenlijke veiligheidsprogramma's onder verantwoordelijkheid en regie van de nationale overheid. Uitgangspunt daarvoor is dat functioneel georganiseerde eenheden als de BOD'n en de politie een plicht hebben tot onderlinge informatie-uitwisseling.

6.6 De relatie tot de krijgsmacht, bewaken en beveiligen, inlichtingendiensten

Door het wegvallen van het heldere onderscheid tussen binnen- en buitenlandse veiligheid ontstaat er druk op de politiefunctie. Daarbij gaat het enerzijds om toegenomen druk die samenhangt met de noodzakelijke internationale samenwerking binnen met name de opsporingsfunctie. De nadruk ligt hier op dit moment bij de bestrijding van het terrorisme¹¹¹. Anderzijds betreft het de vraag naar de klassieke gebiedsgebonden politiefuncties in 'nieuwe' gebieden, zoals vredesoperaties en taken gerelateerd aan grondgebonden gebeurtenissen als een omvangrijke aanslag. Hier wordt verwacht dat de vraag naar de politiefunctie in het buitenland verder zal toenemen. In het binnenland neemt het beroep op de politie bij de (voorbereiding op) crisisbeheersing eveneens verder toe. Dit laatste aspect betekent dat de politie niet alleen wat betreft de informatiefunctie, maar ook operationeel eenvoudig moet kunnen opschalen¹¹².

Er is sprake van relevante interactie tussen beide ontwikkelingen waar wereldwijde coördinatie en gebiedsgebonden politiezorg elkaar raken. Immers, de informatie

10

tien punten op de horizon

van de wijk- of buurtagent kan cruciaal zijn bij de bestrijding van het terrorisme. De AIVD geeft met het oog hierop trainingen aan wijk/buurtagenten. Onlangs deed de minister van BZK een oproep tot waakzaamheid aan de burgemeesters¹³. ‘Van wijk tot wereld’ betekent dus niet dat ieder fenomeen een eigen schaal kent, maar dat voor de bestrijding van sommige bedreigingen activiteiten op iedere schaal noodzakelijk zijn. Het herijkte veiligheidsconcept met de oriëntatie op de infrastructuur is hierbij richtinggevend. Naarmate het schaalniveau hoger is en de anonimiteit toeneemt, zijn immers zwaardere bevoegdheden en middelen nodig en wordt het minder vanzelfsprekend dat het de politie is die de meeste toegevoegde waarde in termen van veiligheid kan leveren.

Naar verwachting zal de behoefte aan de integrale politiefunctie in andere contexten toenemen, zoals de vredesoperaties. Het is duidelijk dat de politie hier veel te bieden heeft, zonder dat altijd ondubbelzinnig duidelijk is welke bijdrage het optreden in het buitenland levert aan de veiligheid van Nederlandse burgers. Tegelijkertijd is het de verwachting dat de krijgsmacht zich meer in de richting van de politiefunctie zal bewegen. Een deel van de toegevoegde waarde van de politie, in termen van *kennen en gekend worden*, zal in de meeste gevallen wegvallen bij optreden in het buitenland. Bovendien zal daar een sterkere relatie liggen met de noodzaak tot ordehandhaving hoog in het geweldsspectrum. Het lijkt dan ook voor de hand te liggen dat hierbij vooral ten aanzien van opleiding en advisering gezocht moet worden naar optimale synergie tussen de krijgsmacht en de politieorganisatie. Dit levert bovendien een bijdrage aan de kwaliteit van de reguliere taken. De keuze politie in te zetten in het buitenland ligt op het nationale niveau. Daar zal een dusdanige keuze dan ook verantwoord moeten worden als dit ten koste gaat van de reguliere activiteiten.

Noten hoofdstuk 6

¹⁰⁷ op. cit.

¹⁰⁸ A. Cachet, e.a. (2002), Buitenlandse burgemeesters bekeken-II: openbare orde, veiligheid en politie, Centre for Local Democracy, Faculteit Sociale Wetenschappen, Rotterdam: Erasmus Universiteit.

¹⁰⁹ Zie bijvoorbeeld: Monique Kieverink, Ron Smits (2002), Integraal Veiligheidsbeleid: de regierol van de gemeente, Een onderzoek naar de inhoud van het integraal veiligheidsbeleid, afstudeerscriptie Universiteit Twente, Enschede juni 2002; Michel Dückers (2005), Gemeentelijke veiligheidszorg naar beste vermogen. Dordrecht: Stichting SMVP Producties.

¹¹⁰ Rob (2002), Partners in veiligheid. Van verantwoordingsbocht naar lokale verantwoordelijkheid. Raad voor het openbaar bestuur, april 2002. Meer specifiek in relatie tot de veiligheidsregio's: Rob (2003) Veiligheid op niveau. Een bestuurlijk perspectief op de toekomst van de veiligheidsregio's, Raad voor het openbaar bestuur, februari 2003, p.48.

¹¹¹ De voorgenomen activiteiten zoals vastgelegd in de EU Verklaring betreffende de strijd tegen het terrorisme van 25 maart 2004 lijken op zichzelf voldoende om de volledige politieorganisatie aan het werk te houden. Ter indicatie, ten aanzien van de wetgeving dringt de Raad "er bij alle lidstaten op aan alle maatregelen te treffen die nog nodig zijn om onverkort en onverwijld (dat wil zeggen voor juni 2004) uitvoering te geven aan de volgende wetgevingsmaatregelen":

- Kaderbesluit betreffende het Europees aanhoudingsbevel;
- Kaderbesluit inzake gemeenschappelijke onderzoeksteams;
- Kaderbesluit inzake terrorismebestrijding;
- Kaderbesluit inzake het witwassen van geld, de identificatie, opsporing, bevrozing, inbeslagneming en confiscatie van hulpmiddelen en van opbrengsten van misdrijven;
- Besluit tot oprichting van Eurojust;
- Besluit van de Raad betreffende de toepassing van specifieke maatregelen op het gebied van politie en justitiële samenwerking ter bestrijding van het terrorisme.

¹¹² Op dit punt zijn binnen de politieorganisatie al belangrijke stappen gezet met het Referentiekader Conflict- en Crisisbeheersing 2002 (versie 19.03.02).

¹¹³ NRC Handelsblad 23 oktober 2004, Burgemeester moet AIVD tippen.



Bestuurlijke inbedding

7.1 Inleiding

De bestuurlijke inbedding van de politieorganisatie of het politiebestedel vormt het formele kader waarbinnen missie, visie en strategie van de politie moeten worden gerealiseerd. Dit kader is in zijn huidige vorm gebaseerd op de Politiewet van 1993 en de opeenvolgende wijzigingen daarin. Sinds enige tijd staat dit kader opnieuw ter discussie. De commissie-Leemhuis¹¹⁴ werkt in opdracht van het kabinet aan een evaluatie van het bestel. De commissie-Hendriks¹¹⁵ onderzoekt alternatieve modellen voor het beheer van de politie. Tegelijkertijd zijn er twee wijzigingsvoorstellen aanhangig bij de Tweede Kamer¹¹⁶. Gezien deze ontwikkelingen zijn in dit hoofdstuk de in de voorgaande hoofdstukken geformuleerde richtinggevende principes vertaald in inrichtingseisen: uitgangspunten van de professie met betrekking tot de bestuurlijke inbedding van de politie en het politiebestedel.

7.2 Inrichtingseisen ten aanzien van het politiebestedel

Een effectieve politiezorg is een bestuurlijk geïntegreerde politiezorg. Hoewel veiligheidsvraagstukken zich van wijk tot wereld manifesteren en op ieder niveau een specifieke aanpak vereist is¹¹⁷, staat vast dat de politie in haar taakuitvoering maatschappelijk en bestuurlijk geïntegreerd moet werken. De Nederlandse politie kiest daarom voor het vasthouden aan een fijnmazige organisatie, voor een politie dichtbij de burger (kleinschaligheid, stabiliseren en mobiliseren) en voor opbouw van onderaf wanneer uit oogpunt van effectiviteit en efficiency (schaalvoordelen) onderdelen van de politietaak op bovenlokale (regionale, landelijke) schaal moeten worden georganiseerd (organiserend vermogen, flexibiliteit).

De Nederlandse politie vertaalt haar missie, visie en strategie in de volgende inrichtingseisen ten aanzien van het politiebestedel:

- Verbondenheid van gezag en beheer;
- Een adequaat schaalniveau voor het beheer;
- De korpschef als strategische partner van het bestuur;
- Een integrale benadering van crisisinterventie: koppeling van politieregio en veiligheidsregio.

Deze uitgangspunten zullen in de komende periode de inzet van de politieprofessie in het debat over de bestuurlijke inbedding bepalen.

Noten hoofdstuk 7

- ¹¹⁴ Op 20 september 2004 hebben de ministers Remkes (Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties) en Donner (Justitie) de stuurgroep geïnstalleerd die de evaluatie van de politieorganisatie laat uitvoeren. In deze evaluatie wordt de organisatie en de aansturing van de politie onder de loep genomen. In een terugblik worden de goede en minder goede elementen van de huidige organisatie bekeken. In een vooruitblik zal de stuurgroep bekijken of het huidige bestel, met 25 regionale korpsen en één landelijk korps, voldoende toekomstbestendig is.
- ¹¹⁵ Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) Modellen voor beheer van de Politie.
- ¹¹⁶ De wetsvoorstellen “Versterking rijksbevoegdheden ten aanzien van de politie” en “Samenwerkingsvoorzieningen politie”.
- ¹¹⁷ Zie voor een bespreking van het probleem van de aangewezen (bestuurlijke) schaal: Auke J. van Dijk (red.) (november 2003), Laag voor laag. Aspecten van regionalisering. Preadvies Raad voor het openbaar bestuur.

Tot besluit

Vooral in de afgelopen drie jaar heeft er op verschillende plaatsen binnen de politieorganisatie, al dan niet in opdracht van de RHC of van RHC-boards, visieontwikkeling plaatsgevonden op deelterreinen. Dit betreft bijvoorbeeld:

- Visie op dienstverlening (2003)
- Visiedocument 'Misdadaad laat zich tegenhouden' (2001).
- Referentiekader Conflict- en Crisisbeheersing (2002).
- Tegenhouden troef; een nadere verkenning van Tegenhouden als alternatieve strategie van misdaadbestrijding (2003).
- Visie op internationale politiesamenwerking (2004).
- Visie Nederlandse politie op aanpak zware of georganiseerde criminaliteit n.a.v. verschijning van het Nationale Dreigingsbeeld (2004)
- Visie en beleidsplan Human Resource Management 2005-2010 (2004)
- Visie op Forensische Opsporing (2005).

Op een aantal andere deelterreinen is visieontwikkeling in gang gezet.

Hierbij gaat het onder meer om:

- Visie op Publiek-Private-Samenwerking (te verschijnen in 2005).
- Referentiekader Lokale politie (te verschijnen in 2005).

De missie, visie en strategie, zoals verwoord in deze visienota, zijn mede bedoeld om te inspireren tot verdere visieontwikkeling binnen het politiedomein. De projectgroep heeft er daarom voor gekozen om op een aantal gebieden een globale richting aan te geven. In de komende periode zullen deze uitgangspunten verder moeten worden ontwikkeld en uitgewerkt, onder regie van de verschillende boards van de Raad van Hoofdcommissarissen. Dit moet leiden tot plannen van aanpak en samenhangende programma's die verschillen in omvang en mate van complexiteit en daarmee in doorlooptijd.

Literatuuroverzicht

- Bayley, David H. and Clifford D. Shearing (2001), *The New Structure of Policing: Description, Conceptualization, and Research Agenda*, Research Report, US National Institute of Justice, July 2001.
- Bittner, E. (1980), *The functions of the police in modern society*. Cambridge: Oegeschlager.
- Blair, Ian (2003), *Leading towards the future. A speech for "The Future of Policing"* Conference 10th October 2003.
- Blouw, Hidde de (2005), *Herstelbemiddeling een politietak? Het belang van respectvol optreden*. In: B. van Stokkom en L. Gunther Moor (red.), *Herstelbemiddeling door de politie*. Dordrecht: Stichting SMVP Producties, pp. 25-36.
- Board Personeel (2004), *Raad van Hoofdcommissarissen, Visie en beleidsplan HRM 2005-2010. Versie 18 okt. 2004*.
- Boin, R.A., E.J. van der Torre en P. 't Hart (2003), *Blauwe Bazen. Het leiderschap van korpschefs, Politie en Wetenschap*, Apeldoorn.
- Boutellier, Hans (2002), *De veiligheidsutopie. Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Brink, Gabriël van den (2004), *Schets van een beschavingsoffensief: over normen, normaliteit en normalisatie in Nederland*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Bruins, Gerben (2005), *Beelden van Blauw. Een onderzoek naar de visies van de korpschefs van de Nederlandse politie op de identiteit van het Nederlandse politieapparaat*. *Afstudeeronderzoek in het kader van de studie Algemene Sociale Wetenschappen (ASW) aan de Universiteit van Utrecht*. Nog te verschijnen in 2005.
- Bunt, H. van de, en J. Nelen (ed) (2000), *De toekomst van bijzondere opsporingsdiensten*, WODC, Onderzoek & Beleid 184, Den Haag.
- Burger, H.H., F.C. Hoogewoning en R. Merten (2004), *Telt wat we turven of turven we wat telt?* In: *Tijdschrift voor de Politie*, 66e jaargang, nr. 10 (oktober 2004).
- Buruma, Ybo (2004), *Onoprechte handhaving*. In: B. van Stokkom en L. Gunther Moor (red.), *Onoprechte handhaving? Prestatiecontracten, beleidsvrijheid en politie-ethiek*, Dordrecht: SMVP.
- Cachet, A. e.a. (2002), *Buitenlandse burgemeesters bekeken-II: openbare orde, veiligheid en politie*, Centre for Local Democracy, Faculteit Sociale Wetenschappen, Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Cachet, A., E.J. van der Torre en W. van Natijne (1998), *De blijvende betekenis van Politie in Verandering*, Den Haag: Elsevier.
- Castells, M. (1996). *The Rise of the Network Society*. Cambridge MA. Oxford UK: Blackwell.
- Cohen, Job (2002), *"Vreemden"*. *Cleveringa-lezing* uitgesproken op dinsdag 26 november 2002 te Leiden.
- Commissie Bestuurlijke Evaluatie AIVD (2004), *De AIVD in verandering*, november 2004.

- Commissie sociale zelfredzaamheid van de Stichting Maatschappij en Politie (1990), *Naar een nieuwe balans van verantwoordelijkheden*, Arnhem: Gouda Quint.
- Denkers, F. A.C.M. (1993), *Op eigen kracht onveiligheid de baas. De politie van pretentieuze probleemoplosser naar bescheiden ondersteuner*, Lelystad: Koninklijke Vermande (deel 8 uit de publicaties van de Stichting Maatschappij en Politie).
- Dijk, Auke J. van (2001) *Veiligheidsconstructie. Een maatschappelijk perspectief op de taakontwikkeling van de politie. Preadvies Raad voor het openbaar bestuur*, mei 2001. Publicatie van een bewerkte versie in: E.R. Muller (red.) (2004), *Veiligheid. Studies over inhoud, organisatie en maatregelen*.
- Dijk, Auke J. van, (redactie) (2003) *Laag voor laag. Aspecten van regionalisering. Preadvies Raad voor het openbaar bestuur*, november 2003.
- Dückers, Michel (2005), *Gemeentelijke veiligheidszorg naar beste vermogen*. Dordrecht: Stichting SMVP Producties.
- Dunk, Thomas von der (2002), *Tussen vrijheid en veiligheid. Rede uitgesproken op 3 december 2002 te Leeuwarden*.
- Eeuwijk, Ben van (2002), *Het verhaal achter de cijfers. Acteren van de politie en onveiligheidsgevoelens van burgers*. Scriptie, VU Amsterdam.
- Europese Unie (2002), *Verdrag betreffende de Europese Unie, geconsolideerde versie*, Publicatieblad Nr. C 325 van 24 december 2002.
- Europese Unie (2005), *Het Haags programma - Versterking van vrijheid, veiligheid en recht in de Europese Unie, 2005/C 53/01*.
- Fijnaut, C.J.C.F. en H. van de Bunt (2000), *De toekomst van de landelijke bijzondere opsporingsdiensten in het kader van een 'goede politiezorg'*. In: H. van de Bunt en J. Nelen (ed) (2000), *De toekomst van bijzondere opsporingsdiensten*, WODC, Onderzoek & Beleid 184, Den Haag.
- Fijnaut, C.J.C.F., E.R. Muller, U. Rosenthal (red.) (1999), *Politie. Studies over haar werking en organisatie*, Alphen a/d Rijn: Samson.
- Foucault, M. (1979), *Discipline & Punish: The Birth of the Prison*, NY: Vintage Books.
- Garland, David (2001), *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*. Chicago: University of Chicago Press.
- Gunther Moor, L. en J. Peters (1996), *Politie en sociale zelfredzaamheid van burgers. Een onderzoek naar aanleiding van de vestiging en sluiting van politiebureaus*, Dordrecht: SMVP.
- *Handvest Publieke Verantwoording*, november 2000 (www.publiekverantwoorden.nl)
- Hoogenboom, A.B. (1999), *Privatisering van de politiefunctie*. In: C.J.C.F. Fijnaut, E.R. Muller, U. Rosenthal (red.), *Politie. Studies over haar werking en organisatie*, Alphen a/d Rijn: Samson, pp. 549-575.
- Hoogenboom, A.B. (2004), *Zeven toezicht- en handhavingsplagen*. In: *Tijdschrift voor de Politie*, 65e jaargang, nummer 5 (mei 2004), p. 5.

- Hoogenboom, Bob (2004), *Bedrijfsvoering*. In: Frits Vlek e.a. (red.), *Uit balans: politie en bestel in de knel. State-of-the-art van kennis en inzichten*, Apeldoorn: Politie en Wetenschap, pp. 121-145.
- Hoogewoning, F.C. (1993), *Van driehoeksoverleg tot wijkagent. De politie in overleg over sociale veiligheid in Amsterdam, Rotterdam en Den Haag*. Arnhem: Gouda Quint.
- Hoogewoning, F.C. (2004), *Tegenhouden nader verkend*. In: *Tijdschrift voor de Politie*, 65e jaargang, nummer 3 (maart 2004).
- Horn, Jo (1989). *Veranderingen bij de politie. Een onderzoek naar de invoering van het wijkteampolitiemodel bij de politiekorpsen van Amsterdam en Haarlem*. Alphen: Samson H.D. Tjeenk Willink.
- Jansonius, A.W. en J. Kuiper (1997), *Referentiekader resultaten politiewerk, Inspectie Politie, ministerie van BZK, oktober 1997*.
- Kieverink, Monique en Ron Smits (2002), *Integraal Veiligheidsbeleid: de regierol van de gemeente, Een onderzoek naar de inhoud van het integraal veiligheidsbeleid, afstudeerscriptie Universiteit Twente, Enschede juni 2002*.
- Kleef, Walter van, Rinus de Regt, Teun Visscher (2005), *Paard van Troje? Versterking van de politieprofessie in Brussel, Meesterstuk Leerprogramma Internationale Politie Oriëntatie (LIPO 3), Maart 2005*.
- Klootwijk, R., (2005). *Gekleurd blauw, Small changes, large issues. Eindverslag van een analyse- en interventietraject Organisatie, Cultuur en Management, Universiteit Utrecht. Politie Rotterdam-Rijnmond*.
- Kuiper, J. (2000), *Wat is essentieel voor de toekomst van de politie?* In: *Tijdschrift voor de Politie*, 61e jaargang, nr. 3 (maart 2000).
- Kuiper, J. (2004), *De organisatie van veiligheid*. In: *Jaarverslag 2003, Politiekorps Amsterdam-Amstelland*.
- Lamboo, Martin (2004), *“Politietak niet verengen tot repressie”*, interview Bob Visser. In: *Justitie Magazine, Ministerie van Justitie, Den Haag, oktober 2004*.
- Maas-de Waal, C.A. en A. van der Torre (2000), *Veiligheid*, In: *Trends, dilemma's en beleid: Essays over ontwikkelingen op langere termijn*. CPB en SCP, Den Haag: SDU.
- Ministerie van BZK (2003), *Strategische agenda van BZK 2003-2004, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, December 2003*.
- Muller, E.R. Muller, D. Starink, ea (red.) (2004), *Krijgsmacht: Studies over organisatie en het optreden*, Kluwer.
- Muller, Erwin (2004), *De politie in het veiligheidsbestel*. In: Frits Vlek e.a. (red.), *Uit balans: politie en bestel in de knel. State-of-the-art van kennis en inzichten*, Apeldoorn: Politie en Wetenschap, pp. 15-34.
- NRC Handelsblad 28 juli 2004, *Particuliere veiligheid*.
- NRC Handelsblad 23 oktober 2004, *Burgemeester moet AIVD tippen*.

- Ponsaers, Paul en Bob Hoogenboom (2004), Het moeilijke spel van wortel en stok – organisatiecriminaliteit en handhavingstrategieën van bijzondere inspectie- en opsporingsdiensten, Tijdschrift voor Criminologie 165.
- Projectgroep Forensische Opsporing, Raad van Hoofdcommissarissen (2004), Spelverdeler in de opsporing. Een visie op Forensische Opsporing. December 2004.
- Projectgroep Opsporing, Raad van Hoofdcommissarissen (2001), Visiedocument “Misdaad laat zich tegenhouden”, november 2001.
- Projectgroep Opsporing-2, Raad van Hoofdcommissarissen (2003), Tegenhouden troef; een nadere verkenning van Tegenhouden als alternatieve strategie van misdaadbestrijding, november 2003.
- Projectgroep Organisatie Structuren (1977). Politie in Verandering. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.
- Raad van Hoofdcommissarissen (2002), Referentiekader Conlict- en Crisisbeheersing 2002 (versie 19.03.02).
- Riel, C.B.M. van (2003), Identiteit en imago. Een inleiding in de corporate communication, 2e opl. Schoonhoven: Academic Service.
- Rob (2002), Partners in veiligheid. Van verantwoordingsbocht naar lokale verantwoordelijkheid. Raad voor het openbaar bestuur, april 2002.
- Rob (2002), Presteren door leren. Benchmarking in het binnenlands bestuur. Raad voor het openbaar bestuur, oktober 2002.
- Rob (2003), Veiligheid op niveau. Een bestuurlijk perspectief op de toekomst van de veiligheidsregio's, Raad voor het openbaar bestuur, februari 2003.
- Rob / RVZ (2004), De GHORdiaanse knoop doorgehakt. Herkenbare geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en ramen in de veiligheidsregio. Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor de Volksgezondheid en Zorg, juli 2004.
- Samenleving en criminaliteit (1985). Een beleidsplan voor de komende jaren. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- SCP (2004), In het zicht van de toekomst : Sociaal en Cultureel Rapport 2004, Sociaal en Cultureel Planbureau, oktober 2004.
- Sinden, Peter G. (1999), Cross-national public confidence in police: comparisons across legal systems, police structures en due process rights; paper aangeboden op de American Society of Criminology Conference, Buffalo.
- Stichting Maatschappij en Politie (1996), Toekomst gezocht. Het functioneren van de politie ter discussie, Dordrecht.
- SMVP (1998), Toezichthouders in publieke ruimten. Standpunt van de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie, Dordrecht, 1998.
- SMVP (2002), Politie en krijgsmacht. Hun verhouding in de toekomst, Dordrecht: SMVP.
- SMVP (2003), Structurele samenwerking tussen politie en krijgsmacht, Dordrecht: SMVP.

- Stol, W. Ph. (1999), Informatie en communicatie. In: C.J.C.F. Fijnaut, E.R. Muller, U. Rosenthal (red.) (1999), *Politie. Studies over haar werking en organisatie*, Alphen a/d Rijn: Samson, pp. 215-237.
- Stokkom, B. van en L. Gunther Moor (red.) (2004), *Onoprechte handhaving? Prestatiecontracten, beleidsvrijheid en politie-ethiek*, Dordrecht: SMVP.
- Stokkom, B. van en L. Gunther Moor (red.), *Herstelbemiddeling door de politie*. Dordrecht: Stichting SMVP Producties.
- Straver, R. (1998), *Politie in Verandering; een actuele boodschap*. In: Cachet, A., E.J. van der Torre en W. van Natijne, *De blijvende betekenis van Politie in Verandering*, Den Haag: Elsevier.
- Terpstra, J. en R. Kouwenhoven (2005), *Burgers als deelnemers aan lokale veiligheidsnetwerken*. In: *Tijdschrift voor Veiligheid & Veiligheidszorg*, jrg. 4, nr. 1, pp. 4-16.
- Terpstra, Jan (2004), *Lokale inbedding van de Nederlandse politie: stand van zaken en overzicht*. Frits Vlek e.a. (red.), *Uit balans: politie en bestel in de kniel. State-of-the-art van kennis en inzichten*, Apeldoorn: Politie en Wetenschap, pp. 59-74.
- Thorbecke, J.R. *Historische Schetsen. 's-Gravenhage 1872*.
- Toenders, N, R. Meijer, L. Gunther Moor, W. van de Leur en K. van der Vijver (1999), *Veilig in de wijk. Sociale zelfredzaamheid in de praktijk*, Dordrecht: SMVP.
- Torre, E.J. van der en E.R. Muller (2004), *Het recherchevak; Een institutionele benadering*. In: *Justitiële verkenningen*, jrg. 30, nr. 4, 2004, pp. 18-34.
- Tweede Kamer (1984-1985), 18995, Bijlagen nr. 2.
- Tweede Kamer (1998-1999), *Wetsvoorstel Concentratie van beheersbevoegdheden op rijksniveau*, Vergaderjaar 1998-1999, 26813.
- Tweede Kamer (1999-2000), *Kabinetstandpunt inzake de toekomst van de BOD's*, Vergaderjaar 1999-2000, 26955, nr. 1.
- Tweede Kamer (2001-2002), *Nota Criminaliteitsbeheersing*, Vergaderjaar 2001-2002, 27 834, nrs. 1 en 2).
- Tweede Kamer (2002-2003), *Veiligheidsprogramma Naar een veiliger samenleving*, Vergaderjaar 2002-2003, 28684, nr. 1.
- Tweede Kamer (2003-2004), *Brief van de ministers van BZK en van Justitie van 15 juli 2004*, Vergaderjaar 2003-2004, 29628, nr. 4.
- Tweede Kamer (2004-2005), *Vaststelling begroting BZK 2005. Memorie van toelichting*, Vergaderjaar 2004-2005, nr. 29800 hoofdstuk VII, nr. 2.
- Tweede Kamer (2004-2005), *Naar een veiliger samenleving, midterm review*, Vergaderjaar 2004-2005, 28684, nr. 44.
- Tweede Kamer (2004-2005), *Wetsvoorstel Versterking bevoegdheden op rijksniveau*, Vergaderjaar 2004-2005, 29704.
- Van Dijk en de Waard (2000), *Juridische infrastructuur in internationaal perspectief; criminaliteitsbeheersing*. Den Haag: Ministerie van Justitie, directie Algemene Justitiële strategie.

- Veld, R.J. in 't, e.a. (2002), *Vooruitgang of regendans? Evaluatie Beleids- en Beheerscyclus Politie*. Bestad i.s.m. Berenschot Procesmanagement.
- Versteegh, Peter (2005), *Informatiegestuurde veiligheidszorg*, Dordrecht: Stichting SMVP Producties.
- Vijver, C.D. van der (1998), *De tranen van Foucault (oratie)*, Enschede: Universiteit Twente.
- Vijver, C.D. van der, e.a. (2001), *Kerntaken van de politie, een inventarisatie van heersende opvattingen*, Enschede, 2001.
- Vijver, C.D. van der (2005). *De legitimiteit van politieoptreden. Een exploratief onderzoek naar de hedendaagse betekenis van het legitimiteitsbegrip*. Apeldoorn: Politie en Wetenschap (Nog te verschijnen in 2005).
- Vijver, Kees van der (2004), *Kerntaken, sturing en professionaliteit*. In: B. van Stokkom en L. Gunther Moor (red), *Onoprechte handhaving? Prestatiecontracten, beleidsvrijheid en politie-ethiek*, Dordrecht: SMVP.
- Vlek, Frits, e.a. (red.), *Uit balans: politie en bestel in de knel. State-of-the-art van kennis en inzichten*, Apeldoorn: Politie en Wetenschap.
- Welten, B. (2000), *Interne veiligheid vereist een bundeling van krachten. Een verkenning van de vervlechting tussen politie en krijgsmacht*. Doctoraalscriptie politicologie, VU, Amsterdam.
- Wiarda, J. (2004), *Operationeel, professioneel, bindend. Advies over internationale politiesamenwerking*, Den Haag.
- WRR (2002), *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, november 2002.

Samenstelling projectgroep

Aan de bijeenkomsten van de projectgroep hebben deelgenomen:

- drs. B.J.A.M. Welten, korpschef politieregio Amsterdam-Amstelland
voorzitter projectgroep;
- R.G.C. Bik, korpschef politieregio Zuid-Holland-Zuid;
- drs. L. Gunther Moor, directeur Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie;
- mr. P. Deelman, korpschef politieregio Twente;
- drs. A.J. van Dijk, senior adviseur van de Raad voor het openbaar bestuur en van de Raad voor de financiële verhoudingen;
- prof. dr. A.B. Hoogenboom; hoogleraar Forensic Business Expertise bij NIVRA-Nijenrode;
- J. Kuiper, voormalig korpschef politieregio Amsterdam-Amstelland;
- L.Th.C. Kuijs, korpschef politieregio Brabant Zuid-Oost;
- J.A.J.T. Vissers EMPM, plaatsvervangend korpschef politieregio Rotterdam-Rijnmond;
- prof. dr. C.D. van der Vijver, hoogleraar Politiestudies/directeur IPIT, Instituut voor Veiligheidsvraagstukken van de Universiteit Twente.

Het project is vanuit het Nederlands Politie Instituut (NPI) ondersteund door:

- mr. drs. C. Bangma, plaatsvervangend directeur, hoofd afdeling Strategie;
- dr. F.C. Hoogewoning, adviseur afdeling Strategie – **secretaris projectgroep**.

Met dank aan:

- drs. H.H. Burger, adviseur afdeling Strategie, Nederlands Politie Instituut (NPI);
- drs. J.C. Goet, directeur Politie, directoraat-generaal veiligheid, Ministerie van BZK;
- mr. J. van den Heuvel, directeur Opsporingsbeleid, plaatsvervangend directeur-generaal Rechtshandhaving, Ministerie van Justitie;
- drs. H. Huisjes MSM, beleidsadviseur Politieonderwijsraad (POR);
- mr. A.C. Möhring, plaatsvervangend-directeur Opsporingsbeleid, Ministerie van Justitie;
- J.W.M. Peters, programmamanager School voor politieleiderschap (SPL);
- mr. M.A. Straver, voormalig korpschef politieregio Hollands-Midden;
- P. Tieleman, adviseur School voor politieleiderschap (SPL);
- R.F.M. Tromp, adviseur afdeling Strategie, portefeuille Internationale Politie-samenwerking, Nederlands Politie Instituut (NPI).

Colofon

De tekst is gezet uit de letter Trinité en Prokyon. Het ontwerp en de opmaak werden verzorgd door Hans Lodewijkx en Elske Verharen van x-hoogte te Tilburg. Het boek is gedrukt bij Drukkerij van Gerwen te 's-Hertogenbosch en gebonden door boekbinderij Callenbach te Nijkerk.