



Ministerie van Veiligheid en Justitie

Politiefunctie in perspectief

Instrumenten voor toekomstgericht denken over de maatschappelijke functie van de politie

Ellen van den Berg
Cor Hermans
Jeannette Quast

Directie Strategie



Politiefunctie in perspectief

Instrumenten voor toekomstgericht denken over de
maatschappelijke functie van de politie

Ellen van den Berg
Cor Hermans
Jeannette Quast

Ministerie van Veiligheid en Justitie
Directie Strategie
Den Haag, november 2012

Inhoud

1	De politiefunctie in perspectief	7
1.1	De veranderlijke politiefunctie	7
1.2	Het kader van deze verkenning	9
1.3	Verschillende lezers, verschillende instrumenten	13
2	Terugkijken: samenleving en politie	17
2.1	Zonder samenleving geen politie	17
2.2	Doorwerking van trends: nieuwe taken, andere accenten	18
2.2.1	Nieuwe taken	18
2.2.2	Andere accenten	19
2.3	Andere context, andere positionering, 'eeuwige' kernvragen	24
Toekomstvast positioneringsvragen: hoe te gebruiken?		
3	Vooruitkijken: maatschappelijke trends	33
3.1	Trenddenken: meerwaarde en doorwerking	33
3.2	Trends geordend: PHOI-trendtypen	34
3.3	Trendtype Probleem: stapeling van bestaande en nieuwe vraagstukken	37
3.4	Trendtype Hulpbron: innovatie met schaarse middelen	39
3.4.1	Middelen: technologische trends	39
3.4.2	Geld: financieel economische trends	41
3.4.3	Mensen: demografische trends	43
3.5	Trendtype Ordening: volatiele en virtuele orde	46
3.6	Trendtype Invloed: grensoverschrijdende proliferatie en verscheidenheid	49
PHOI-trendtypen: hoe te gebruiken?		
4	Vergezichten: toekomstverhalen over de politiefunctie	61
4.1	'Samurai': de sterke arm tegen de chaos	62
4.2	'Nano-Cop': nieuwe technologie brengt veiligheid	67
4.3	'Mercator': de internationale markt van veiligheid en orde	72
4.4	'Aurora': de weg naar een vredige samenleving gloort	77

Toekomstverhalen: hoe te gebruiken?

5	Tot besluit: leerpunten, uitdagingen en stellingen	85
5.1	Politiefunctie in historisch perspectief: leerpunten	85
5.3	Politiefunctie van de toekomst: uitdagingen	86
5.3	Tien houdbare stellingen?	87
	Referenties	
	Noten	93
	Literatuur	100
	Bijlage: Geïnterviewde personen	108



1 De politiefunctie in perspectief

1.1 De veranderlijke politiefunctie

Wat is de politiefunctie over 10 tot 15 jaar? Voor welke opgaven ziet de politie zich dan geplaatst, wat is haar relatie met de samenleving, hoe heeft zij zich gepositioneerd? Welke maatschappelijke behoefte aan politieoptreden vraagt dan de aandacht en hoe is dan de sociale inbedding en aansturing van de politie georganiseerd? Waar gaat het naartoe? Het zijn vragen die zich opdringen door de dagelijkse stroom aan mediaberichten over de politie en haar maatschappelijke functie. Enkele voorbeelden:

Nieuwe fenomenen, veranderende problemen

Gewonden bij rellen tijdens Facebook-feest

De ME grijpt hard in tegen de relschoppers in Haren. Een 'Facebook-feestje' is uitgedraaid op een veldslag. De jolige sfeer sloeg om en er ontstonden rellen, waarbij honderden jongeren de politie te lijf gingen. Agenten werden bekogeld met bierflessen, vuurwerk, verkeersborden en dranghekken. In de wijk zijn veel vernielingen aangericht. Haren werd geconfronteerd met een fenomeen dat in Nederland nooit eerder is vertoond: massale ongeregelde heden dankzij een oproep op Facebook, waar de verjaardagsuitnodiging van een tienermeisje digitaal werd gekaapt. Drie- tot vijfduizend jongeren hielden urenlang het dorp bezet. Tientallen mensen raakten gewond, de schade bedraagt volgens verzekeraars meer dan een miljoen euro.

Algemeen Dagblad, 22 september 2012

Massale ongeregelde heden mede dankzij Facebook, maar ook *cybercrime*, internationale netwerken voor mensenhandel en kinderporno, nieuwe vormen van fraude, nieuwe drugs, virtueel pestgedrag, *bullying* - steeds weer ontstaan nieuwe maatschappelijke problemen en doen verschuivingen zich voor in de aard, omvang en dominantie van problemen. Is de politie hierop voorbereid? Of laat ze zich in de toekomst door nieuwe problemen overvallen, zoals destijds door de Maagdenhuisbezetting, het bouwvakoproer en de krakersrellen?

Innovatie in hulpbronnen

ESA-satelliet zoekt mee naar wietplanten

Samen met het KLPD gaat ESA (*European Space Agency*) vanuit de ruimte zoeken naar wietplanten in de Limburgse maïsvelden. Voorjaar 2012 begint in Noord-Limburg een experiment, waarbij per satelliet naar wiet wordt gespeurd middels het onderscheiden van golf lengtes van de verschillende gewassen.

Telegraaf, 25 november 2011

Nieuwe hulpbronnen staan ons ter beschikking. Te denken is uiteraard aan innovaties op technologisch gebied, maar ook aan veranderende hulpbronnen die voortkomen uit demografische ontwikkelingen en financieel-economische trends. Wat is daarvan het effect op de politiefunctie en weet de politie die hulpbronnen ook in de toekomst te benutten?

Private politie, andere ordening

Bij de Lincolnshire Police in Engeland is tweederde van het kantoorpersoneel (*civilian staff*) in dienst van een particulier beveiligingsbedrijf. Het aanhouden van verdachten gebeurt nog wel door politiemensen, maar het transport naar het huis van bewaring doen particuliere beveiligers.

<http://www.bbc.co.uk/news/uk-england-lincolnshire-17574794>

Naast *andere problemen* en *veranderende hulpbronnen*, zijn er ontwikkelingen die betrekking hebben op *ordeningsvraagstukken* en hoe we zaken organiseren. Zo is het aantal actoren dat zich bezighoudt met sociale veiligheid de laatste jaren sterk toegenomen. Er is zelfs sprake van proliferatie: veiligheid is uitgegroeid tot een immens werkteerein waar inmiddels velen hun taken vervullen. En hoewel zij nog steeds een doorslaggevende rol speelt bij de aanpak van de georganiseerde misdaad, is de politie ook hier haar monopoliepositie aan het kwijtraken door privatiseringstendensen en verbestuurlijking. Publieke en private opsporingdiensten leggen zich toe op traditionele politietaken. Samenwerking wordt allengs belangrijker, ook bij onderzoek naar strafbare feiten.

Bovendien zijn er allerlei ontwikkelingen in wie het voor het zeggen heeft en wie *invloed* heeft:

Decentrale bestuurders en mondige burgers, andere invloeden

Winkelboa's

In Zaltbommel is in 2012 een proef gestart met zogenaamde winkelboa's. Het gaat om buitengewone opsporings-ambtenaren die zich reeds bezighouden met het voorkomen van overlast, verloedering en vuilnis op straat. Die hebben bevoegdheden overgenomen van de politie, zoals aangifte opnemen, camerabeelden bekijken, getuigenverhoren opnemen en een proces-verbaal van bevindingen opmaken.

Brabants Dagblad, 13 februari 2012

Buurt bestuurt

In twintig Rotterdamse wijken bepalen de bewoners zelf waar de politie een deel van haar tijd aan besteedt. Tweehonderd politie-uren mogen ze verdelen over problemen die zij belangrijk vinden. Zo kan het ook gebeuren dat de wijkagent op pad wordt gestuurd om een paar gaatjes te boren in plantenbakken die na een hevige regenbui onder water staan.

NRC Handelsblad, 15 februari 2012

De toegenomen maatschappelijke behoefte aan veiligheid en preventie, in combinatie met de sterker geworden sociale controle op de politie via politiek, nieuwe media en sociale netwerken, zet de politiefunctie stevig onder druk. Wat betekent dit voor de politie van de toekomst; naar wie luistert zij (vooral)?

De vraag *Hoe de politiefunctie er in de toekomst uit zal zien?* staat centraal in deze verkenning. Wat betekenen dit soort maatschappelijke ontwikkelingen - veranderende problemen, innovatie, andere ordening binnen het veiligheidsdomein, veranderende invloedsferen - voor de politie en de politiefunctie in het jaar 2025?

1.2 Het kader van deze verkenning

De vergeten toekomst

'Wie zich serieus wil verdiepen in de toekomst van de politie, staat voor een allemachtig complexe, moerasige opgave. En het is haast onbegonnen werk, omdat degene die, [...], zich toch in het moeras waagt, niet of nauwelijks op direct-relevant werk van anderen kan steunen.'

Aldus Cyrille Fijnaut in 1985. In zijn artikel in het 'Tijdschrift voor de Politie' van destijds, (getiteld *De toekomst van de politie in Nederland*), overtuigt hij ons van zijn bevinding dat er weinig voorbeelden zijn van bruikbare toekomstgerichte politiestudies, niet in Nederland, evenmin als daarbuiten.² Hij mist een schets van toekomstige, maatschappelijke ontwikkelingen en betoogt dat toekomstgerichte politiestudies een synthese moeten zijn van maatschappelijke

trends, ontwikkelingen in de politiewereld, meervoudige toekomstbeelden en normatieve bespiegelingen.

Ruim twee decennia later is volgens Pieter Tops de situatie in Nederland niet veel verbeterd.³ In zijn rede, ter gelegenheid van zijn installatie tot lid van het College van Bestuur van de Politieacademie op 4 april 2007, merkt hij op dat gedegen scenario- en toekomststudies naar ontwikkelingen rond politie en veiligheid in Nederland ontbreken.

Onze bevindingen, alweer enkele jaren later, sluiten hierbij aan. Op basis van literatuur en interviews met deskundigen uit de wereld van politie en politiewetenschap⁴ kunnen we nu constateren dat de wijze waarop de politie zich op de toekomst oriënteert en op maatschappelijke ontwikkelingen anticipeert voor verbetering vatbaar is. Wel is het zo dat in de tussentijd enkele toekomst-/scenariostudies zijn gepubliceerd,⁵ maar de weerslag daarvan in de invulling en organisatie van de politiefunctie laat zich maar moeizaam zien.⁶

Voor een deel is dat verklaarbaar. Hoewel de politie dagelijks met beide benen in de maatschappelijke realiteit staat, is het geen geringe opgave voor haar om de grote lijnen van sociale ontwikkelingen die er echt toe doen steeds scherp in beeld te hebben. Dit geldt natuurlijk niet alleen voor de politie. De maatschappelijke betrokkenheid van de politie is groot, maar het politiewerk staat zo dicht bij de alledaagse sociale realiteit op microniveau dat het lastig wordt om voldoende afstand te winnen voor 'het grote plaatje'. Ook speelt een rol dat grootscheepse reorganisaties en procesaanpassingen de neiging hebben om organisaties – en de politie is hierop geen uitzondering – naar binnen te richten.⁷

De aandacht voor politie in pers, media en wetenschap is aanzienlijk, maar inhoudelijk wat eenzijdig en beperkt. Veel wordt er over haar geschreven, boekenplanken vol, vooral over de organisatie van de politie (het politiebestedel) en over haar (kern)taken en werkwijze. Wat opvalt is dat de discussie over de politie zich concentreert op de *publieke politie*, en niet op de *politiefunctie* in volle breedte. Bovendien is er meer aandacht voor de *korte* dan voor de *lange* termijn. En verreweg de meeste studies gaan over *het hoe* en slaan *het waarom* over. Hoe kunnen we de politie zo efficiënt en effectief mogelijk organiseren (uitmondend in de recente keuze voor een Nationale Politie) en hoe en waar moet de politie primair worden ingezet ('meer blauw op straat' en voorheen de kerntakendiscussie). De vraag *waarom* de politie nu doet wat ze doet, en of de politie dat ook in de toekomst moet blijven doen wordt weinig gesteld.

De samenleving verandert. De politie(functie) veert hierop mee. Allerlei maatschappelijke ontwikkelingen zijn van invloed op de inhoud van de politiefunctie en - in het verlengde daarvan – op de positionering van de politie ten opzichte van burgers, particuliere organisaties, andere overheden, et cetera, zowel nationaal als internationaal.

Om niet te worden overvallen door trends of politieke besluiten en tijdig daarop te kunnen anticiperen is het beslist noodzakelijk om de maatschappelijke context van de politiefunctie nauwlettend te volgen. Goed voorbereid zijn op de maatschappij van morgen is voor de politie een belangrijke voorwaarde voor effectief opereren op een stevig draagvlak van sociaal vertrouwen. Deze verkenning biedt daartoe het gereedschap.

Politiefunctie in perspectief beoogt de geschetste lacunes tenminste voor een deel te vullen. Dat doen we door een *terugblik* op de invloed van maatschappelijke ontwikkelingen op de politiefunctie en de positioneringsvragen die daarbij telkens opgeld doen, en door *vooruit te kijken* aan de hand van trendtypen, toekomstverhalen en stellingen. Zo reiken we een gevarieerde set van instrumenten aan waarmee toekomstgericht denken over de inhoud van de politiefunctie en de positionering van de politie is te bevorderen.

Focus op de politiefunctie

In deze verkenning is onze aandacht primair gericht op de *inhoud van de politiefunctie*.

Dit betekent dat:

- de politie als *institutie* van de rechtsstaat,
- de politie als *organisatie*, het ‘politiebestel’, de gekozen organisatievormen en de verantwoordelijkheden die zijn geregeld en
- het *politiewerk*, de taken en prioriteiten, slechts aan de periferie van ons blikveld te zien zullen zijn.

Wat hier onder het begrip ‘politiefunctie’ is te verstaan komt deels overeen met het begrip *policing* uit de Anglo-Amerikaanse praktijk en literatuur (o.a. Reiner, 1992): ‘to regulate, control, or keep in order with or as if with a law enforcement agency’. In het vervolg verstaan wij onder politiefunctie: het in een maatschappelijk systeem handhaven van gezamenlijke normen en regels en het beschermen van ieders veiligheid, zo nodig door dwang. Deze functie laat zich verder onderscheiden naar een beschermende (veiligheid en rechten), een begrenzen (gedragingen en plichten) en een bekrachtigende (weerbaar door preventie) functie.⁸

De politiefunctie is enerzijds een functie binnen de rechtsstaat (naast wetgeven, rechtspreken, vervolgen en strafexecutie), en anderzijds een functie binnen de samenleving: het 24 uur per etmaal zorgen voor beveiliging, toezicht en wetshandhaving in de openbare ruimte, opsporing en recherche, ordehandhaving, verkeersregulatie en noodhulp. De politiefunctie is van essentiële betekenis voor het, onder het gezag van de publieke autoriteiten, uitoefenen van sociale controle en het reguleren van menselijk gedrag, overeenkomstig de *rule of law*.

Net als in de Engelse betekenis van *policing* het geval is, geldt voor ‘de politiefunctie’ dat deze breder is dan de taken die de *politieorganisatie* (‘de Nederlandse politie’) uitvoert: naast de politie zijn er diverse andere organisaties die onderdelen van de politiefunctie gestalte geven.

De politiefunctie raakt heel Venj

De politiefunctie wordt, behalve door de politie zelf, uitgevoerd door een veelheid aan organisaties. Denk aan particuliere beveiligingsbedrijven, boa’s, talrijke specifieke toezichthouders en inlichtingendiensten (zoals AFM, FIOD, SIOD). Daarnaast zijn er diverse functionarissen waarvan niet volkomen duidelijk is of zij tot de uitvoerders van de politiefunctie moeten worden gerekend, zoals: de parkeerwacht, de steward in het stadion, de buurtwacht, de deurwacht, de bewaker van parkeergarage of fietsenstalling, de gevangenisbewaarder.

Overduidelijk is dat, voor het uitoefenen van de politiefunctie, de politie niet het monopolie heeft. In toenemende mate bevindt de publieke politie zich in samenwerkingsvormen (via afspraken, contracten, coördinatiemechanismen) met andere organisaties. De diversiteit hiervan wordt nog versterkt doordat het hierbij zowel gaat om andere publieke organisaties, als om private *non-profit* of *not-for-profit* organisaties, commerciële bedrijven en burgerorganisaties. Er is dus sprake van proliferatie van de politiefunctie.⁹ Dit is een belangrijk kenmerk van de huidige situatie. De maatschappelijke dynamiek rondom de politiefunctie komt mede hierin tot uiting.

Wij hopen een aanzet te geven voor een strategisch kader, primair ten behoeve van beleidsmakers en de politieorganisatie, dat prikkelt tot een brede inhoudelijke discussie over de toekomst van de politiefunctie en dat deze discussie helpt te structureren. Omdat de politiefunctie het ministerie in de volle breedte raakt, bestaat de doelgroep uit alle beleidsclusters van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ). Vanzelfsprekend behoort de politieorganisatie eveneens tot de doelgroep van deze verkenning.

Hoe zal de politiefunctie er in 2025 uitzien?

Dit is de centrale vraag van deze verkenning – een vraag die tot nu toe weinig is gesteld. Wij geven een aanzet om in die lacune te voorzien. Ons perspectief daarbij is de lange termijn: het Nederland van ongeveer 10 tot 15 jaar na nu.

Een antwoord op deze vraag is om verschillende redenen van belang:

- het is aannemelijk dat de maatschappelijke behoefte aan veiligheid en bescherming van rechten en vrijheden in het Nederland van 2025 nog steeds groot zal zijn;¹⁰
- ook is het aannemelijk dat de maatschappelijke eisen *aan* effectief politietoetreden en de maatschappelijke tolerantie *van* politietoetreden (of het uitblijven daarvan) verandering zullen ondergaan, terwijl niet op voorhand duidelijk is in welke richting die veranderingen gaan;¹¹
- bovendien is het aannemelijk dat de burger van de toekomst hoge eisen zal stellen aan het responsief vermogen van de politie en andere uitvoerders van de politiefunctie, terwijl niet op voorhand duidelijk is wat die eisen zullen inhouden.

Elk van deze aannames onderstreept het bijzondere belang van zowel een *maatschappijoriëntatie* als een *toekomstoriëntatie* van de politie, evenals van andere instituties en organisaties die de politiefunctie mede vormgeven.

Vanzelfsprekend verwachten burgers veel van de politie, ook nu. Ze hebben opvattingen over wat de politie moet doen en hoe de politie dat moet doen. Ze wensen dat de politie hen serieus neemt, en fatsoenlijk en transparant optreedt. Dat ze aanwezig is, zichtbaar, bereikbaar, aanspreekbaar en beschikbaar. Bovendien verwachten ze dat de politie bekend is met problemen (ook kleine), dat ze de orde herstelt, bescherming biedt en de rechtvaardigheid bewaakt.¹² Het werk van de wijkagent laat zien dat het, behalve om veiligheid in strikte zin, ook gaat om het bewaken van de leefbaarheid, het aanwezig zijn als ‘oog en oor’ en het aanspreekbaar zijn voor burgers in de wijk. De taken van de wijkagent reflecteren behoeften van de samenleving.

Ook de aard en omvang van de criminaliteit ontwikkelen zich voortdurend, waardoor de politie regelmatig nieuwe specialismen nodig heeft. In zekere zin is de vraag naar de toekomst van de politiefunctie ook de vraag naar de toekomstige verschijningsvormen van de criminaliteit. Wanneer *reageren* op dergelijke ontwikkelingen kan worden omgebogen naar *anticiperen* en *proactief aanpassen* wint de politie aan effectiviteit – zo is de gedachte.

Uiteraard kan de geformuleerde vraagstelling - Hoe zal de politiefunctie er in 2025 uitzien? - niet in *voorspellende* zin worden beantwoord. Het is bovendien uitdrukkelijk niet de bedoeling van deze verkenning om die vraag normatief - ‘Welke politiefunctie wordt, in de context van de samenleving van 2025, *beleidsmatig gewenst?*’ - te beantwoorden. De normatieve lacune die Cyrille Fijnaut (1985) noemt, vult deze verkenning dus niet in.

1.3 Verschillende lezers, verschillende instrumenten

Elke van de hiernavolgende hoofdstukken bevat een instrument om toekomstgericht denken over de politiefunctie te bevorderen en vorm te geven. Niet elke instrument zal elke lezer aanspreken, en niet elke lezer zal alles willen lezen. Dat is ook niet nodig: de hoofdstukken zijn afzonderlijk te lezen. Zo bieden we voor elk wat wils.

Dit rapport is uitdrukkelijk bedoeld als begin van een traject gericht op een toekomstbestendige politiefunctie, niet als sluitstuk. Desgewenst kan het fungeren als een vaker te benutten raamwerk voor periodieke toekomst- en strategiediscussies, evenals voor de daarbij aanhakende inspanningen in de sfeer van onderzoek en verkenning. Zo kan een stap worden gezet om de toekomstbestendigheid van de politiefunctie, naar haar aard en inhoud, regelmatig te (her-)ijken.

Het rapport bestaat uit de volgende onderdelen:

Hoofdstuk 2

**Terugkijken:
samenleving en politie**

Historische analyse en positioneringsvragen

Hoofdstuk 3

**Vooruitkijken:
maatschappelijke trends**

PHOI-trendtypen en trends

Hoofdstuk 4

**Vergezichten:
toekomstverhalen over de politiefunctie**

Vier toekomstverhalen

Hoofdstuk 5

**Tot besluit:
leerpunten, uitdagingen en stellingen**

Tien stellingen

Referenties

Noten

Literatuur

Bijlage: Geïnterviewde personen



2 Terugkijken: samenleving en politie



2.1 Zonder samenleving geen politie

Acht slogans die de relatie politie en samenleving typeren. Ze illustreren zo'n veertig jaar geschiedenis van een veranderende relatie: van afstandelijk tot gezamenlijk, van eenduidig tot complex. Ook de veranderende aard van de slogans duidt op een ontwikkeling in oriëntatie: van een referentie voor de burger (extern gericht) tot een referentiekader voor de politie zelf (intern gericht). Immers: *De politie is uw beste vriend* is de titel van een voorlichtingsfilm over politiewerk uit 1968, gericht op burgers om hen te informeren over wat zij van de politie mogen verwachten. De slogan *Waakzaam en dienstbaar* is sinds 2008 de beroepscode van en voor de Nederlandse politie en dient dus primair als houvast voor elke politieman en -vrouw.¹³

Welk motto heeft de politie over pakweg 10 tot 15 jaar?

Nadenken over hoe de politiefunctie er in de toekomst uit zal zien, gaat vooraf aan een antwoord op deze vraag. Over de inhoud van de politiefunctie nadenken, dat is waartoe deze verkenning wil uitdagen.

In dit hoofdstuk gaan we in op enkele maatschappelijke ontwikkelingen en de weerslag daarvan op de politiefunctie. Daarbij richten we ons op het verleden. Wat zorgde ervoor dat in de loop der tijd de inhoud van de politiefunctie veranderde? Voor een indicatie daarvan beschrijven we het ontstaan van enkele¹⁴ *nieuwe politietaken*, evenals enkele belangrijke ontwikkelingen die in de tweede helft van de vorige eeuw tot andere *accenten* hebben geleid (paragraaf 2.2).¹⁵ Tot slot belichten we een aantal *kernvragen over de positionering* van de politie(functie) die zich steeds weer en - ongeacht het tijdsgewricht of de maatschappelijke context - onveranderd aandienen (paragraaf 2.3).

De samenleving drukt haar stempel op de politie. Vanzelfsprekend is de invloed van technologie, zoals de paardenstal die plaatsmaakt voor een garage vol dienstwagens. Denk ook aan het arbeidsaanbod en het aanname- en diversiteitsbeleid: naarmate de politie meer haar deuren opende voor vrouwen en allochtonen maakte het beeld van de politiemans als 'groot en sterk' - of in de woorden van de Amsterdamse hoofdcommissaris Versteeg: 'lichaamskracht, een paar grote handen' (1925) – plaats voor 'gezond en fit'.

Het is niet alleen de *keuze van middelen en mensen* waarin we de invloed van maatschappelijke ontwikkelingen terug zien: ook de *inhoud van de politiefunctie* is er door veranderd. Te denken is aan digitaal redden en de bestrijding van fraude en *cybercrime* als gevolg van ICT-ontwikkelingen en 'internet-isering'. Of aan de internationale aanpak van mensenhandel als gevolg van internationalisering, van 'open grenzen' en het 'vallen van de muur'. Of aan wijkgerichte veiligheidszorg als reactie op een groeiende maatschappelijke behoefte aan veiligheid. Soms leidde dat tot nieuwe politietaken, soms tot andere accenten.¹⁶

2.2 Doorwerking van trends: nieuwe taken, andere accenten

2.2.1 Nieuwe taken

Jeugdtaak

Het jaar 1908 ziet de geboorte van de politie jeugdtaak: de oprichting van de kinderpolie, als eerste in Rotterdam. Vanaf dat moment hebben de vrouwen van de zedenpolitie de taak kinderen in kwetsbare posities te beschermen. Veelal gaat het om minderjarige kinderen die betrokken zijn geraakt bij zedenzaken.

De politie jeugdtaak is een uitvloeisel van de invoering van de Kinderwetten (1905). Die wetten komen tegemoet aan de maatschappelijke behoefte aan overheidsingrijpen als antwoord op stijgende jeugdcriminaliteit en een groeiend aantal verwaarloosde kinderen - verschijnselen die alles van doen hebben met een toenemende verpaupering in de steden. De wetten maken een einde aan de machteloosheid van (particuliere) hulpverleners. Voorheen moesten zij met lede ogen aanzien dat ouders de door hen opgevangen kinderen weer eenvoudig kunnen opeisen. Met de Kinderwetten is het mogelijk dat de staat ingrijpt als ouders hun opvoedende rol niet goed vervullen.

Verkeerstaak

Het beginpunt van de politieverkeerstaak is minder eenvoudig te markeren, maar zo rond de eerste decennia van de 20^{ste} eeuw kan het regelen van verkeer als nieuwe politietaak worden aangemerkt. Als achterliggende maatschappelijke ontwikkelingen gelden de industrialisering, motorisering en mobilisering. Verkeersregeling wordt noodzakelijk, evenals een toezien-/controleerend oog op de vaardigheden in het besturen en onderhouden van motorvoertuigen. Dit leidt tot de invoering van verkeerswetgeving en de oprichting van aparte verkeersdiensten. De politieke verkeerstaak en de politiemans als verkeersagent zijn een feit. Die taak zal zich later ontwikkelen tot toezicht op en handhaving in het verkeer.

Milieutaak

De politiemilieutaak is van veel latere datum. Die taak is te dateren rond 1990. De maatschappelijke ontwikkeling die daaraan bijdraagt is een verhoogd milieubewustzijn. Vanaf eind jaren zeventig is 'milieu' een belangrijk maatschappelijk thema. De media publiceren breeduit over allerhande milieuschandalen, zoals de Lekkerkerkaffaire, en zaken tegen Kemp, Zegwaard, Booy Clean, EMK/ Uniser en TCR/ TCA.

Als gevolg van die verhoogde aandacht voor milieu verschijnt in 1989 het eerste Nationaal MilieubeleidsPlan met de alarmerende titel *Kiezen of verliezen*. Een jaar later (1990) beschrijft het Coördinerend PolitieBeraad (CPB) in het – qua titel al even alarmerende - rapport *Handhaven of verliezen* het milieubeleid voor de Nederlandse politie voor de jaren 90. Hiermee markeert de politie de (her)start van de politiemilieutaak. De titel doet een *inhoudelijke* beschrijving van de politiemilieutaak vermoeden, maar niets is minder waar. Bij gebrek aan urgentie en inbedding in de organisatie beschrijft het CPB vooral hoe de milieutaak te organiseren. Hetzelfde geldt overigens voor de nota *De toekomst van de milieutaak* (Raad van Hoofdcommissarissen, 2002). Ook daarin wordt de politiemilieutaak uitsluitend opgevat als sturings- en organisatievraagstuk. Dat past overigens prima in de tijdgeest van de jaren negentig met – zoals we nog zullen zien - meer aandacht voor processen dan voor de inhoud van het politiewerk.

2.2.2 Andere accenten

De onzichtbaarheid van de politie

De slogan *De politie is uw beste vriend*, geïntroduceerd in 1968, doet vermoeden dat vóór die tijd de burger kon twifelen aan die 'vriendschap' en niet goed wist wat hij/zij van de politie mocht verwachten. Dat lijkt te kloppen: kort na de Tweede Wereldoorlog is er geen politiebeleid, is er amper sprake van een professionele politieorganisatie en is – door centralisme en surveillance per auto ('verblikking') - de maatschappelijke zichtbaarheid van de politie gering. Wellicht als gevolg van het recente oorlogsverleden heeft de samenleving ook weinig belangstelling voor het politiewerk. De 'gewone' burger wil er weinig mee te maken hebben en heeft er ook weinig mee te maken: de politie is vooral reactief en repressief. Haar rol is die van laatste redmiddel. Ze treedt op bij incidenten en als het gaat om misdaad. Ze is in die zin een 'stille politie'.

De samenleving heeft de politie nodig

De Politiewet van 1957 markeert een (sluipende) verandering in het karakter van de politie. Een verandering die zich feitelijk al inzette met de inrichting van de Kinder- en zedenpolitie: van

uitsluitend 'de sterke arm' - het in opdracht van de staat beteugelen van oproer en onwettigheid (zwaarmacht) - naar een politie met een meer sociaal karakter. Naast ordehandhaving krijgt de politie de sociale taak 'hulp te verlenen aan hen die deze behoeven'. In de jaren zestig krijgt de politie het zwaar te verduren - ook in haar rol als 'dienaar van de samenleving'. Stond de sociale cohesie van de wederopbouwjaren garant voor een groot maatschappelijk vermogen om problemen aan te pakken, twee decennia na de oorlog verandert dat. Er is meer maatschappelijke diversiteit. 'De kerk' boet in aan bindend en normatief vermogen. Het is de tijd van ontzuiling, democratisering en emancipatie. Wat normaal en ordentelijk is, is niet langer onomstreden. De jeugd manifesteert zich en de kloof tussen generaties doet van zich spreken. Kortom: het zijn de roerige jaren zestig met zijn provo's, krakers, studentenprotesten en vele schendingen van de openbare orde. De huwelijksceremonie van Beatrix en Claus in het jaar 1966 loopt uit op een waar slagveld en de politie lijkt niet langer aangesloten op (delen van) de samenleving die zij behoort te dienen. In de woorden van Maurice Punch:

De anti-autoritaire en soms anarchistische 'Provo'-beweging van de jaren '60 provoceerde de politie voortdurend met speelse *happenings*, die vaak een onbeholpen harde reactie uitlokten; de mening was dat de politieorganisatie de voeling met de samenleving hopeloos was kwijtgeraakt.

Punch e.a., 2005, p. 270

De politie ervaart dat haar gezag tanende is en dat haar afstandelijke houding – ingegeven door haar streven naar uniformiteit en rechtsgelijkheid – niet langer houdbaar is. Maatschappelijke differentiatie, inclusief de kloof tussen jong en oud, vraagt om politieke differentiatie. De grilligheid en veelvormigheid van het maatschappelijk behoeftepatroon, stelt heel verschillende eisen aan de politie. Nadrukkelijk ervaart de politie de spanning tussen afstandelijkheid van én betrokkenheid bij (segmenten van) de samenleving.

Vermaatschappelijking

In de jaren zeventig start de zoektocht naar mogelijkheden om de afstand tussen politie en samenleving te overbruggen. Dan leidt maatschappelijke onrust, samen met stijgende criminaliteitscijfers tot de behoefte aan een meer maatschappelijk verankerde politie, aan een politie die meer voeling heeft met de wereld om haar heen. Het besef groeit dat de manier waarop de politie werkt en georganiseerd is niet langer past bij de problemen die zij tegenkomt. Het beginpunt van een brede poging tot die vermaatschappelijking laat zich markeren door het rapport *Politie in Verandering* (Projectgroep OrganisatieStructuren, 1977).¹⁷ Belangrijkste pijler onder het rapport is de legitimiteit van politietoetreden. De opstellers ervan benadrukken dat zij het over het vak willen hebben, niet over het bestel of het beheer van de politie (daarover schreef vooral de wetenschap).¹⁸ Zij plaatsen de politie voor een strategische opgave: Hoe te reageren op een veranderende samenleving die andere verwachtingen heeft en andere eisen stelt aan de politie? Wat willen we met de politie?

De kerngedachte van het rapport is: de politie is er voor de samenleving, niet voor de overheid. De gesuggereerde koers is het politiewerk te laten sturen door maatschappelijke behoeften,

door wensen en behoeften van burgers op wijk- of buurniveau. Dit betekent niet dat de politie uitsluitend volgend wil zijn - wel dat het accent zich verplaatst van reactief repressief naar proactief en preventief. Ze wil in toenemende mate ook de samenleving beïnvloeden. Met dat streven wordt samenwerking allengs belangrijker - met andere overheden, met de wetenschap én met burgers.

De politie heeft de samenleving nodig

Illustratief voor die ontwikkeling is *Die pet past ons allemaal*, de slogan van een wervings-campagne van de politie uit de jaren tachtig. De samenleving - inclusief de criminaliteit - is van ons allemaal. Dat is ook de boodschap van *Samenleving en criminaliteit: een beleidsplan voor de komende jaren*,¹⁹ een document overigens dat de start markeert van een meer expliciete sturing van het veiligheid- en politiebeleid door de Rijksoverheid.²⁰

In de jaren tachtig is preventie een belangrijke politietaak. Begrippen als *community policing*, 'buurtpreventie', 'wijkteamgericht werken' en 'integraal veiligheidsbeleid' doen hun intrede. De politiefunctie krijgt een meer lokale inkleuring. De beschikking over specialistische kennis neemt af. Daardoor is de politie nog van weinig waarde voor de (taakuitoefening van) vakdepartementen – een van de redenen om de bijzondere opsporingsdiensten²¹ op te richten. Ondertussen doen zich maatschappelijke ontwikkelingen voor die de grens van het lokale overstijgen, zoals internationalisering, globalisering en mobilisering. De criminaliteit neemt toe en botsende levensstijlen leiden tot ordeproblemen en maatschappelijke spanningen.

Tegelijkertijd kampt de politie met problemen van effectiviteit en capaciteit. In de jaren tachtig zijn het dan ook niet zozeer de maatschappelijke ontwikkelingen die leiden tot een herbezinning op de politie, maar zijn het interne (bedrijfsmatige-) overwegingen die daartoe aanzetten. In die context ontstaat in de tweede helft van de jaren tachtig het besef dat spreiding van verantwoordelijkheden noodzakelijk is: naast de politie moeten burgers, bedrijfsleven en lagere overheden (meer en weer) hun steentje bijdragen aan een ordentelijke en veilige samenleving. Uitvoering geven aan de politiefunctie is dus niet langer en niet exclusief voorbehouden aan de politie.

Minder inhoud, meer proces

Ook in de jaren negentig laten de criminaliteitscijfers een stijgende lijn zien. Dit geldt niet alleen voor de lokale en nationale varianten, ook de bovenlokale en internationale criminaliteit neemt toe. Tegelijkertijd voelen mensen zich minder veilig en dalen de ophelderingspercentages. Het beeld ontstaat van Nederland als een *high crime society*.²² Een en ander motiveert de politie tot het afstoten van niet-kerntaken en het privatiseren van toezichttaken. Bij de keuze 'Wat doet de politie wel/ wat niet?' lijken maatschappelijke overwegingen, dan wel wensen en behoeften van burgers geen overtuigende rol te spelen. Zo kan eenvoudig de indruk ontstaan dat de politie meer dan ooit 'losgezongen' raakt van de samenleving. Dit ondanks de komst van de Nieuwe Politiewet (1993, van kracht in 1994). Die wet bestendigt de samenvoeging van gemeente- en rijkspolitie en betekent een ware revolutie: de politie als regionale aangelegenheid zonder 'nationaal dak'. Die regionalisering leek vooralsnog aan te sluiten bij andere regionaliseringstendensen in het openbaar bestuur. Uiteindelijk gingen die wijzigingen niet door waardoor de regionale politie 'in zekere zin

wezensvreemd is'.²³ De veronderstelling is dat regionalisering/ schaalvergroting meer specialisatie mogelijk maakt waardoor de korpsen beter kunnen inspringen op openbare-ordeproblemen en criminaliteitsontwikkelingen.

De omvorming van de politie brengt mee wat reorganiserende organisaties wel vaker ervaren: de politie richt haar blik allengs meer naar binnen toe.²⁴ Die interne gerichtheid bevordert niet dat korpsen meer gaan samenwerken en/of hun oor te luisteren leggen bij de samenleving. Dit betekent overigens niet dat de ingezette vermaatschappelijking wordt stopgezet – wel dat dit een ander, en zoals we nog zullen zien, meer bedrijfsmatig karakter krijgt.

Halverwege de jaren 90, als de economie opbloeit, is de tijd van schandalen en *Crisis in de opsporing*: de commissie van Traa, de IRT-affaire, de ongeoorloofde opsporingsmethoden in de strijd tegen de georganiseerde misdaad. Dat doet het aanzien van de politie – qua gezag en legitimiteit - zeker geen goed, maar raakt in feite het hele strafrechtssysteem.

Politie als koekjesfabriek

Deze tijd van economische voorspoed is ook de tijd van het denken over de politie als een bedrijf, oftewel het 'nieuwe bedrijfsmatig denken'²⁵ dat menigeen de vergelijking doet ontlokken van de politie als een fiets- of koekjesfabriek²⁶ gericht op efficiency en prestatie. In die optiek dient de politie zich te beperken tot haar *core business*. Het debat over de kerntaken van de politie is daarmee geopend. Overigens is dit niet specifiek voor Nederland: ook in de ons omringende landen voert de politie hierover het debat.²⁷

Enerzijds is er de roep om 'meer' – meer veiligheid, meer bescherming, meer preventie.²⁸ Anderzijds is er het ideaal van 'goedkoper en efficiënter'. Maar de politie kan niet alles, en niet alles even goed. Dat beseft voedt de discussie over de kerntaken van de politie. Voor de grote lijn in die discussie citeren we Politie en Wetenschap:

'Voor zover een rode draad herkenbaar was, betrof die de breed gedragen inperking van haar hulpverleningstaak tot zogeheten noodhulpverlening. Daarmee zou de politie "verlost" worden van de vele "apen op de schouder" die eigenlijk een opdracht waren van andere instanties zoals (jeugd) hulpverlening en verslavingszorg.'

Politie en Wetenschap, 2011, p. 11

Van criminaliteit naar veiligheid

Het veiligheidsvraagstuk domineert het eerste decennium van de nieuwe eeuw.

Het concept 'risico maatschappij' doet zijn intrede²⁹ en het onbehagen bij de burger over onveiligheid is ongekend groot, althans: zo is het algemeen beeld. Terroristische en politieke aanslagen (9/11, Madrid, London, Fortuyn, Van Gogh) laten in meerdere opzichten hun sporen na. Ook is er veel media-aandacht voor de meer financieel-economische vormen van criminaliteit. Tekenend voor de doorwerking hiervan is de oprichting van het Functioneel Parket (FP) in 2003.³⁰

Vanaf het begin van dat decennium is criminaliteitsbeleid veiligheidsbeleid. Daarbij is veiligheid niet langer een klassiek/ justitieel strafrechtelijk probleem waarbij het gaat om vraagstukken van rechtsbescherming, boete en schuld. Veiligheid wordt vanaf dan vooral

opgevat als een bestuurlijk orderingsvraagstuk. Dan gaat het om preventie, om anticipatie op en beheersing van risico's en om aansprakelijkheid.³¹

Het concept veiligheid verbreedt; het krijgt een integraal karakter. Er is een koppeling met zorg, gezondheid, onderwijs, wonen, financiële dienstverlening et cetera. Veiligheid wordt veiligheidszorg en er is sprake van proliferatie: het veiligheidsdomein dijt uit en Justitie en politie zijn niet de enige spelers op het 'veiligheidsveld'.³² Ook andere overheden adopteren veiligheid. En niet alleen overheden: ook particuliere organisaties begeven zich op de 'markt' van veiligheid. Denk aan beveiliging, bedrijfsrecherche, forensisch onderzoek, accountancy. Volgens sommigen verliest de overheid daardoor haar (vermeende) monopolie over de veiligheidszorg.³³

Waakzaam en dienstbaar

En hoe reageert de politie daarop? Is de politie onderwijl verloren geraakt in de veiligheidszorg?³⁴ De traditioneel klinkende slogan *Waakzaam en dienstbaar* doet vermoeden dat het antwoord op die maatschappelijke ontwikkelingen weinig revolutionair is. Bovendien is het zeer de vraag of *meer waakzaamheid* een voorval als 9/11 ooit kan voorzien. En is een *nog dienstbaarder* politie wel het juiste medicijn tegen gevoelens van onveiligheid?

Feit is dat in 2005 *Politie in Ontwikkeling* (PIO) verschijnt - een 'brug tussen verleden en toekomst'.³⁵ Evenals bij *Politie in Verandering* willen de opstellers van PIO³⁶ zich richten op het vak, op de inhoud van de politiefunctie. Als opmaat daartoe ontwikkelen ook zij een strategie om te reageren op maatschappelijke ontwikkelingen, zoals mobiliteit, anonimiteit en de politisering van veiligheid. PIO beziet de politie in de netwerksamenleving en introduceert vier nieuwe instrumenten: de nodale oriëntatie, *policing of communities*, programmasturing en informatiegestuurde politie.³⁷

PIO neemt afstand van de kerntakenopvatting³⁸ en formuleert daarvoor in de plaats '10 punten op de horizon'. Wanneer we die punten kritisch bezien valt op dat ze vooral betrekking hebben op 'het hoe': welke instrumenten zetten we in, hoe organiseren we dat en wie heeft het daarbij voor het zeggen. Maar waarom, blijft onduidelijk. Het verband tussen de keuze van in te zetten instrumenten, organisatie et cetera en de maatschappelijke problemen waarvoor de politie aan de lat staat, wordt niet geëxpliciteerd. PIO krijgt daardoor veel weg van een geloof of ideologie. En ondanks dat de opstellers van PIO zich vooral willen richten op de inhoud van de politiefunctie blijft ook de waartoe-vraag mager beantwoord met 'bijdragen aan veiligheid'.³⁹ Zoals gezegd is de slogan vanaf dat moment *Waakzaam en dienstbaar* (aan de waarden van de rechtsstaat). In het eerste decennium van de 21^{ste} eeuw wil de politie vooral 'smart', 'slim', 'informatiegestuurd' en 'integraal' daaraan vormgeven.

En anno nu?

Kenmerkend voor het huidige tijdsgewricht is de opvatting van 'veiligheid' als politiek en ideologisch vraagstuk en de – afgaande op onderzoek naar de publieke opinie - maatschappelijke roep om harder, steviger, meer gezaghebbend en robuust politieoptreden. Dit betekent: meer handhaven, meer opsporen, meer bekeuren, meer boeven vangen,⁴⁰ of in de woorden van Van der Torre: stevig en nuchter politiewerk.⁴¹ De politie moet haar 'tanden', haar 'professionele hardheid'⁴² weer laten zien. Het is een oproep die vooral getuigt van een opvatting over hoe de politie allerlei vormen van criminaliteit en onveiligheid moet beheersen

(beheersopvatting), niet zozeer van een gezagsopvatting – waarbij ‘gezag’ duidt op ‘de bevoegdheid om te beslissen over (beleid ten aanzien van) de taakuitvoering van de politie: haar inzet en optreden’.⁴³ Wat ‘harder’ en ‘steviger’ inhoudt is immers nog niet zo duidelijk. Wel sluit het aan bij ontwikkelingen in de organisatie van de politie: de ‘uitbouw van donkerblauw’⁴⁴ en de oprichting van de Nationale politie.

Anno 2012 is de politie niet alleen *Uw beste vriend, waakzaam en dienstbaar* als altijd, maar heeft zij een *plurale* rol. Zij is zowel handhaver, ordebewaker en speurder als hulpverlener, opvoeder, ondersteuner, administrateur, informatiebron, kennismakelaar, netwerker, voorlichter, doorverwijzer, bestuursondersteuner, regisseur, preventieambtenaar, poortwachter en bemiddelaar.⁴⁵ In die rollen vertegenwoordigt de politie verschillende waarden en belangen. Als netwerker moet zij flexibel kunnen inspelen op nieuwe ontwikkelingen of veranderde omstandigheden, maar als ordebewaker moet zij ook de norm accentueren en de situatie beheersen. Of: als bemiddelaar haar aandacht extern richten maar als administrateur haar activiteiten intern verantwoorden. Die veelheid aan rollen draagt eraan bij dat de identiteit van politie aanzienlijk minder eenduidig is dan te verwachten.

2.3 Andere context, andere positionering, ‘eeuwige’ kernvragen

De vorige paragraaf laat zien wat voorheen de weerslag was van maatschappelijke ontwikkelingen op de politiefunctie, en hoe de politie in het verleden meeverde op die ontwikkelingen. We hebben beschreven hoe de relatie samenleving – politie zich ontwikkelde en hoe de inhoud van de politiefunctie veranderde. Tot slot van dit hoofdstuk staan we stil bij twaalf ‘eeuwige’ en daarmee ook ‘toekomstvaste’ positioneringsvragen.⁴⁶

Andere context dwingt tot (her-)ijken en (her-)positioneren

De maatschappelijke context van de politiefunctie is het geheel van maatschappelijke gebeurtenissen en ontwikkelingen die zich in een bepaald tijdvlak voordoen. Onze historische schets laat zien dat die context in de loop der tijd verandert. Die dynamiek dwingt de politie telkens weer zich te bezinnen op haar positie in een veranderende samenleving.⁴⁷ Als het gaat om de positionering van de politie en haar (politie)functie zijn het steeds dezelfde, deels overlappende kernvragen die een antwoord behoeven.

1 Waartoe is de politie?

De eerste kernvraag betreft de identiteit van de politie als institutie van de rechtsstaat: waartoe is een politie en waarop richt zich de politiefunctie? Door de jaren heen zien we een verandering in zwaartepunten en prioriteiten: van rechtsbescherming van burgers, via criminaliteitsbestrijding en ordehandhaving, naar instaan voor veiligheid en preventie van onveiligheid, tot (wijkgerichte) activiteiten om tegemoet te komen aan de toenemende vraag naar veiligheidszorg. Daardoor kan de indruk ontstaan van de rechefunctie als stiefkind van de politiefunctie – afgaande op het SCP: een onjuiste indruk.⁴⁸

Verschuiving in taakaccent: minder handhaving, meer opsporing

In 2008 besteedt de politie tweevijfde van haar budget aan handhaving (41%). Een derde gaat naar opsporing (31,7%) en een kwart naar noodhulp (16,3%), *intake* en *service* (11%).

Tussen 1995-2010 is de verhouding tussen de werksoort opsporing en de werksoort handhaving enigszins veranderd. Afgemeten aan het aantal opgehelderde misdrijven en geregistreeerde overtredingen concludeert het SCP dat er in die periode sprake is van een lichte stijging als het gaat om opsporing en (per saldo) een daling als het gaat om handhaving.

SCP, 2012

De vraag naar ‘het waartoe’ van de politie en de politiefunctie gaat verder dan een discussie over haar kerntaken. Eerder citeerden we in dit verband Politie en Wetenschap over oneigenlijke ‘apen op de schouder’ van de politie. Dat citaat maakt nieuwsgierig, want: wat maakt *in de eerste plaats* dat die ‘apen’ op de schouders van de politie terecht zijn gekomen? Wat was het wat ‘verkeer’, ‘jeugd’, ‘drugverslaving’ of ‘veiligheid’ tot een probleem van de politie maakte? Wat maakte haar daarvoor verantwoordelijk? En wat betekent dit voor de toekomst van de politiefunctie?⁴⁹ Was ‘veiligheid’ van burgers? Is ‘veiligheid’ nog van burgers? Kan de overheid het ‘teruggeven’ aan burgers? Hoe?

2 Wat is haar relatie met de samenleving?

Een kernvraag hieruit volgend is hoe de politie zich verhoudt en zich wil verhouden tot haar omgeving. Onze historische schets illustreert een ogenschijnlijke verschuiving in wie-heeft-wie-nodig: was het eerst de samenleving die vooral de politie nodig heeft, met de nadruk minder op dienstbaarheid en meer op efficiency en effectiviteit, de verschuiving van inhoud naar proces en van dat-wat-de-politie-doet naar hoe-de-politie-is-georganiseerd, leek het vooral de politie die de samenleving nodig heeft. Ook de komende decennia zal de relatie tussen samenleving en politie wederom veranderen en zullen die veranderende verhoudingen leiden tot andere (verdeling van) rollen van politie, andere overheden, burgers et cetera. De vraag is dan: Kiest de politie voor ‘samen’ of ‘alleen’, voor afhankelijkheid of voor autonomie?

3 In welke rol?

In de relatie politie – samenleving kunnen burgers vele rollen vervullen, zoals: klant, partner, onderdaan, informatiebron, verdachte. Evenzeer geldt dit voor de politie: bemiddelaar, beschermer, handhaver, adviseur, opvoeder et cetera. De vraag is hoe politie en samenleving elkaar in die verschillende rollen treffen en welke spanning dat eventueel met zich mee brengt? Alsook: kan de politie die rollen probleemloos combineren? Wat is daarvoor nodig?

4 Nabij of op kritische afstand?

Uit het voorgaande kunnen we afleiden dat zowel kritische afstand en distantie, als nabijheid en vermaatschappelijking van belang zijn voor de invulling van de politiefunctie. Maar hoe hecht moet de relatie tussen politie en samenleving zijn? Moet de politie – zoals in onderstaand voorbeeld – potentiële ordeverstoorders bedanken als ze ervan afzien de orde te verstoren?

Hooligans krijgen bedankje

Hooligans hebben een bedankje van de politie gekregen. In april van dit jaar complimenteerde de politie de harde kern van Feyenoord omdat ze 'ondanks tegenvallende resultaten' de openbare orde niet hadden verstoord.

De Pers, 20 september 2011

De mate waarin de politie een relatie dient te onderhouden met burgers, evenals de optimale verhouding tussen nabijheid en distantie, zijn 'eeuwige' vraagstukken die in verschillende tijden/ samenlevingen verschillend zullen worden beantwoord.

5 Publiek of privaat?

Ook de verhouding publiek/ staat – privaat/ burger verandert. Tot in de jaren tachtig viel de inhoud van de politiefunctie samen met dat waarop de politieorganisatie zich toelagde. Allengs is die een-op-een relatie losgeraakt en appelleert het begrip 'politiefunctie' aan een keur van personen, organisaties en instituties. Dan komt de vraag op hoe de eigen maatschappelijke verantwoordelijkheid van de politie zich verhoudt tot dat wat anderen doen. Of, zoals verwoord door Auke van Dijk e.a., wat is haar meerwaarde?

'... waar staat de politie voor en waar wil zij over tien jaar staan? ... 'Verwoord dient te worden wat de rol en toegevoegde waarde is van de politie in een democratische rechtsstaat. De politie wordt in de discussie over de fragmentatie van de politie te veel over één kam geschoren met andere aanbieders van veiligheid. Wat vindt de politie daarvan en hoe ziet zij haar eigen toekomst?'

Van Dijk e.a., 2010, p. 5

6 Vraaggestuurd of aanbodgestuurd?

In de loop der tijd is de verhouding tussen de vraag naar de politiefunctie en het aanbod ervan veranderd: allengs heeft er een verschuiving plaatsgevonden van aanbodgericht (denk aan de slogan van de politie als 'uw beste vriend'), naar meer vraaggericht: de roep van de burger om 'meer blauw', meer veiligheid, minder risico's, minder pech.⁵⁰ De vraag die opkomt is of het (on)wenselijk is dat de relatie tussen burger en overheid/ politie er een is van 'u vraagt, wij draaien'. Heeft zo'n eenzijdige relatie de voorkeur of is een duale, wederkerige relatie meer wenselijk? Tot op zekere hoogte – niet wanneer hij/zij zelf een bekeuring krijgt - is 'de' burger de vragende partij of 'klant'. Maar hoe zit het dan met de eigen verantwoordelijkheid van de politie – om te handhaven, noodhulp te verlenen, op te sporen – ongeacht wat de directe vraag van burgers is?

7 Meebewegen of tegenbewegen?

Is het de keuze van de politie te doen wat de samenleving wil? In hoeverre beweegt ze mee en laat zij zich in haar functie sturen door politieke voorkeuren? Of is het haar keuze in te gaan

tegen maatschappelijke trends, bijvoorbeeld omdat zij denkt te weten wat het beste werkt of wat het beste is voor de samenleving? Of kiest zij ervoor in te gaan tegen de politiek, en – naar het oordeel van de politie – weinig zinvolle, ambtelijk opgedragen taken niet uit te voeren. Zoals: in dezelfde mate rondom Soestdijk surveilleren, terwijl het al enige tijd geleden is dat de voormalige koningin is overleden. In deze context is ook de vraag aan de orde of een harde aanpak altijd het juiste antwoord is op maatschappelijke verharding. En: is er een begrenzing aan meebewegen, bijvoorbeeld aan de technologische wedloop tussen overheid en criminele organisaties? Kan de politie meebewegen; in welke mate? Wat is haar *veerkracht*?

8 Hoe snel maatschappelijk responsief reageren?

Uit het voorgaande is op te maken dat het enige tijd duurt voordat de invloed van maatschappelijke ontwikkelingen op de politiefunctie merkbaar is. Er is sprake van een *time-lag*, van een vertraagde doorwerking van maatschappelijke ontwikkelingen, én doorwerking heeft niet altijd even snel of in toenemende mate plaatsgevonden. Inspanningen om de politie te ‘vermaatschappelijken’ lijken zelfs gelijk op te gaan met een meer interne gerichtheid van de politie.⁵¹ En als er sprake is van maatschappelijke doorwerking, dan is er zeker geen sprake van een ononderbroken ontwikkeling in de richting van een hechtere maatschappelijke inbedding van de politie.⁵² Het is niet alleen de vraag of de politie *meer maatschappelijk responsief* moet reageren, maar ook of een *snellere doorwerking van trends* wenselijk is. Die vraag – die overigens geldt voor alle organisaties met een maatschappelijke functie – klemmt des te meer in een tijd die zich kenmerkt door acceleratie.

9 Volgend of initiërend? Conservatief of innovatief? Behoudend of vernieuwend?

Zeker voor een organisatie als de politie is zo’n trage doorwerking verklaarbaar. De politie is immers naar haar aard een conservatieve/ conserverende organisatie, belast met het *handhaven* van de rechtsstatelijke status quo. Dat brengt ons wel op de vraag in hoeverre de politie toekomstgericht, vooruitstrevend of innovatief *kán* zijn zonder haar rechtsstatelijkheid te verliezen. Houdt de ‘levende politiefunctie’ gelijke tred met de ‘levende rechtsstaat’? In de woorden van Schafer e.a.:

‘Het politiewerk is nog altijd een professie die zich meer richt op het verleden (het onderzoeken van misdaden, het identificeren van daders, het documenteren van ordeverstoringen en criminele handelingen, enz.) dan op de toekomst... reactiviteit domineert het beroep nog steeds.’

‘... belemmeringen waardoor politiekorpsen er niet toe komen een sterkere oriëntatie op de toekomst te ontwikkelen ... hangen samen met cultuur en traditie... Politieorganisaties zijn sterk georiënteerd op het handhaven van tradities en gewoontes. Toekomstdenken staat al gauw haaks op een dergelijke oriëntatie omdat het tradities en gewoontes afschildert als hinderpalen voor innovatie, aanpassing en creativiteit.’

Schafer e.a., 2012, p. 1 en p. 24

Het zal het burgerlijk vertrouwen in de politie geen goed doen als zij zich al te snel door de dynamiek van de samenleving laat beïnvloeden. Anderzijds zal een politie die de vorige oorlog aan het uitvechten is, en daardoor niet voorbereid is op de dag van morgen dat vertrouwen evenmin bevorderen.⁵³

10 Hoe gezag, legitimiteit, vertrouwen én effectiviteit te bevorderen?

De politie ontleent haar gezag en legitimiteit aan rechtsstaat en samenleving. Voor het goed uitoefenen van haar functie is het vertrouwen van burgers van direct belang. De vraag is hoe dat vertrouwen te behouden of te bevorderen. Vertrouwen is (onder andere) afhankelijk van de effectiviteit van de politie, terwijl de effectiviteit van de politie afhankelijk is van het vertrouwen van de samenleving in de politie.⁵⁴ Weten we wat effectieve politiezorg is? Is de politie in de huidige samenleving effectief? Weten we wat de effecten zijn van politieel handelen op het vertrouwen en het gedrag van (verschillende groepen) burgers?

11 Wat wel, wat niet? Op basis waarvan selecteren, differentiëren en prioriteren?

In de loop der tijd is de omvang van de politie toegenomen⁵⁵ terwijl ook het besef toenam dat de politie niet alles kan en daarmee ook de noodzaak van selectiviteit, differentiatie en prioriteitenstelling. Kernvraag is steeds: wat doen we wel en wat niet, wat doen we meer en wat minder, en op basis waarvan? En mag de politie wel selectief zijn en differentiëren in haar aanpak, bijvoorbeeld door een onderscheid te maken naar verschillende typen burgers? Moet de politie alleen dat doen wat bewezen effectief⁵⁶ is en empirisch gefundeerd, terwijl ze weet dat effectieve interventies niet overtuigen en van weinig politieksymbolische waarde zijn? Moet *what works* de leidraad zijn, of telt vooral 'politieke voorkeur' of 'sociaal wenselijk'? En richt de politie haar handelen uitsluitend op objectieve feiten, of moet ze ook actie ondernemen als het gaat om de subjectieve beleving daarvan of als het gaat om niet strafbare maar wel moreel verwerpelijke praktijken?

12 Hoe organiseren we dat?

Tot slot de kernvraag hoe één en ander te organiseren. Op dit moment, en voor de komende jaren, is de Nationale Politie daarop het antwoord. Toch is te voorzien dat bij de uitbouw daarvan de 'eeuwige' dilemma's zich ook dan zullen voordoen: kiezen we voor nationaal/ centraal of voor regionaal/ lokaal, voor een hiërarchische aansturing of verantwoordelijkheid dicht bij de uitvoering, voor diversiteit of voor eenvormigheid, voor generalisme of specialisme en volgens welk paradigma: politiek, bestuurlijk, economisch, juridisch ...?

Van positioneringsvragen, naar trends, naar verhalen

In dit hoofdstuk keken we naar het *verleden*. In het volgende hoofdstuk richten we ons op de *toekomst*. Daar introduceren we een indeling in vier trendtypen. Aan de hand daarvan willen we de lezer - wederom, maar nu aan de hand van trends - aanzetten tot nadenken over de toekomstige politiefunctie. Hoe die trends tegen het decor van de politiefunctie te interpreteren? Welke vragen roepen ze op? Welke eisen stellen ze aan de politiefunctie van de toekomst en wat betekent dat voor de organisatie van de politie?

Toekomstvaste positioneringsvragen: hoe te gebruiken?

De samenleving verandert. De politie veert hierop mee. *Hoe de politie(functie) te positioneren?* blijft daardoor een permanent vraagstuk. Dan zijn het steeds dezelfde vragen die een antwoord behoeven:

1. Waartoe is de politie?
2. Wat is haar relatie met de samenleving?
3. In welke rol?
4. Nabij of op kritische afstand [van de samenleving]?
5. Publiek of privaat?
6. Vraaggestuurd of aanbodgestuurd?
7. Meebewegen of tegenbewegen?
8. Hoe snel maatschappelijk responsief reageren?
9. Volgend of initiërend? Conservatief of innovatief? Behoudend of vernieuwend?
10. Hoe gezag, legitimiteit, vertrouwen én effectiviteit te bevorderen?
11. Wat wel, wat niet? Op basis waarvan selecteren, differentiëren en prioriteren?
12. Hoe organiseren we dat?

VenJ en politie kunnen deze set van kernvragen periodiek benutten als instrument om de (maatschappelijke functie van de) politie te ijken en (her-)positioneren. De volgorde van de vragen doet er toe: van de *inhoud* van de politiefunctie, naar de *organisatie*. Eerst het 'wat', dan het 'hoe'.



3 Vooruitkijken: maatschappelijke trends

Wat wordt het motto van de politie over zo'n 10 tot 20 jaar? Wordt het *Uw adviseur in alles?* Of moeten we meer denken in termen van selectiviteit, exclusiviteit en specialisme: *nee leren zeggen, de verleiding weerstaan en veiligheid 'teruggeven'*?

Dat de samenleving zich ook de komende decennia ontwikkelt is zeker. We weten niet welke maatschappelijke ontwikkelingen zich zullen voordoen, maar door de positioneringsvragen uit het vorige hoofdstuk te confronteren met mogelijke trends en mogelijke maatschappelijke contexten kunnen we wel daarop anticiperen. In dit hoofdstuk presenteren we een aantal, voor de politiefunctie potentieel relevante trends.⁵⁷

Wij spreken van een trend als een maatschappelijke ontwikkeling zich gedurende langere tijd in een bepaalde richting beweegt, ongeacht de fluctuaties daarin op korte termijn. We gebruiken het begrip zowel voor redelijk zekere als voor onzekere maatschappelijke ontwikkelingen.

3.1 Trenddenken: meerwaarde en doorwerking

Er zijn legio trendverkenningen - ook in de context van de Nederlandse politie. Als we afgaan op het aantal hits van de combinatie 'maatschappelijke trends' en 'politie' in Google-wetenschap, dan valt op dat auteurs van Nederlandstalige boeken en artikelen in toenemende mate de politie in verband brengen met maatschappelijke ontwikkelingen. Tussen 1995 en 2000 betrof dat 8 publicaties. Tussen 2000 en 2005 loopt dat op naar 47, om tussen 2005 en 2010 verder te stijgen naar 86. Door de jaren heen is in verband met de politie(functie) het aantal trendstudies dus fors toegenomen.

De weerslag van trendstudies in de invulling en organisatie van de politiefunctie laat zich maar moeizaam zien (zie hoofdstuk 1). Zo duidt het ontwerpplan Nationale politie wel op een verband tussen samenwerking en de trend van internationalisering, maar blijft het verder impliciet welke maatschappelijke ontwikkelingen aan de basis staan van dat ontwerp.⁵⁸

Met deze verkenning beogen wij handvatten te bieden om na te denken over een toekomstbestendige, robuuste politiefunctie. Doorgaans zijn mensen geneigd zich de toekomst enkelvoudig voor te stellen als een min of meer lineaire extrapolatie van het heden.⁵⁹ Om het voorstellingsvermogen en het denken iets meer 'op te rekken' introduceren wij hier het begrip: 'trenddenken'. Daaronder verstaan wij:

Het gestructureerd in kaart brengen van (bij voorkeur: onzekere) maatschappelijke ontwikkelingen die richting en consistentie vertonen en de interpretatie en betekenisgeving daarvan voor een specifiek vraagstuk of een specifieke organisatie.

Trenddenken gaat dus verder dan *trendwatching*. Naast een inventarisatie van trends voorziet het in een indicatie van de relevantie en betekenis van trends voor – in dit geval - de politiefunctie. Trenddenken is een oefening in meervoudig, lateraal denken, zonder begrenzing van ons voorstellingsvermogen. In die context zijn *onzekere* trends meer van waarde dan *zekere* trends; onzekere trends doen een groter beroep op onze verbeeldingskracht.

Trenddenken heeft zowel een kritische functie⁶⁰ als een alarmerende. Het kan (beleids-) alternatieven laten zien en het kan ons attenderen op implicaties voor de politiefunctie van toekomstige maatschappelijke ontwikkelingen. Het is relevant voor het verkennen, opsporen en reduceren van toekomstige (kern)onzekerheden. Daarmee kan het de basis zijn voor tijdige en toekomstbestendige anticipatie op veranderende maatschappelijke omstandigheden.

Voor trenddenken zijn in de eerste plaats *typen* trends relevant en pas in tweede instantie de specifieke trends. Dat heeft een praktische achtergrond, want: waar te beginnen? Veel wordt als trend geduid. *Trendwatchers* buitelen zo ongeveer over elkaar heen in hun poging ons te overtuigen van steeds weer nieuwe en niet te missen trends – die soms en achteraf bezien niet meer blijken te zijn dan kortstondige hypes.

Daarnaast: niet alle trends zijn relevant. Niet elke trend laat zich één op één doorvertalen naar de politiefunctie. De mate waarin trends van invloed zijn kan verschillen.

Om nadenken over de toekomstige politiefunctie te vereenvoudigen en grip te krijgen op de relevantie, veelheid en veranderlijkheid van trends, presenteren we in 3.2 een ordening in *typen* trends.

3.2 Trends geordend: PHOI-trendtypen

Onze ordening in trendtypen baseren we op de historische schets van de veranderende verhouding tussen politie en samenleving (hoofdstuk 2). Maatschappelijke ontwikkelingen waarop de politie en politiefunctie meeveerden zijn de volgende.

Veranderende maatschappelijke problemen

Hoe criminaliteit, en in meer algemene termen: hoe wet- of regelovertreding zich ontwikkelt is in het verleden relevant gebleken voor de inhoud van de politiefunctie. Dit geldt zowel voor de omvang ervan – bijvoorbeeld meer/ minder verkeersovertredingen, ordeverstoringen of georganiseerde criminaliteit - als voor de aard van regelovertreding. In het laatste geval is te denken aan nieuwe fenomenen, bijvoorbeeld zoals destijds: jeugd, verkeer en milieu, en nu: 'financ' en cyber.

In haar rapport van 2005 (p. 21) merkt de Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie op dat tijden van oproer en onrust een versnellende werking blijken te hebben op het doorvoeren van veranderingen in de politieorganisatie. Dat dit ook geldt voor de inhoud van het politiewerk illustreert het streven van de politie in de jaren zeventig, om als reactie op de uit de hand gelopen rellen in de jaren daarvoor te 'vermaatschappelijken'.⁶¹

Veranderende hulpbronnen: technologische innovatie en financiële tegenspoed

De politiefunctie veert mee op maatschappelijke ontwikkelingen. Ook technologische vernieuwing is zo'n ontwikkeling die de politiefunctie heeft beïnvloed - zowel in de zin van invloed op de aard en omvang van regelovertreding (zoals met de naoorlogse groei van de autotechniek het toenemend aantal verkeersovertredingen), als in de zin van functies (verkeersagent) en hulpmiddelen voor de uitvoering van de politiefunctie ('verblikking' van de surveillance).

Economische neergang en bezuinigingen lijken de doorwerking van maatschappelijke vraagstukken op de politiefunctie juist te frustreren. Illustratief hiervoor is het afstoten van politietaken in de jaren negentig - wellicht een correctie op een toename van taken, maar ogenschijnlijk zonder weging van maatschappelijke argumenten.

Anders geordend, andere organisatie

De ontzuiling was voor de politiefunctie wellicht wel de belangrijkste maatschappelijke ontwikkeling. Ook nieuwe ordening, inclusief nieuwe waarden en normen, heeft in de vorm van nieuwe wet- of regelgeving destijds bijgedragen aan een herziening van de opvatting waarvoor de politie is en aan een inhoudelijke herijking van de politiefunctie. Destijds, in het geval van de Kinderwetten, resulteerde dat in een nieuwe politietaak gevolgd door de oprichting van de kinder- en zedenpolitie.

Meer invloed vanuit politiek, media en sociale netwerken

Veel aandacht van de politiek of de media voor specifieke onderwerpen of vormen van regelovertreding waren in het verleden eveneens van invloed op de invulling van de politiefunctie. Hierbij gaat het om een verschuiving of intensivering van invloedssfere of machtsverhoudingen, waardoor andere kernwaarden, anderen prioriteiten en andere urgenties de boventoon gaan voeren. Hoe aan het einde van de jaren tachtig de politiemilieutaak ontstond, is hiervoor illustratief.

PHOI-trendtypen

Het is onze aanname dat het type maatschappelijke ontwikkeling waarop de politie(funcie) in het verleden meeveerde, ook in de toekomst relevant zal zijn. Zo komen we tot een onderscheid in vier trendtypen:⁶²

PHOI-trendtypen			
Type Probleem Stapelning van bestaande en nieuwe vraagstukken	Type Hulpbron Innovatie met schaarse middelen	Type Ordening Volatiele en virtuele orde	Type Invloed Grensoverschrijdende proliferatie en verscheidenheid
Hierbij gaat het om trends die betrekking hebben op de veranderende aard en omvang van criminaliteit/ maatschappelijke problematiek, wet- en regelovertrading, ordeverstoringen, hulpvragen et cetera.	Hierbij gaat het om trends die betrekking hebben op kritische hulpbronnen: middelen, geld, mensen, en eventueel ook: voedsel, water, werk, kennis, energie, infra-structuur, gezondheids-zorg, woningen et cetera.	Hierbij gaat het om trends die betrekking hebben op ordenings-principes en organisatievormen: markten, branches, netwerken, nodale orde, virtuele gemeenschappen, gated communities, <i>compounds</i> et cetera.	Hierbij gaat het om trends die betrekking hebben op personen en sferen van invloed: politiek, media, sociale netwerken et cetera, inclusief trends die duiden op uitsluiting en marginalisering.
<i>Hoofdvraag:</i> Wat zijn de maatschappelijke problemen?	<i>Hoofdvraag:</i> Wat hebben we nodig?	<i>Hoofdvraag:</i> Hoe is het geordend?	<i>Hoofdvraag:</i> Wie heeft het voor het zeggen en wie niet?
Deze trends lijken vooral relevant voor de <i>signalerende</i> politiefunctie.	Deze trends lijken vooral relevant voor de <i>beschermende</i> politiefunctie.	Deze trends lijken vooral relevant voor de <i>begrenzende</i> politiefunctie.	Deze trends lijken vooral relevant voor de <i>bekrachtigende</i> politiefunctie.

Deze indeling in PHOI-trendtypen – waarbij PHOI staat voor Probleem Hulpbron Ordening en Invloed – is een ordeningskader. Het is een instrument om maatschappelijke trends, die in de literatuur en media hebben aangetroffen/ nog zullen aantreffen, op een enigszins logische en overzichtelijke manier te ordenen. Zo kunnen we het trendlijstjes-niveau (inclusief discussies over waarschijnlijkheid) ontstijgen en ontstaat er ruimte om vanuit verschillende perspectieven maatschappelijke ontwikkelingen te duiden en toe te passen op vraagstukken binnen het Venj-werkveld.

In de volgende paragrafen gaan we per trendtype kort in op mogelijke betekenissen van trends voor de toekomstige politiefunctie. Gegeven de doelstelling van dit rapport – stimuleren tot toekomstgericht denken - doen we dat vooral in vragende vorm. Het is aan de lezer om antwoorden te formuleren en te doordenken wat een trend kan betekenen voor de toekomstige politiefunctie en politieorganisatie - inclusief de eisen die maatschappelijke ontwikkelingen aan die organisatie stellen. *Of* een trend zich werkelijk voordoet of zal voordoen, is niet zo relevant. Relevanter is *wat* die trend voor de politiefunctie *kan betekenen*. Hoe ziet ‘noodhulp’ er bijvoorbeeld uit als regelovertreders steeds vaker het internet benutten om hun daden te plegen? We sluiten dit hoofdstuk af met een schematisch overzicht van de hier beschreven trends.

3.3 Trendtype Probleem: stapeling van bestaande en nieuwe vraagstukken

In de komende decennia zal de politiefunctie betrekking hebben op een (min of meer) veranderd probleemveld: andere maatschappelijke problemen, andere delicten, andere daders en daardoor ook andere slachtoffers. Maar: ook het oude blijft bestaan. Als we de literatuur hierover samenvatten lijkt het vooral te gaan om een samenhang en stapeling van nieuwe problemen met/ op reeds bestaande problemen. Een *expansie van de politiefunctie* kan hiervan het gevolg zijn. Vier trends lijken hiervoor verantwoordelijk: ‘internet-isering’, internationalisering, intensivering en instabilisering.

Internet-isering

Het is te voorzien dat ‘internetcriminaliteit’ verder zal toenemen, dan wel dat internet-criminaliteit zich in andere verschijningsvormen zal voordoen. Te denken is bijvoorbeeld aan internationale illegale geldstromen, kinderpornografie, fraude, activisme en terrorisme, identiteitsfraude.⁶³ Daarnaast neemt door internet-isering de zichtbaarheid van dingen, personen, gedragingen toe, terwijl er ook sprake is van verdergaande anonimisering.⁶⁴ Dat heeft gevolgen voor de vraag wie is aansprakelijk, schuldig of verantwoordelijk. Ook het gemak waarmee mensen en acties zich laten organiseren neemt door internet-isering enorm toe. Over mogelijke gevolgen hiervan – zoals groepsgeweld of grootschalige ordeverstoringen – komen we te spreken in paragraaf 3.5.

Internationalisering

Wet- en regelovertreding zijn in toenemende mate internationaal van aard. Open grenzen, globalisering, mobiliteit van personen en goederen en informatisering (internet) bieden mogelijkheden aan criminele individuen, organisaties en netwerken. Criminaliteit is steeds minder te herleiden tot alleen Nederland, denk bijvoorbeeld aan mensenhandel, kinderporno, drugs, *cybercrime*,⁶⁵ financieel economische criminaliteit en *nuclear terrorisme*.⁶⁶ Te verwachten is dat internationalisering van regelovertreding ook de komende jaren zal voortduren. Naast deze risico's zijn er ook kansen: als we als indicatie nemen de stijging van het aantal inkomende justitiële rechtshulpverzoeken, dan mogen we eveneens een internationalisering van de aanpak ervan verwachten.⁶⁷

Intensivering

Gesignaleerde trends die passen bij dit trendtype zijn verharding van criminaliteit,⁶⁸ vanuit belang, overtuiging of ideologie gedreven geweldsuitingen⁶⁹ en varianten van risicodenken. Hieraan gerelateerde begrippen zijn lage risicobereidheid,⁷⁰ risico-intolerantie, risicosamenleving, *risk-management*, *risk-assessment*, risico-regelreflex, met in het verlengde daarvan de oneindige vraag naar veiligheid en allesomvattend veiligheidsbeleid.⁷¹ Maar heeft veiligheid ook op de wat langere termijn nog wel prioriteit? Prognoses over criminaliteit en onveiligheidsgevoelens laten een dalende trend zien.

Criminaliteit en onveiligheidsgevoelens nemen af

Gedurende het eerste decennium van deze eeuw is zowel de ondervonden als de geregistreerde criminaliteit met gemiddeld zo'n 20% gedaald. Ook is het aantal mensen dat zich wel eens onveilig voelt afgenomen. Sinds 2008 is dat aantal gestabiliseerd op 26% (WODC/CBS, 2011, pp. 78-79).

Voor de periode 2011-2017 voorziet het PrognoseModel Justitiële ketens (PMJ) dat het aantal bij de politie geregistreerde misdrijven met ruim 5% zal afnemen. Volgens diezelfde bron zal het aantal gehoorde verdachten afnemen met 6,5% (WODC/Raad voor de rechtspraak, 2012, p. 10).

Of komt de prioriteit te liggen bij privacy, of bij gezondheids- of armoedezorg? Wat als economische veiligheid belangrijker wordt dan sociale veiligheid? En hoe zit het met virtuele veiligheid?

Sommige auteurs voorspellen dat er een halt komt aan de (vermeende) toenemende roep om veiligheid en het gemak waarmee we uitingen of gedrag kwalificeren als strafbaar. Naar aanleiding van een opmerking van Ybo Buruma licht Folkert Jensma toe waarom overdreven vervolgingsbeslissingen zowel de angstcultuur als de door onderzoek naar de publieke opinie veronderstelde roep om strengere straffen⁷² zullen doen afnemen:

Buruma merkt op: 'Ik beschouw de afgelopen tien jaar als de periode van de angst. Dat zal verminderen.'

Want volgens hem zullen burgers zich gaan verzetten tegen de overdreven vervolgingsbeslissingen die nu voorkomen. In zijn boek noemt hij de vader die werd vervolgd omdat hij zijn puberdochter in het openbaar een corrigerende tik verkocht. Of de burger die boos een bekeuring verfrommelde en wegwerp, waarna justitie vervolgde wegens een milieudelict. Of neem de Hoge Raad die onlangs definitief mocht bepalen of 'Wat moet je nou, mafkees' een strafbare belediging is.

NRC Weekend/ Folkert Jensma/ Interview Ybo Buruma/ 27 - 28 augustus 2011, p. 17

Overigens is de belangrijkste zorg van Nederlanders nu – en dat terwijl het einde van de financieel economische crisis nog niet in zicht is - hoe mensen met elkaar omgaan, onze waarden en onze normen.⁷³

Instabilisering

Tot ‘instabilisering’ rekenen we die ontwikkelingen die duiden op een toename van een of meer van de volgende verschijnselen: politieke instabiliteit (ook binnen EU-landen), populisme, ressentiment, nationalisme, anti-islamisering, religieus fundamentalisme, polarisatie en *homegrown* moslimextremisme.⁷⁴

3.4 Trendtype Hulpbron: innovatie met schaarse middelen

Ook in de toekomst is voor uitoefening van de politiefunctie de beschikbaarheid van hulpbronnen - middelen, geld, mensen - noodzakelijk. Als het gaat om hulpbronnen treffen we in de literatuur vooral verwachtingen aan die duiden op versnelde technische, industriële vernieuwing in combinatie met een beperkte beschikbaarheid van financiën en gekwalificeerde arbeidskracht. Dat maakt aannemelijk dat *technologische innovatie*, *selectiviteit*, *flexibiliteit* en *outsourcing* belangrijke elementen zullen zijn van (uitoefening van) een toekomstige politiefunctie.

3.4.1 Middelen: technologische trends

Onder technologische trends rekenen we ontwikkelingen die van doen hebben met informatietechnologie, de digitalisering en virtualisering van data (incl. *artificial intelligence systems* en *datamining*⁷⁵), en met wat wel wordt aangeduid met ‘communicatierevolutie’⁷⁶. Maar ook ontwikkelingen in de gen- en biotechnologie (voorspellende geneeskunde, *genetic enhancement*⁷⁷), nanotechnologie, robotica en computer applicatietechnologie. Het laatste verwijst naar innovaties als *Radio Frequency Identification* (RFID), *Quick Response* (QR) *codes*, *Layar* en *Sixth-sense system*.⁷⁸ Aanvullend en in navolging van de World Future Society (2009) noemen Schafer e.a. nog enkele andere tot de verbeelding sprekende trends (zie hieronder). Zij noemen drie innovaties die in het bijzonder van belang zijn voor *policing* en forensisch onderzoek: *unmanned aerial vehicles* (UAV), *exoskeletons* en *DNA rapid prototyping*.

Andere technologieën

- Mobiele apparaten die automatisch de omgeving scannen om gebruikers te attenderen op individuen in de nabije omgeving die dezelfde interesses hebben
- Een toekomstige *design economy* die individuen in staat stelt om dingen te produceren en persoonlijk op maat te maken vanuit de eigen woning
- Koppelingen tussen mens en computer waardoor de uitvinders van morgen hun dagen kunnen doorbrengen met het beschrijven van de problemen die ze opgelost willen hebben en waarvoor ze de computer de oplossing laten zoeken
- Ammonia als brandstof voor voertuigen
- Algen als de nieuwe olie
- Zoekmachines die de vragen en zoekopdrachten van gebruikers net zo goed begrijpen als een menselijke assistent
- *Rainbow trapping* – een techniek die het licht vertraagt of zelfs vangt waardoor het mogelijk wordt om zaken in het computergeheugen op te slaan met gebruik van licht in plaats van elektronen
- Een toekomstige data-opslagcapaciteit die wordt gemeten in yottabytes (1 septiljoen bytes aan data)

Schafer e.a., 2012, pp. 83-84

Gevolgen voor de politiefunctie?

Hoe ziet de politiefunctie er uit tegen de achtergrond van deze nieuwe technologieën? Kunnen we ons een voorstelling maken van ‘noodhulp’ in een virtuele wereld? Is *cyber* over enige tijd nog wel een onderscheidend kenmerk of heeft dan elke vorm van regelovertreding een virtuele component?⁷⁹

Kenmerkend voor innovatieve technologie is dat het potentiële mogelijkheden biedt maar ook potentiële risico's. In de context van de politiefunctie biedt technologie kansen voor nieuwe vormen van gedragsbeïnvloeding, voor het doen van aangifte (zie hieronder), en voor detectie, opsporing en toezicht (*cybercontrols*). Het kan dienst doen als *non-lethal weapon*⁸⁰ en kan mogelijkheden creëren voor technopreventie en informatiemanagement.⁸¹

Aangifte van delicten via internet

In 2011 is ruim één op de vier delicten aangegeven bij de politie (26%). Dit wijkt niet wezenlijk af van 2010 (25%), 2009 (27%) en 2008 (26%). Van alle ondervonden delicten werd 10% aangegeven via internet.

De laatste jaren is het aantal aangiften via internet bijna verdubbeld: van 157.000 in 2005 naar 293.000 in 2008. Het aandeel internetaangiften is sinds 2008 licht toegenomen. Het zijn vooral de vermogensdelicten die relatief vaak via internet worden aangegeven.

Kuhry en De Kam, 2012, p. 139

Technologische innovatie zal relatief meer kansen bieden aan hen die het – ethisch of normatief gezien - niet zo nauw (hoeven te) nemen. De overheid is hierbij in het nadeel. Bij potentiële risico's van technologische innovatie is onder andere te denken aan aanvallen op informatie-, communicatie- en/of infrastructuren (*cybercrime, -wars, -attacks*) en problemen rond privacy en integriteit (datalekken). Nieuwe vormen van regelovertreding zullen ontstaan en nieuwe technologie zal worden aangewend voor het begaan van de meer traditionele vormen ervan. Andere risico's raken de publieke uitvoerders van de politiefunctie: als we het heden doortrekken naar de toekomst, dan zal de technologische wedloop tussen overheid en private organisaties een gelopen race zijn voor de laatsten. Dan is het de verwachting dat de technologische kloof tussen politie en criminelen zich zal verdiepen. Hiermee suggereren wij overigens niet dat (bijvoorbeeld) de politie steeds de beschikking moet hebben over de meest actuele technologische snufjes. Wel lijkt het van belang dat die kloof in ieder geval qua kennisniveau niet verder verdiept.

3.4.2 Geld: financieel economische trends

Wat kunnen we verwachten?

Onder economen is het de verwachting dat de actuele financieel economische crisis ook op langere termijn gevolgen zal hebben, maar hoe en in welke mate is hoogst onzeker.⁸² Aanzienlijke bezuinigingen, in Nederland en andere EU-landen, zijn onvermijdelijk. *Austerity* (soberheid, besparing) is daarbij het internationale devies voor overheden, die naar verwachting in veel landen de komende jaren zullen krimpen. Tegelijk ziet het er niet naar uit dat de taken van (en de ambities voor) de overheden minder zullen worden. Het verwachtingspatroon is dus: 'meer met minder'. Welke gevolgen zal dit alles hebben voor de uitvoering van de politiefunctie? Niet ondenkbaar is dat in diverse EU-landen (die ook op het terrein van politie en justitie steeds afhankelijker worden van elkaar en vaker zullen samenwerken) de politiebudgetten gaan krimpen, of dat er door gedeeltelijke privatisering meer omschakeling naar particuliere beveiliging plaatsvindt. Dit in een tijd waarin, als gevolg van harde bezuinigingen en hoge werkloosheid, de sociale instabiliteit toeneemt.

De voor de hand liggende verwachting is dat na een periode van economische neergang, economisch herstel zich zal aandienen. Maar de crisis duurt momenteel al veel langer dan aanvankelijk werd verwacht. Wellicht is het daarom realistischer uit te gaan van economische stagnatie en financiële instabiliteit als lang aanhoudende status. De afgelopen jaren leren dat financieel economische trends zich moeilijk laten voorzien en niet zelden te optimistisch worden ingeschat. Bovendien zijn ze uitermate veranderlijk – meer dan andere trends.⁸³

Al enige tijd is het onder *trendwatchers* een algemene aanname dat zich de komende decennia een verschuiving zal voordoen van macht, rijkdom en invloed: van west naar oost, van Amerika en Europa naar de zogenaamde BRIC-landen: Brazilië, Rusland, India, China. Dit leidt tot een multipolaire wereld. Vooral het ontstaan van een Chinese dominantie, als machtige 'middenspeler' tussen Europa en de VS in, lijkt een kwestie van tijd.

Tegelijkertijd is er de verwachting van economisch én politiek gemotiveerde massamigratie naar het Westen, met grote lokale schaarste, oorlogen of natuurrampen als *trigger*. Samen met de financiële instabiliteit in Europa zou dat kunnen leiden tot de *new poor*⁸⁴ en een verdiepte kloof tussen arm en rijk.⁸⁵

Gevolgen voor de politiefunctie: organisatie en inhoud

Ook voor financieel economische trends geldt dat ze van invloed kunnen zijn op zowel de *organisaties* die de politiefunctie vervullen als op de *problemen* waarop die functie zich richt, inclusief de probleemhouders: de (potentiële) daders en slachtoffers. Valt er over 10 tot 15 jaar nog wel wat te verdienen aan (bijv.) veiligheid? Kunnen we leren van hoe andere landen met bezuinigingen omgaan, bijvoorbeeld door inhuur van particulieren zoals Groot-Brittannië doet?

Groot-Brittannië als 'politielaboratorium'

20% bezuinigingen en inhuren particuliere beveiliging

Forse bezuinigingen worden onder andere opgevangen door op grote schaal particuliere beveiliging in te huren. In maart van dit jaar vindt een open inschrijving plaats waar voor 1,5 miljard Engelse pond kan worden ingetekend door beveiligingsbedrijven om *back office* taken over te nemen. Maar ook worden meer politiespecifieke taken genoemd. De *bobby's* gaan steeds meer werken in multidisciplinaire verbanden waarin steeds meer politietaken door beveiligingsbedrijven worden uitgevoerd. De grens tussen publiek en privaat wordt geherdefinieerd.

SMVP, Column Bob Hooenboom, 19 maart 2012

<http://www.smvp.nl/?p=633#more-633>

Algemene bezuinigingen (én budgettaire investeringen), zullen van invloed zijn op *hoe* en *door wie* de politiefunctie wordt uitgevoerd. Is er minder geld, dan zal dat leiden tot meer 'apen' op de schouders van de politie. Al is het niet haar taak, de druk op de politie zal dan toenemen om allerhande maatschappelijke problemen aan te pakken⁸⁶ terwijl de legitimiteit van de overheid⁸⁷ onder druk komt te staan.

Aan de andere kant: een meer positieve uitwerking van bezuinigingen kan zijn dat minder geld aanzet tot innovatie en een selectieve, weloverwogen aanpak. Zo weten we inmiddels dat mensen opsluiten veel kost maar weinig effectief is als het gaat om gedragsverandering.⁸⁸ In die zin kan bezuinigen dienstbaar zijn aan het bestendigen van de mantra van *what works*.

Wat betreft de invloed van economische trends op *maatschappelijke problemen*: werkloosheid en economische ongelijkheid gelden als criminogene factoren.⁸⁹ In de literatuur treffen we de verwachting aan dat economische neergang leidt tot een toename van commune delicten, fraude en vermogenscriminaliteit. Vooralsnog is die verwachting niet empirisch gefundeerd en gaat het slechts om een correlatieel verband - geen causaal verband.

Het PrognoseModel Justitiële ketens (PMJ) wijst op de samenhang tussen de groei van het aantal civiele zaken en toename van werkloosheid. Voor de periode 2011-2017 voorspelt het PMJ een forse stijging van het aantal civiele zaken en belastingzaken.⁹⁰

Bij een verdieping van de kloof tussen arm en rijk, en meer in het algemeen: tussen onbemiddelden en bemiddelden, is solidariteit niet langer vanzelfsprekend. Dan ligt maatschappelijke onrust op de loer, evenals - in het verlengde daarvan - politieke instabiliteit. Zowel schaarse financieringsbronnen als schaarste aan energie en kennis(infrastructuur) kunnen leiden tot competitie over hulpbronnen. Dat kan zijn competitie tussen overheid/publiek en particulieren, maar ook competitie tussen burgers en bedrijven of burgers onderling. Anderzijds: schaarste kan ook leiden tot het creëren van nieuwe bronnen. Te denken is bijvoorbeeld aan ruilhandel, betaling in natura, weggeefwinkels of *crowd funding*. Wat daarvan de gevolgen kunnen zijn voor de politiefunctie, laat zich niet eenvoudig voorzien.

3.4.3 Mensen: demografische trends

Welke demografische trends zijn zoal te verwachten? Daarvoor gaan we te rade bij het CBS.

Bevolkingsgroei tot 2040, daarna afname

Over de periode 1900 tot nu is de bevolking in Nederland (ruim) verdrievoudigd. Op 1 januari 2011 telt Nederland 16.655.799 inwoners. De prognose is dat dit zal toenemen tot 17,8 miljoen in het jaar 2040. Daarna voorziet het CBS een bevolkingsdaling, vooral door vergrijzing/ een toename van het aantal sterfgevallen. Het aantal geboortes zal vrijwel gelijk blijven.

<http://statline.cbs.nl>

Vergrijzing en ontgroening

Van *vergrijzing* is sprake als het aandeel ouderen (≥ 65) in de totale bevolking toeneemt.⁹¹ Ook in Nederland is dat het geval. De gevolgen daarvan zullen in de nabije toekomst (nog meer) zichtbaar zijn. Steeds meer regio's zullen te maken krijgen met teruglopende aantallen inwoners. In sommige regio's, zoals Zuid-Limburg, Overijssel en Zeeland is dit nu al het geval. Na de geboortegolf van de *babyboomers* na WOII kwam er een periode van *ontgroening*: in de jaren 60 en 70 van de vorige eeuw daalde het geboortecijfer sterk. Gevolg hiervan is dat de verhouding tussen het aantal ouderen en jongeren momenteel sterk stijgt. Dit effect is grotendeels tijdelijk: rond 2030 zullen de meeste *babyboomers* overleden zijn. Indien dan ook de ontgroening gestopt is, betekent dat ook een einde van de vergrijzing. De bevolking kan dan echter nog wel dalen (minder ouderen én minder jongeren). De verwachting is dat de stijging van de levensduur in de toekomst doorzet. Dit heeft tot gevolg dat ook na 2030 er verhoudingsgewijs meer ouderen zullen zijn dan nu.

Op de arbeidsmarkt leiden vergrijzing en ontgroening tot een toenemende vervangingsvraag en een afnemende instroom. Schaarste en onvervulbare vacatures kunnen hiervan het gevolg zijn.⁹²

Ambtelijke vergrijzing

In een rapport uit 2010 vermeldt het CPB dat de arbeidsmarkt in de publieke sector sterk in beweging is. De verwachting is dat de komende 10 jaar 7 op de 10 werknemers de publieke sector als gevolg van vergrijzing zullen verlaten (de 'grote uittocht').⁹³

Bij de politie werken relatief veel jongeren: 20% is jonger dan 30 jaar. Daardoor vergriest de politie relatief minder snel dan ander overheidspersoneel: 28% van de politie is ouder dan 50 tegen een gemiddelde van 35% voor overig overheidspersoneel. Met 42% spant de rechterlijke macht de kroon.⁹⁴

Verhouding mannen/vrouwen en leeftijdsopbouw

De afgelopen (ruim) honderd jaar is de verhouding tussen het aantal vrouwen en mannen zo goed als ongewijzigd: iets minder dan 50% is man, iets meer is vrouw. Maar: hoe hoger de leeftijd, hoe kleiner het aandeel mannen in de bevolking. Op 1 januari 2011 was van alle 65-plussers 44% man en 56% vrouw. Onder de 80-plussers was zelfs 66% vrouw. De oudere bevolking is dus ongelijkmatig samengesteld naar geslacht.

De afgelopen eeuw is de leeftijdsopbouw van inwoners van Nederland gewijzigd. Het relatieve aantal jongeren tot 20 jaar is vanaf 1990 en tot 2009 bijna gehalveerd: van ruim 44% in 1900 tot 24% in 2008. In die periode is het aantal inwoners boven de 65 jaar meer dan verdubbeld (van 6% tot bijna 15%). Het relatieve aantal inwoners tussen de 20 en 45 jaar blijft nagenoeg gelijk aan ongeveer een derde (34%).

Etnische bevolkingssamenstelling

In Nederland wonen op dit moment ongeveer 3,4 miljoen allochtonen. Volgens prognoses van het CBS zal dit aantal de komende decennia sterk groeien: tot 5,1 miljoen in 2050. Dat komt neer op ongeveer een derde van de totale bevolking. Overigens is die toename niet toe te schrijven aan migratie: het percentage van de bevolking dat migreert of emigreert blijft nagenoeg gelijk (ongeveer 0,7 tot 0,8%). De verwachting van het CBS is ook dat tussen 2011 en 2050 het aandeel Westerse allochtonen zal toenemen van 9% naar 12% en het aandeel niet-westerse allochtonen van 11% naar 17%. De prognose is dat die laatste groep zich vooral in de grote steden zal concentreren.

Waarop van invloed?

Demografische trends kunnen in de eerste plaats van invloed zijn op de *populatie van politiefunctionarissen*, bijvoorbeeld door ontgroening en vergrijzing.⁹⁵ Door een langere levensverwachting en langer doorwerken zullen politiemensen minder in dienst zijn 'voor het leven', maar zal er meer sprake zijn van *jobhoppen*, van zij-instromers en laatbloeiers. Ook kunnen we denken aan een meer diverse, meer multiculturele en meertalige politiepopulatie.⁹⁶ En aan feminisering met, volgens de wet van Sullerot, negatieve gevolgen voor het imago en aanzien van het politievak. Overigens bedraagt het aantal vrouwen werkzaam bij de politie op dit moment ongeveer 35%.⁹⁷ Ter vergelijking: in 1930 was dat 0,2% (28 van de 15.817). Maar of die feminiseringstrend zich zal voortzetten?

Bovenstaande gaat over ontwikkelingen in de *aard* van de politiepopulatie. Wat betreft de *omvang* ervan: tot nu toe houdt de toename van de politiepopulatie geen gelijke tred met de bevolkingstoename. In ruim een eeuw tijd is het aantal politiefunctionarissen vertienvoudigd terwijl de bevolkingsomvang is verdrievoudigd. Afgaande op beroepstellingen van het CBS bedroeg het aantal politiefunctionarissen aan het einde van de 19de eeuw 6515.⁹⁸ Rond 1930 is dat aantal verdrievoudigd tot 15.817. In 2010 is het aantal personen werkzaam bij de politie opgelopen tot 65.000.⁹⁹ Dit betekent een toename van 13 naar 39 politiefunctionarissen per 10.000 inwoners.

Verhouding politie – bevolking			
	<i>Omvang bevolking</i>	<i>Omvang politie</i>	<i>Aantal werkzame politie-functionarissen per 10.000 inwoners</i>
1899	5.104.000	6515	13
1930	7.825.000	15.817	20
2010	16.655.799	65.000 (operationeel: 50.587)	39 (operationeel: 30)

Voor de laatste decennia is er sprake van een sterke stijging: tussen 1995 en 2010 is het personeelsvolume gestegen met ongeveer 45%. Daarbij is relatief gezien de formatieve sterkte van de primaire uitvoering afgenomen, terwijl de formatieve sterkte van de ondersteuning is toegenomen. Die groei in ondersteunend personeel zien we vooral binnen de (technologische ondersteuning van) opsporing, bij misdaadanalyse en forensisch technische activiteiten, evenals bij ‘infodesken’, herkenningdiensten en regionale inlichtingendiensten.¹⁰⁰ Het toegenomen personeelsvolume zien we uiteraard ook terug in een toename van de uitgaven. Zo is in 2009 12% meer aan opsporing uitgegeven dan in 2005 (2,4 miljard).

In de tweede plaats is het voorstelbaar dat demografische trends van invloed zijn op de *gezagsverhouding* tussen een burger en degene die de politiefunctie vervult. Zo is het mogelijk dat het groeiende leeftijdsverschil tussen (oudste) diender en (jongste) dader die relatie negatief beïnvloedt.

In de derde plaats is het de verwachting dat demografische trends, waaronder een versnelde verandering van hoe de bevolking is samengesteld,¹⁰¹ van invloed zijn op (*aangiftebereidheid van wet- en regelovertreding*). Hierbij is bijvoorbeeld te denken aan discriminatie, corruptie en infiltratie,¹⁰² maar ook aan mensenhandel, uitbuiting, commercieel draagmoederschap of milieudelicten (afvaldump, stroperij, illegale handel). Immigranten kunnen nieuwe vormen van criminaliteit meenemen. Hetzelfde geldt overigens voor nieuwe instrumenten om regelovertreding aan te pakken.¹⁰³

In de vierde plaats is het de verwachting dat demografische veranderingen ook zichtbaar zullen zijn in zowel de *verdachten-* als *slachtofferpopulatie*,¹⁰⁴ bijvoorbeeld oudere daders (en dus een vergrijsde gevangenispopulatie met andere behoeften) en meer senioren slachtoffers in combinatie met specifieke criminaliteitsvormen, zoals fraude, ouderenmisbruik en – mishandeling.¹⁰⁵ Het relatief recente verschijnsel dat ouderen thuis en op brute wijze worden overvallen kan als voorbode hiervan worden opgevat (zie kader). De vraag is ook wie over 10 tot 20 jaar deel uitmaakt van – als dat nog bestaat - de groep die we nu aanduiden met ‘harde kern jongeren’, en wat de kenmerken zullen zijn van de opvolgers van wat sommigen nu de ‘onaantastbaren’ noemen.¹⁰⁶

Woningen senioren vaker overvallen

Overval. Het aantal overvallen neemt af, behalve als het om seniorenwoningen gaat.

Het lukt maar niet om overvallen op woningen van senioren terug te dwingen. In de eerste negen maanden van dit jaar werden al 134 huizen van 55-plussers overvallen. In dezelfde periode vorig jaar waren dat er 113. Vanaf 2009 stijgt het aantal vaak gewelddadige berovingen van ouderen in hun eigen huis.

Die stijging is opvallend, omdat het aantal overvallen over de hele linie (woningen, winkels, op straat) vanaf 2009 sterk terugloopt. ...

Metro, donderdag 11 oktober 2012, p. 1 en 5

3.5 Trendtype Ordening: volatiele en virtuele orde

Onder het trendtype Ordening rekenen we trends die betrekking hebben op *Hoe is het geordend?* - zowel naar de aard en vorm ervan, als naar de schaal, mate en acceleratie van ordeningsveranderingen. *De all-over trend* lijkt te zijn dat de wereld om ons heen zich in toenemende mate kenmerkt door *fluiditeit, onbestendigheid en veranderlijkheid* en dat naast het fysieke de relevantie van een virtuele orde en infrastructuur toeneemt. Dat dwingt tot een bezinning op de politiefunctie in een *virtuele* omgeving, alsook op hoe om te gaan met die veranderlijkheid. En moet de politie ook in die virtuele structuren een rol vervullen? Wat betekent volatilititeit voor bijvoorbeeld de effectiviteit van de in gebruik zijnde opsporingstechnieken?

Aard van orde: ordeningsprincipes en -mechanismen

Op dit moment is onze (westerse) wereld overwegend geordend en georganiseerd volgens economische principes – vraag en aanbod, opbrengst, groei - met de daarbij passende ordeningsmechanismen van marktwerking en concurrentie, arbeidsproductiviteit en winstgevendheid. Het streven naar materiële rijkdom, vermogen, geld, of bezit geldt daarbij als motivator. Denken in kansen en risico's past hierbij.

Maar zal het economisch paradigma, ook in de toekomst de boventoon voeren? Waartoe leidt het (mogelijk toekomstige) besef dat er een grens is aan economische voorspoed - dat groei niet meer vanzelfsprekend is en plaats maakt voor inertie of zelfs teruggang? Zal afnemende materiële welvaart eraan bijdragen dat andere waarden – en dus ook: andere te reguleren normen - aan belang winnen en er meer ruimte komt voor andere paradigma's die allengs meer in zwang lijken te komen, zoals duurzaamheid en gezondheid, sociale verbondenheid en collectiviteit, zingeving en zelfactualisatie? Hoe zullen veranderende ordeningsprincipes van invloed zijn op de politiefunctie? En: zal Het Nieuwe Werken – als we dat als zo'n paradigma mogen duiden - ook doorwerken in criminele organisaties? Worden ook misdadigers anders arbeidsproductief? Gaan ook zij meer plaats- en tijdonafhankelijk werken?

Vorm van orde: verstedelijking, virtualisering en veranderlijkheid

Als het gaat om vormen van ordening is *verstedelijking* een voor de politiefunctie relevante trend. Het overgrote deel van de Nederlandse bevolking woont steeds meer in steden.¹⁰⁷ Meer verstedelijking lijkt samen te hangen met criminaliteits- en slachtofferpercentages. De verklaring daarvoor is doorgaans dat in steden relatief veel jonge mensen en allochtonen wonen, terwijl het platteland bevolkt wordt door relatief veel ouderen en veelal autochtonen.¹⁰⁸ Andere auteurs wijzen op de concentratie van armen en hulpbehoevenden in steden als voedingsbodem voor veelvoorkomende criminaliteit - of in de woorden van Cetron e.a.: *petty crime*.¹⁰⁹

Dat we zaken *virtueel* organiseren is eveneens een relevante trend. Vragen als *Wie is verantwoordelijk?* en *Wie is aansprakelijk?* zijn niet eenvoudig te beantwoorden in een wereld die zich kenmerkt door *hyper-connectivity*, waar informatie en the *wisdom of crowds* versnipperd zijn opgeslagen in virtuele *clouds*. Virtualisering betekent een verschuiving van individueel eigendom, verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid naar collectieve varianten daarvan. Hoe denken we dan over intellectueel eigendom, patenten en auteursrechten? Evenzeer als dat dit gevolgen kan hebben voor legale handel en productie, kan dat gevolgen hebben voor illegale varianten daarvan. Te denken is aan het gemak waarmee innovatie tot stand kan komen.¹¹⁰ Wat zal dit betekenen voor de opsporing van strafbare feiten? In de aanpak van onder andere georganiseerde criminaliteit heeft de oriëntatie van de politie zich ontwikkeld van een hiërarchische oriëntatie – wie is de *Capo di tutti capi?* - naar een nodale oriëntatie, naar netwerken en informatieknoopen, gevolgd door een meer procesmatige oriëntatie op informatiestromen. Waartoe dwingt de toekomst? Een oriëntatie op 'informatiewolken'?

Wat betekent virtualisering voor politiefunctie? Is de politiefunctie in een virtuele wereld identiek aan de politiefunctie in de fysieke wereld? En wat betekent virtualisering voor de organisatie van de politie? Moet ze in virtuele structuren net zo aanwezig zijn als in fysieke structuren? Moet de politie ook in de virtuele wereld noodhulp verlenen, opsporen en orde handhaven?

Een derde trend is *permanente verandering* van de wijze waarop we vormgeven aan ordening. Flexibiliteit, fluiditeit en vluchtigheid (volatiliteit) zijn hierbij de kernbegrippen. Er gebeurt iets met onze grenzen – niet alleen tussen landen, maar ook tussen samenleving en overheid, tussen privaat en publiek, tussen individu en collectief, tussen allochtoon en autochtoon, tussen erbij horen en buitengesloten zijn, evenals tussen goed en fout, en mijn en dijn. Grenzen zullen verschuiven of (minder) permeabel worden, ze zullen worden opgedoekt of er ontstaan nieuwe, en onzichtbare grenzen zullen meer zichtbaar worden en vice versa. Is de politiefunctie voorbereid op die veranderlijkheid? Hoe verhoudt een flexibele maatschappelijke omgeving zich met een politiefunctie die zich kenmerkt door centralisatie, standaardisering en uniformering? Heeft de politie voldoende *veerkracht* om zich ook in een volatiele wereld naar behoren van haar taken te kwijten?¹¹¹

Omvang en dynamiek van orde: schaal, mate en acceleratie

Europeanisering, internationalisering, mondialisering/ globalisering, centralisering, (g)lokalisering, het zijn allemaal (overbekende) voorbeelden van trends in deze categorie, evenals recente schaalvergrotingen binnen branches (bijv. bankensector) en de trend van centralisatie bij de overheid (bijv. Nationale politie). De verwachting is dat deze trends zich zullen voortzetten, maar het is niet uitgesloten dat zich na enige tijd wederom een periode van *downscaling* en lokalisering zal aandienen. De relevantie van deze trends voor de politiefunctie is – naast de welhaast triviale noodzaak tot internationale samenwerking op dit vlak - dat schaalvergroting volgens meerdere auteurs kan leiden tot wedijverende en conflicterende tradities, regels, wetten, tot een toename van *soft law* en *codes of conduct*. Globalisering wordt wel gezien als *criminal market accelerator*,¹¹² waarvan ook de georganiseerde criminaliteit profiteert.¹¹³ In antwoord daarop zou, op termijn, ook een *globalisering van het politievak* kunnen plaatsvinden.

Een andere trend in deze categorie is het toenemend vermogen van burgers om zich te *organiseren* en *mobiliseren*.¹¹⁴ In vergelijking met enkele decennia terug kunnen burgers zich snel en vrij eenvoudig organiseren: dat kan gaan in de vorm van amusante *flashmobs* of gepassioneerde hulpacties, via varianten op *Occupy*, tot grootschalige vormen van ordeverstoring, protest of demonstratie zoals op het Tahrirplein in Cairo. Of dichterbij huis: massale ongeregelde haren als gevolg van een op Facebook aangekondigd verjaardagsfeestje.

Social media communities worden wel gezien als nieuw 'domein' waarbinnen kinderen opgroeien, te vergelijken met de klassieke domeinen van school, gezin, *peer group* en wijk.¹¹⁵ Het zijn vooral technologische ontwikkelingen die daaraan bijdragen.

Onze wereld is in toenemende mate 'sociaal vernetwerkt'. Dat biedt kansen voor (virtuele vormen van) maatschappelijke betrokkenheid, participatie en integratie, maar ook risico's op uitval of uitsluiting van niet aangesloten burgers en segregatie. Daar waar nieuwe groepen ontstaan, en dat geldt ook voor (virtuele) groepen waarvan de groepsleden zich verbonden weten door *social media* als LinkedIn, Facebook et cetera, ontstaat groepsgegedrag. Dat gedrag is doorgaans gericht op het in stand houden van de groep. De snelheid waarmee we met technologie sociale cohesie kunnen bevorderen en keuze- en beslissingsgedrag positief kunnen beïnvloeden, zorgt er evenzeer voor dat nieuwe vormen van (oude) *uitsluitingmechanismen* zullen ontstaan, zoals nu: *bullying*, internetpesten en digitaal kattenkwaad.

Daarnaast kan een toenemend organisatie- en mobilisatievermogen commercieel interessant zijn, al dan niet met perverse gevolgen. Te denken is aan het ongevraagd vercommercialiseren van persoonlijke informatie (incl. identiteitsfraude), of aan varianten op hoe (snel) Facebook zich ontwikkelde van een sociaal medium naar een beursgenoteerd bedrijf. De vraag die dan opkomt is wat de rol van de overheid/ politie hierbij is en zal moeten zijn. Wie vangt de slachtoffers op, bij wie kan de buitengeslotene zijn of haar beklag doen? Of laten we de verantwoordelijkheid hiervoor over aan burgers en/of bedrijven? Hopen we op het ontstaan van nieuwe sociale instituties?

3.6 Trendtype Invloed: grensoverschrijdende proliferatie en verscheidenheid

Binnen dit trendtype gaat het om trends die duiden op verschuivingen in wie (veel of juist weinig) zeggenschap heeft en invloed op attitudes en gedrag van burgers, inclusief trends die duiden op ontwikkelingen in dominantie van waardesystemen, in identiteiten en in betekenisgeving. Dit trendtype dwingt VenJ/ politie vooral tot bezinning op het vraagstuk van *positionering*: hoe om te gaan met een zich steeds verder uitdijende politiefunctie in een (internationale) wereld waarin steeds meer, en veelsoortige actoren zich toeleggen op de politiefunctie?

We gaan kort in op de in de literatuur genoemde, deels samenhangende trends van (de) juridisering, verbestuurlijking, privatisering, politisering en mediatisering. We ronden af met enkele opmerkingen over de (vermeende) erosie van moraal, gezag en legitimiteit.

(De)Juridisering: invloed van vertegenwoordigers van het recht

Overgewaaid vanuit de VS, is sinds de jaren negentig van de vorige eeuw de trend van juridisering te signaleren. Niet lang daarna, eind jaren negentig, geven de toenmalige ministers van BZK (Bram Peper) en Justitie (Benk Korthals) met hun notitie *Juridisering in het openbaar bestuur*¹⁶ de aanzet tot een tegenbeweging. De-juridisering wordt het devies, en daarmee een doel op zich.¹⁷ Tot op vandaag lijken beide ontwikkelingen voorlopig nog niet tot een einde gekomen.

Onderwijl is de betekenis van het begrip (de)juridisering diffuus: niet alleen heeft het betrekking op (tegengaan van) een toename en verdichting van regels en juridische procedures in de context van openbaar bestuur, besluitvorming en handelsbetrekkingen, maar ook op (tegengaan van) verharding, formalisering, de toenemende invloed van Justitie op gezag en beheer van de politie,¹¹⁸ alsook op een toenemend beroep op regels, rechters en rechtspraak. Waar voorheen een goed gesprek een conflict in de kiem kon smoren of voldoende was voor het nemen van (heikele, politieke) beslissingen, wordt nu de gang naar de rechter ingezet. Feitelijk verschuift daarmee de zeggenschap van de burger en bestuurder naar de rechter.¹¹⁹ De verklaring daarvoor zoeken auteurs onder andere in individualisering, toenemende emancipatie¹²⁰ en assertiviteit, verlaagde tolerantie, meer risicoaversie en 'afnemende tragische berusting'.¹²¹

Een tegengestelde beweging is eveneens te signaleren: *van wetgever en rechter naar bestuurder*. Als de wetgever zich beperkt tot wet- en regelgeving met globale doelvoorschriften (open normen), kan het gebeuren dat bestuurders de zo ontstane regelruimte dusdanig benutten dat de-juridisering alsnog omslaat in juridisering.

Verbestuurlijking: invloed van bestuurders

Meerdere auteurs signaleren een verschuiving van strafrechtelijke naar bestuursrechtelijke instanties. Dan gaat het om de zorg voor veiligheid, de toenemende invloed van gemeenten daarop en het 'groeidend leger van gemeentelijke toezichthouders'.¹²² Sommigen spreken van 'de groei van lichtblauw', anderen van de 'wedergeboorte van' of 'een nieuw soort' gemeentepolitie.¹²³ In alle gevallen gaat het om gemeentelijke toezichthouders en handhavers met een beperkte maar groeiende taakstelling en soms daarmee verbonden (bijzondere) opsporingsbevoegdheid. Concreet voorbeeld van deze trend is het eerder genoemde recente experiment in Zaltbommel waarbij buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) winkeldieven mogen aanhouden:

Opstellen lanceert offensief aanpak criminaliteit bedrijfsleven

... Opstellen kondigde in Zaltbommel, waar hij samen met MKB-Nederland voorzitter Biesheuvel het Actieplan [*Criminaliteit tegen Bedrijven*] presenteerde, ook aan dat er een proef wordt gestart om buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) de bevoegdheid te verlenen om op te kunnen treden bij winkeldiefstallen. Boa's kunnen dan bijvoorbeeld een aangifte opnemen, camerabeelden uitlezen, getuigen horen en een proces verbaal opmaken. Met deze maatregel wordt de handhaving capaciteit verder vergroot.

Persbericht, 14 februari 2012

<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/persberichten/2012/02/13/opstellen-lanceert-offensief-aanpak-criminaliteit-bedrijfsleven.html>

In dit experiment zijn het ambtenaren die meer bevoegdheden krijgen, waardoor een democratisch bestuurder verantwoordelijk is. Voormalig Procureur Generaal Harm Brouwer gaat nog een stap verder als hij suggereert particuliere beveiligers daarvoor in aanmerking te laten komen.¹²⁴

Mogen we voor de toekomst hieruit afleiden dat de uitvoering van deze politiefunctie steeds minder voor rekening komt van de reguliere politie?

Privatisering: invloed van private personen en organisaties

Van Dale omschrijft 'privatisering' als: 'overheidsdiensten door het particuliere bedrijfsleven laten verrichten'. In die opvatting is het de overheid die diensten uit handen geeft. Maar in maatschappelijke discussies is het doorgaans het bedrijfsleven die als initiator wordt aangemerkt. Dan verwijst 'privatisering' naar de particuliere beveiligingsindustrie die zich in toenemende mate toelegt op publieke taken en de uitbreiding en toenemende invloed daardoor van de particuliere beveiligingssector¹²⁵ – een ontwikkeling die niet zelden negatief wordt gewaardeerd. Afgaande op de kop van een artikel in De Waarheid uit 1987 - *Privatisering van politietaken dreigt* - betreft het hier geenszins een recente trend.¹²⁶

Voordat we nader ingaan op privatisering als trend en de gevolgen daarvan voor de politiefunctie, geven we een indruk van de relatieve omvang van de particuliere beveiliging in relatie tot de reguliere politie.

Groeiende omvang, maar relatief bescheiden

De omvang van de particuliere veiligheidszorg in Nederland neemt – na een kleine dip in 2009 - nog steeds toe.¹²⁷ In 2010 leveren 1530 particuliere bedrijven beveiligingsdiensten (CBS) en bedraagt het aantal werkzame, gediplomeerde *private security guards* 31.543.¹²⁸ Dat betekent een groei van 23% ten opzichte van 2002. De omzet is in die jaren gestegen van 1070 miljoen euro tot 1480 miljoen.¹²⁹

Vergelijken we voor enkele landen het aantal werkzame personen bij particuliere beveiligingsdiensten met het aantal operationele politie-fte's, en relateren we dat aan de bevolkingsomvang, dan ontstaat voor 2010 het volgende beeld.

Verhouding particuliere beveiliging – politie – bevolking in zes Europese landen (2010)		
	Aantal particuliere beveiligers op 10.000 inwoners	Aantal politiefunctionarissen op 10.000 inwoners
Nederland	19	22
Engeland	59	26
Frankrijk	23	37
Duitsland	21	31
België	14	38
Denemarken	9	20

Bovenstaande tabel baseren we op cijfers van CoESS Facts & Figures (2011). Voor een vergelijking tussen landen gaan zij voor de Nederlandse situatie uit van ongeveer 36.000 politiefunctionarissen tegenover bijna 32.000 beveiligers.¹³⁰ Zo komen zij voor Nederland uit op een verhouding van 22 agenten op 10.000 inwoners. De tabel laat de relatief geringe omvang zien van onze particuliere beveiligingsbranche.¹³¹ Denemarken scoort zowel voor de particuliere als publieke sector het laagste.¹³² Relatief gezien kent Engeland de meeste particuliere beveiligers en heeft België (evenals Frankrijk) een forse politieorganisatie. Daartegenover staat dat de omvang van de Belgische particuliere beveiligingsbranche gering is. Hieruit kunnen we afleiden dat een kleine (of juist grote) politiemacht niet altijd samen gaat met veel (of juist weinig) particuliere beveiligers. Dat lijkt er op te wijzen dat het beeld van politie en particuliere beveiliging als concurrenten op de veiligheidsmarkt waarbij particuliere organisaties steeds meer taken van de politie overnemen, enige bijstelling behoeft.¹³³ Ondanks dat vanuit internationaal perspectief Nederland een vrij kleine beveiligingsbranche kent is de zichtbaarheid en aanwezigheid daarvan omvangrijk.¹³⁴ Volgens de brancheorganisatie VPB¹³⁵ is het in de tussentijd zo dat 's nachts meer private dan publieke surveillancewagens Nederland doorkruisen. De betekenis van particuliere beveiligers voor burgers neemt dan ook gestaag toe.¹³⁶

Proliferatie van de politiefunctie en een multilateraal veiligheidsdomein

Door verbestuurlijking en meer invloed van private organisaties verandert het 'speelveld' van de politiefunctie, zowel qua aard als omvang. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering ervan lijkt te differentiëren of – negatief gesteld - te fragmenteren.¹³⁷ Als gevolg verandert de rol van de politie: van regisseur van veiligheid, naar partner in de uitvoering van de zorg voor veiligheid. Veelal is hierbij de gedachte dat de politie haar taken overdoet aan private organisaties, dan wel dat private organisaties en/of andere overheden¹³⁸ politietaken overnemen. Maar is dat een juiste duiding van ontwikkelingen binnen het veiligheidsdomein? Al in 1985 sprak Fijnaut van de ontwikkeling van een *politiecomplex*, een toekomstbeeld van een samenwerkingsvorm waarin reguliere, bijzondere en private politie de handen ineen slaan om zo het effect van hun initiatieven te maximaliseren.¹³⁹ Niet zozeer lijkt het hierbij te gaan om privatisering, als wel om een gedeelde verantwoordelijkheid voor een maatschappelijke functie, een functie waarover de politie tot dan toe het monopolie leek te hebben. Enkele jaren later prefereren Bayley en Shearing het begrip *multilaterisatie* boven het begrip privatisering. Ook zij duiden hiermee op een ontwikkeling die wijst op een de-monopolisering van de politiefunctie, waarbij het niet gaat om het overhevelen van overheidstaken, maar om een toenemende zichtbaarheid van maatschappelijke betrokkenheid van private personen en organisaties.

Geleidelijk, bijna onmerkbaar, is het politiewerk 'multilateraal' geworden: een hele menigte van groepen buiten de overheid heeft de verantwoordelijkheid genomen voor de eigen beveiliging, en een heleboel non-gouvernementele organisaties zijn beveiligingsdiensten gaan aanbieden. Het politiewerk is een nieuw tijdperk binnengetrepen, een tijdperk dat wordt gekenmerkt door een transformatie in de *governance* van veiligheid.

Bayley en Shearing, 2001, p. 1

Politisering: invloed van politici

Politisering is zo'n trend waaraan al enige jaren veel auteurs aandacht besteden.¹⁴⁰ Bijvoorbeeld de politisering van klimaatvraagstukken, van religie, van normen en waarden, van de rechtspraak, en – niet in de laatste plaats – politisering van veiligheid (zie ook 2.2). Voor de politiefunctie was voorheen de aandacht voor georganiseerde misdaad en terrorisme een concreet gevolg van politisering. Nu is veiligheid zo'n vraagstuk. Sommige auteurs spreken van (het recht op) veiligheid niet alleen als politiek vraagstuk, maar ook als ideologie, als 'de mantra' of 'de religie' van onze huidige samenleving.¹⁴¹ Aan de andere kant: Nederland is nog nooit zo veilig geweest,¹⁴² en zelfs de gevoelens van onveiligheid nemen af. Het is dan ook aannemelijk dat de kracht van 'de mantra veiligheid' zal verminderen en een ander onderwerp de politieke aandacht zal opstrijken. Welk dat is, blijft ongewis. Zeker is dat politisering ook in de toekomst uitwerking zal hebben op de politiefunctie - ook met invoering van de nieuwe politiewet. Maar hoe en in welke mate?

Mediatisering: invloed van de media

Ook van mediatisering heeft menig auteur gewag gemaakt. Volgens velen spelen media een steeds prominenter rol in het leven van mensen.¹⁴³ Het begrip verwijst onder andere naar de toegenomen media-aandacht voor crisis en onveiligheid,¹⁴⁴ maar ook naar de invloed van de media op ons denken over bijvoorbeeld rechtvaardigheid en effectiviteit van overheidsop treden.¹⁴⁵

Afgemeten aan het aantal pers- en communicatieadviseurs (ongeveer 1300) is het belang van mediatisering niet voorbij gegaan aan de politie. Dat blijkt ook uit het door de politie benutten van televisie,¹⁴⁶ dagbladen, internet en *social media* voor opsporing, handhaving en hulpverlening. Er is geen reden om aan te nemen dat de druk van de media op politie en politiefunctie over 10 tot 15 jaar zal zijn afgenomen. Het is wel de vraag of de politie dan tijdig en actief weet te anticiperen op media-aandacht. Weet de politie die aandacht dan ook te benutten?

Moreel verval en tanend gezag?

In de literatuur wordt met enige regelmaat gewezen op (varianten van) de trend van moreel of sociaal normatief verval. Sommige auteurs spreken van een verzwakking van de publieke moraal.¹⁴⁷ Recente schandalen binnen belangrijke instituties – kerk: seksueel misbruik, banken: bonussen, politiek: bonnetjesaffaires - zouden deze trend illustreren.

Het is denkbaar dat er niet zozeer sprake is/ zal zijn van 'verval', als wel van andere antwoorden op vragen als *Wat is ethisch?*, *Wat is legitiem?* en *Wat is rechtvaardig?*. Wat rechtvaardig is, ofwel: wat mensen rechtvaardig vinden verandert in de loop der tijd.¹⁴⁸ We denken nu bijvoorbeeld anders dan vroeger over de rechtvaardigheid van een confrontatie met geweld, ziekte of armoede. Evenzeer geldt dit voor wat burgers legitiem, ethisch verantwoord relevant, beangstigend of belangrijk vinden. En wat bepaalt dat oordeel? Is *output* dan belangrijk of geeft het bereiken van maatschappelijke doelen de doorslag?

Met betrekking tot onze rechtsstaat en vertegenwoordigers van onze overheid maken meerdere auteurs gewag van het onder druk staan, dan wel het eroderen van gezag, autoriteit, legitimiteit en vertrouwen, inclusief een toename van gedrag om dat te compenseren.¹⁴⁹

In deze context kunnen we wijzen op de toenemende behoefte aan machtsvertoon en stoer en daadkrachtig politieoptreden (trend), een behoefte die volgens Ybo Buruma vooral ook binnen de politie wordt gevoeld:

De jongere generaties agenten willen niet voor *softies* gehouden worden ... Die hebben de filmpjes van Hoek van Holland gezien en willen niet het verwijt krijgen dat ze niet genoeg doen.

NRC Weekend/ Folkert Jensma/ Interview Ybo Buruma/ 27 - 28 augustus 2011, p. 17

Het ontwerp voor het nieuwe politie-uniform – met een tenue dat veel weg heeft van een gevechtstenue uit het leger - is geheel in lijn met deze behoefte aan een stoere uitstraling.

Politieagenten willen een krachtiger Imago

Er zou volgens de agenten een stoerdere broek moeten komen. Hogere schoenen en beter aansluitende kleding stralen meer gezag uit. De agenten pleiten ook voor een nieuw hoofddeksel, bijvoorbeeld een baret.

‘Het komt er op neer dat de werkkleding anno 2012 comfortabel moet zitten, functioneel is en meer uitstraalt dan het huidige politietenue’, aldus voorzitter van politievakbond ACP Gerrit van de Kamp. Volgens Otto Adang, lector Openbare Orde en Gevaarbeheersing aan de Politieacademie, is ‘gezag uitermate belangrijk voor de politie gelet op haar positie in de maatschappij en het geweldsmonopolie dat zij heeft. Een uniform is belangrijk en moet functioneel zijn, maar gezag zit uiteindelijk niet in de uiterlijkheden als een uniform.’

*<http://nieuwsuur.nl/onderwerp/331771-hoe-moet-het-nieuwe-politieuniform-eruitzien.html>
18 januari 2012*

Aan de hand van de vier trendtypen biedt het schema op de volgende pagina's een overzicht van alle, in dit hoofdstuk besproken trends.

PHOI-trendtypen: hoe te gebruiken?

Wat komt er op ons af; wat zijn de trends? De ene *trendwatcher* buitelt over de andere in een poging ons te overtuigen van hun gelijk. Dit hoofdstuk voorziet in een kader om enige ordening aan te brengen in die veelheid aan gesignaleerde trends: het PHOI-ordeningskader. Met dat kader zijn trends in te delen naar vier trendtypen: Probleem-, Hulpbron-, Ordenings- en Invloed-trendtypen.

Anticiperen op de toekomst vraagt om inzicht in hoe de samenleving zich ontwikkelt - niet alleen trends waar het gaat om economie, technologie en demografie (Hulpbron-trendtype), maar ook trends die betrekking hebben op:

- veranderende maatschappelijke problemen en prioritaire vraagstukken (trendtype Probleem),
- wisselingen in paradigma's en waardepatronen betreffende ordenings- en organisatievraagstukken (trendtype Ordening),
- verschuivende machtsverhoudingen en invloedssferen (trendtype Invloed).

Een trend signaleren is één ding, de betekenis ervan duiden voor de toekomstige politiefunctie vergt meer denk- en beeldingskracht. Het PHOI-ordeningskader biedt een ingang om het gesprek daarover vorm te geven - zowel op het meer algemene niveau van trendtypen, als op het niveau van individuele trends. De leidende vraag voor dat gesprek is steeds: Wat is de betekenis van dit trendtype of deze trend voor de politiefunctie van de toekomst en wat betekent dit voor (de eisen aan) de politieorganisatie?

Probleem Stapeling van bestaande en nieuwe vraagstukken	Hulpbron Innovatie met schaarse middelen
<p>Internet-isering</p> <p><i>Trends:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • internetcriminaliteit en ‘internet-isering’ van meer traditionele vormen van criminaliteit • meer zichtbaarheid • meer anonimisering • burgers laten zich eenvoudiger • organiseren <p>Internationalisering</p> <p>Meer grensoverschrijdende (aard van) wet- en regel-overtreding, zoals:</p> <ul style="list-style-type: none"> • mensenhandel, • kinderporno, • drugs, • <i>cybercrime</i>, • financieel economische criminaliteit, • <i>nuclear terrorism</i> <p>Zal dwingen tot: meer samenwerking en grensoverschrijdende vormen van aanpak</p> <p>Intensivering</p> <p>Verharding van criminaliteit, aanpak, en samenleving Ver doorgevoerd risicodenken:</p> <ul style="list-style-type: none"> • afname risicotolerantie • oneindigheid van de roep om veiligheid <p>Veiligheid nog prioriteit? Of is het nu de beurt aan privacy, of gezondheids- of armoedezorg?</p> <p>Instabilisering</p> <p>Kernbegrippen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • politieke instabiliteit • populisme • ressentiment • nationalisme • anti-islamisering • religieus fundamentalisme • polarisatie • <i>homegrown moslimextremisme</i> 	<p>Demografisch (mensen)</p> <p><i>Bevolkingstrends:</i> bevolkingsgroei tot 2040, daarna afname, (ambtelijke) vergrijzing, ontgroening, minder jongeren, meer ouderen (vooral vrouwen), meer alloctonen (in steden)</p> <p><i>Politiepersoneelsbestand:</i> minder in dienst ‘voor het leven’, multicultureel, meer-talig, feminisering</p> <p><i>Gezagsverhouding burger – politie:</i> groeiend leeftijdsverschil tussen jongste dader en oudste diender zal politieke gezag ondermijnen</p> <p><i>Toename van gerelateerde wet- en regel-overtreding:</i> discriminatie, corruptie, infiltratie, mensenhandel, uitbuiting, commercieel draagmoederschap, milieu-delicten, fraude, ouderenmisbruik en -mishandeling</p> <p><i>Verdachten- en slachtofferpopulatie:</i> meer senioriteit, ontstaan van nieuwe ‘harde kern’ en nieuwe ‘onaantastbaren’</p> <p>Financieel-economisch (geld)</p> <p><i>Algemene trends:</i> bezuinigingen, economisch herstel, permanente onzekerheid, rijkdom: van west naar oost, massamigratie: naar west, opkomst van <i>the new poor</i></p> <p><i>Organisatie en inhoud politiefunctie:</i> minder geld zal leiden tot meer ‘apen op schouder’ én aanzetten tot innovatie</p> <p><i>Toename problemen/ oplossingen:</i> commune delicten, fraude, vermogenscriminaliteit, solidariteit onder druk leidend tot maatschappelijke onrust, instabiliteit, competitie, creatie van andere financieringsbronnen</p> <p>Technologisch (middelen)</p> <p><i>Trends op het terrein van:</i> informatietechnologie, digitalisering en virtualisering van data, ‘communicatie-revolutie’, gen- en biotechnologie, nano, robotica, computerapplicatietechnologie</p> <p><i>Specifiek van belang voor politie: unmanned vehicles (UAV), exoskeletons, DNA rapid prototyping</i></p> <p><i>Toename gerelateerde problemen:</i> aanvallen op informatie-, communicatie- en infrastructures, privacy, integriteit</p> <p><i>Technologische wedloop:</i> verdieping techno-kloof tussen politie en criminelen</p>

Ordering**Volatiele en virtuele orde****Aard van orde***Paradigmaverschuiving:*

- groei niet langer vanzelfsprekend
- (on)houdbaarheid van klassiek economische ordeningsprincipes en ordeningsmechanismen: marktwerking, concurrentie, productiviteit, winst
- opkomst van andere paradigma's zoals duurzaamheid, gezondheid, sociale verbondenheid, collectiviteit, zingeving, zelfactualisatie

Vorm van orde*Verstedelijking:*

Samenhang met criminaliteits- en slachtofferpercentages (verklaring: relatief veel jongeren, allochtonen, armen, hulpbehoevenden)

Virtualisering:

- *hyper-connectivity, the wisdom of crowds* maakt het steeds lastiger te beantwoorden wie verantwoordelijk, aansprakelijk, of schuldig is
- van *informatiestromen* naar *informatiewolken*?

Veranderlijkheid:

- organisatievormen in permanente staat van verandering: flexibiliteit, fluiditeit, vluchtigheid
- grenzen (letterlijk en figuurlijk): verschuiven, minder of juist meer permeabel, afgeschaft, nieuw, meer (on-)zichtbaar

Omvang en dynamiek*Schaal:*

- Europeanisering, internationalisering, mondialisering/ globalisering, centralisering, (g)lokalisering
- tegenbeweging: *downscaling*, lokalisering
- globalisering als *criminal market accelerator*: wedijverende en conflicterende tradities, regels, wetten, meer *soft law* en *codes of conduct*

Mate:

- toenemend organisatie- en mobilisatie- vermogen van burgers
- *social media communities* als nieuw 'domein', naast school, gezin, *peer group* en wijk
- toename nieuwe (virtuele) vormen van betrokkenheid, participatie, integratie versus nieuwe vormen van uitsluiting

Acceleratie:

Versnellen van ordeningskeuzes en -beslissingen door gebruik van technologische innovaties

Invloed**Grensoverschrijdende proliferatie en verscheidenheid****Juridisering/ de-juridisering**

Verschuiving van zeggenschap van burger en bestuurder naar de rechter

Maar ook: verschuiving van zeggenschap van wetgever en rechter naar bestuurder

Verbestuurlijking

Verschuiving van strafrechtelijke naar bestuursrechtelijke instanties

Toename van het aantal gemeentelijke boea's

Privatisering

Ontstaan van een multilateraal veiligheidsdomein

Uitvoering van de politiefunctie differentieert; de-monopolisering

Politisering

Politisering van 'veiligheid'

Veiligheid 'gekaapt' door rechts

Kracht van 'de mantra veiligheid' zal verminderen

Mediatisering*Toegenomen en blijvende:*

- media-aandacht voor crisis en onveiligheid
- invloed van media op opvattingen over bijv. rechtvaardigheid en effectiviteit van overheidsop-treden
- druk van media op politie en politiefunctie

Moreel verval en tanend gezag?

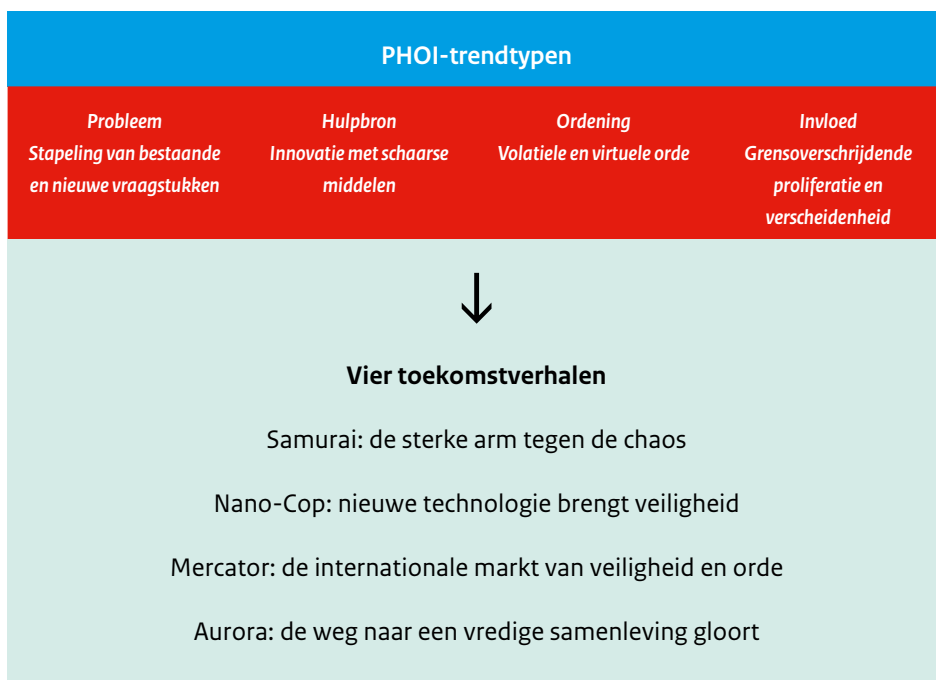
Verval/ verzwakking van de publieke moraal? Of krijgen we steeds vaker te maken met andere (eigenaren van) antwoorden op vragen als 'Wat is ethisch?', 'Wat is legitiem?' en 'Wat is rechtvaardig?'



4 Vergezichten: vier toekomstverhalen

De ontwikkelingslijnen uit het verleden en de trends die relevant zijn voor de toekomst, zoals in de vorige hoofdstukken geschetst, geven een beeld van de maatschappelijke inbedding van de politiefunctie. Hierna zetten we een nieuwe stap: in verhalende vorm proberen we de toekomst tastbaar te maken. We vragen de lezer zich te verplaatsen in vier verschillende 'werelden' (Nederland en zijn omgeving) en zich in te leven in de bijzondere invulling die de politiefunctie in elke 'wereld' heeft gekregen.

Deze toekomstverhalen zijn zo gekozen dat zij *contrastbeelden* opleveren: sterk contrasterende vergezichten van heel verschillende mogelijkheden. Samen en elk voor zich vormen deze verhalen een arena voor verdere discussie. Ze hebben niet de pretentie te voorspellen. Het zijn slechts voorbeelden van voorstelbare toekomstsituaties. Natuurlijk is het mogelijk om op basis van de trends uit hoofdstuk 3 tal van andere verhalen te construeren. Hier beperken wij ons tot deze vier.



Gegeven de trends kan de politiefunctie zich op heel verschillende manieren ontwikkelen. De politie kan bijvoorbeeld haar toekomstige maatschappelijke taak invullen door zwaar in te zetten op haar *technische* kennis en uitrusting, of kiezen voor sterke *fysieke* aanwezigheid. Zij kan

zich vooral ontwikkelen als organisatie en instrument van de *staat*, of als een meer *marktconforme organisatie*. Zij kan, gegeven de maatschappelijke realiteit die wordt aangetroffen, zwaarder inzetten op *preventief* optreden, of juist op snel en adequaat *reactief* handelen. Zo ook kan zij haar kaarten meer zetten op een *punitieve*, straffende, aanpak, of juist op een *educatieve* benadering die gelooft in het opvoeden van burgers.

Er valt dus wat betreft de inhoud van het werk van de politie (en verwante organisaties) veel te kiezen. Elke keuze, en de nadere invulling ervan, zal steeds weer de koppeling met de in hoofdstuk 3 gesignaleerde trendtypen moeten leggen.

4.1 ‘Samurai’: de sterke arm tegen de chaos

Samurai: de zwaarmachtpolitie

Leidend principe:

Orde en veiligheid moeten in een zeer diverse, multinationale, samenleving afgedwongen kunnen worden door stevig operationeel gezag in handen van de overheid.

Hoe ziet de samenleving eruit?

Het is 2025. De Nederlandse samenleving heeft zich ontwikkeld tot een soort New York achter de dijken. De Randstad is uitgegroeid tot een *metropool van internationale allure*. De verschillende steden zijn fysiek naar elkaar toegegroeid. Elke oud-Hollandse binnenstad is ingekapseld door een massieve internationale ring van moderne en hoge bebouwing. Tussen de steden bevinden zich groene parklandschappen (zoals het Centrale Park Groene Hart). Dit mondiale Nederland wordt door veel andere landen bewonderd als moderne stadstaat.

Na een periode van verzet, accepteert Nederland in de tussentijd zijn grote etnische en culturele diversiteit. Toch is er, net als in veel andere landen, een vrij grote groep felle nationalisten, die tegen alle aspecten van de geïnternationaliseerde samenleving blijft protesteren.

Deze internationale en bont geschakeerde samenleving met een sterke Oost-Europese, Zuid-Europese en Afrikaanse component, kent een bijbehorende grote diversiteit aan veiligheidsrisico's. Het open karakter van de samenleving en van haar buitengrenzen, en de grote variëteit aan bindingen van de bewoners met talrijke ‘thuislanden’, bieden veel aanleiding en mogelijkheden voor criminele en illegale activiteiten. De gelegenheidsstructuren zijn volop aanwezig. De dreiging die hiervan uitgaat maakt dat vooral de brede middenklasse voluit steun geeft aan een stevig en zo nodig hard optredende overheid. Velen zien dit als pure noodzaak om te voorkomen dat de chaos gaat regeren.

Tegelijk zijn, door de demografische diversiteit, de samenbindende culturele waarden en normen *vanuit de samenleving zelf* niet bijzonder sterk. Kortom, dit is een uiterst dynamische, turbulente, samenleving die voortdurend op de grens van instabiliteit balanceert.

Welk type politiefunctie past daarbij?

Een intensieve aanwezigheid van de politie wordt alom noodzakelijk gevonden als natuurlijk tegenwicht tegen de sociale geschakeerdheid. De samenleving is als een veelkleurig mozaïek, dat alleen maar een eenheid vormt zolang het *stevig* bij elkaar wordt gehouden. De nationalisten op hun beurt verwachten dat de politie zich als hun bondgenoot opstelt en gekoesterde nationale normen en waarden desnoods met fysiek geweld handhaaft.

De politie weet dat zij in deze samenleving de essentiële *stabiliserende* factor is en dat zij daartoe een internationale 'taal' moet spreken: stevig en duidelijk met bewuste afschrikking van degenen die kwaad willen. Deze 'politietaal' is *primair* gericht op fysiek imponeren en pas *secundair* op verbaal communiceren. Dit laatste gebeurt overigens correct en vriendelijk, met Engels als evenwaardige voertaal naast het Nederlands. Via oprobare *tabletschermen* confronteert de politie de overtreder onmiddellijk met beelden van diens 'fout', zo nodig aangevuld met bloederige beelden van wat de gevolgen hadden kunnen zijn. Maar de stijl van de politie wordt niet gedomineerd door deze inzet van hypermoderne technologische hulpmiddelen, maar door haar klassieke fysieke doortastendheid. Een harde *no nonsense* stijl past naar algemeen inzicht het beste bij dit type samenleving, met zijn avontuurlijke en tamelijk ontwortelde burgers. *Deterrence* is de internationale taal qua *policing* die nog het beste wordt begrepen.

Verschuivende accenten

Voor het politievak betekent dit dat constant wordt getraind op een opmerkelijke combinatie van vaardigheden: enerzijds zijn grote sociale en communicatieve vaardigheden een absoluut vereiste (met een grote dosis talenkennis en intercultureel begrip), anderzijds moet veel meer accent worden gelegd op de fysieke kracht en uitstraling - wetende dat dit de boodschap is die door alle nationaliteiten het beste wordt begrepen.

De heroriëntatie die de politie hiertoe moest ondergaan is in 2020 door het ministerie van Veiligheid en Justitie gestart en loopt nog steeds. Dit ambitieuze heroriëntatieproject staat bekend onder de naam *Operatie Samurai*. Het accent ligt hierin op het halen van een aantal operationele doelen: verhoging van fitheid en fysieke prestaties, training in de effectieve bejegening van niet-Nederlands sprekenden, verbetering van de *quick response*, uitbreiding van de algemene *communicative skills*, training in effectieve confrontatietechnieken en *martial arts*. Er loopt een grootschalig uitwisselingsprogramma met de politie van New York.

Operatie Samurai wil de politie in haar optreden ook *normatiever* maken: agenten en agentes wordt bijgebracht in elke situatie het gezichtspunt van het *algemeen belang* effectief te vertegenwoordigen. De politie is er om steeds, zo expliciet mogelijk, *the rule of law* in praktijk te brengen, compromisloos. Elke vorm van marchanderen of gedogen is uit den boze en zou in deze internationale veelculturenmaatschappij niet worden begrepen. Naarmate het gevaar van collectieve chaos en sociale desintegratie tastbaarder was geworden, waren de belangen van burger en staat steeds meer gaan samenvallen. Men kon zich nog maar moeilijk voorstellen dat begin 21^{ste} eeuw de kloof tussen burger en overheid zo'n veelbesproken thema was geweest.

De politie richt zich bijna volledig op 'stromen' en hun ordening: mensen, illegale goederen, mediaberichten, ander dataverkeer, *moving parties*. Een nieuwe 'Migratieautoriteit' voorziet de politie en verwante organisaties permanent van analyses en *forecasts* van de enorme migratiestromen. Ook zijn er dagelijks talrijke spontane *events* die via de *social media* worden uitgeroepen en waar veel jongeren op af komen (de zgn. *flockings*). De politie beweegt snel en flexibel mee en is steeds imposant-gespierd aanwezig. Verder wordt jeugdcriminaliteit niet meer als kernprobleem gezien: 'de jeugd' is geen eenheid meer maar sterk etnisch-cultureel gesegmenteerd. De politie geldt als hot en heeft bij de jongeren een positief imago: politiewerk wordt als een *real life-game* beschouwd, waarmee de jonge generaties zich gemakkelijk kunnen identificeren. Bovendien bestaat de 'buitenpolitie' volledig uit jonge mensen: wie de leeftijd van 40 bereikt wordt ingezet als analist of rechercheur (de 'binnenpolitie').

De EU (en de Nederlandse regering volgt daarin) geeft financiële prioriteit aan de *permanente verbetering van de uitrusting* van de politie. Daarbij geldt een sterke voorkeur voor *traditionele* hulpmiddelen (zoals de wapenstok), die voortdurend worden geperfectioneerd door gebruik van lichtere en flexibeler materialen. Hetzelfde geldt voor de beschermende kleding van de politie, met onzichtbaar ingebouwde, superdunne, 'integraalschilden', die bij naderend gevaar in een duizendste seconde kunnen uitklappen. De schoenen zijn voorzien van *blade-run* techniek voor extra snelheid. Alle steden kennen omvangrijke en super alerte *electric bike-teams* (in de volksmond vanwege hun vederlichte fietsen de 'koolstofbrigade' genoemd).¹⁵⁰ Motoragenten (volledig uitgerust met elektronische motoren) worden volledig ingezet bij arrestaties, achtervolgingen e.d., als supersnelle voorhoede van de 'zwaarmacht'. Nu auto's door hun detectiesystemen volautomatisch afstand houden van elkaar en de verkeersregulering via camera's en robots volledig geautomatiseerd is, ligt hier geen taak voor de politie meer.

Het handhaven van de openbare orde geldt als kerntaak. Dit gebeurt zo robuust, en zo consequent '24/7', dat veel oude vormen van criminaliteit nauwelijks meer in de steden voorkomen. Dit geldt voor inbraken in huizen en bedrijven, auto-inbraken, fietsdiefstal, straatroof: er is altijd wel een politieduo dat er onmiddellijk of afstormt. Deze criminaliteit heeft zich verplaatst naar het platteland. De bewoners van afgelegen huizen voelen zich hiervan de dupe. Verder leidt het ultra-resolute politieoptreden regelmatig tot *collateral damage*. Ook dit wordt als een minpunt gezien, maar geldt tegelijk als onvermijdelijk. De echte verliezers zijn echter 'de alternatievelingen': zij die een afwijkende leefstijl kiezen, kunstenaars die veel vrijheid wensen, levensgenieters. Voor hen geldt deze samenleving als verstikkend en zij worden voortdurend hardhandig door de assertieve politie gecorrigeerd voor hun afwijkend gedrag, dat per definitie als 'anti-sociaal' wordt bestempeld.

De rol van anderen

De grote groep van *particuliere beveiligers* mag niet corrigerend of bestraffend optreden. Dit is aan de politie met haar zwaarmacht voorbehouden. Beveiligingsbedrijven verrichten enerzijds *standaard* bewakings- en surveillancetaken. De adviesfunctie van de publieke politie wordt volledig aan de particuliere sector overgedragen. Hetzelfde geldt voor de wijkfuncties: ondertussen is voor iedereen wel duidelijk dat beveiligingsbedrijven, beter dan de politie, in

staat zijn om op een klantgerichte en responsieve wijze de veiligheidsbeleving en veiligheidsdienstverlening op wijkniveau gestalte te geven en te verbeteren. Een grote rol hebben de particuliere beveiligers verder op het vlak van *intelligence*: in opdracht van de politie nemen zij de ICT-kant volledig voor hun rekening. Zij analyseren grote databestanden en criminele netwerken; zij doorzoeken vingerafdruk- en DNA-bestanden, enzovoort. Ook de administratieve taken van de politie zijn op deze wijze volledig uitbesteed. Deze veiligheidsbedrijven beschikken over een EU-certificering die in de EU-wetgeving volledig wordt erkend.

BOA's concentreren zich volledig op inspectietaken en de opsporing die daaraan direct gekoppeld is: zij zien toe op regelconform opereren op terreinen die gevoelig zijn voor normovertreding. *Organisaties van burgers* (vooral op wijkniveau), waaronder 'veiligheidsvrijwilligers', richten zich volledig op gezinsondersteuning daar waar ouders hulp nodig hebben bij het opvoeden van hun ontsprende of rebellerende kinderen. Deze burgervrijwilligers pakken ook de 'kleine leefbaarheid' in hun wijk of straat aan.

De invloed van de Europese Unie is sterk toegenomen, qua samenwerking én beheer. Vanaf 2018 geldt in de EU dat alle nationale politiekorpsen gebruikmaken van dezelfde *high performance* voorzieningen (*capability sharing*). De Nederlandse samenwerking met de politie van New York wordt door Brussel getolereerd. Ook daar ziet men in dat Nederland een sterk verstedelijkte *hyperconnected* samenleving is, met een enorme concentratie van mensen en problemen.

Het maatschappelijk debat

Operatie Samurai leidde, opmerkelijk genoeg, wat betreft de ingevoerde stijl van het politieoptreden, tot verrassend weinig publieke onrust. De overgrote meerderheid vindt de gemaakte keuze voor een fysiek sterke politie heel logisch en ook geruststellend. De politie is de permanente vluchtheuvel in een uiterst woelige samenleving. Er zijn vooral drie punten van discussie:

Fysiek politiegeweld is 'gewoon' geworden

Alle vormen van fysiek corrigerend optreden door politiemannen en –vrouwen kunnen op YouTube, in een speciale beeldbank, worden bekeken. De politie levert hiervoor ook zelf beelden aan. De *effectiviteit* en *proportionaliteit* van elk politieoptreden wordt *on line* druk bediscussieerd, maar kritiek op het politiegeweld is er zelden. De publieke discussie richt zich volledig op de *effectiviteit*: de norm is dat de overheersing van een verdachte met slechts enkele rake klappen of judogrepen effectief dient te verlopen. Agenten die dit niet weten te realiseren, krijgen meteen extra trainingen.

Paternalisme

Enige kritiek is er op het paternalisme van de politie. Agenten treden snel en gedecideerd op, op basis van hun eigen oordeel. Men wordt geacht hun keuzes niet ter discussie te stellen, alleen de *effectiviteit* van het optreden telt en wordt bewust onder een vergrootglas gelegd. Dat is goed, maar worden de burgers niet allemaal over één kam geschoren en behandeld als lastige pubers die men kort moet houden?

Zero-tolerance

Andere critici hebben moeite met het feit dat de politie zelden iets door de vingers ziet. Gedogen is binnen het korps ten strengste verboden: het zou tot misbruik leiden, reputatieverlies van de politie opleveren, en rechtsongelijkheid geven. Maar een deel van de bevolking verlangt toch terug naar de ‘goede oude tijd’ toen er nog wel eens iets door de vingers werd gezien. Toch vindt de politie zelf dat zij grootmoedig is: alles wat met advies en hulpbetoon kan worden opgelost (aannemende dat de betreffende burger zich eenvoudig heeft vergist of, van verre komend, de Nederlandse regels nog niet goed kent) wordt zonder ‘fysieke maatregel’ afgedaan. Maar het blijft natuurlijk wel echt *zero-tolerance*.

Via welke trends zijn we hier aanbeland?

De combinatie van open grenzen en de sterke *internationalisering* van de Nederlandse samenleving betekende dat de Nederlandse bevolking een archipel van sterk verschillende culturen was geworden en dat steeds meer mensen de Nederlandse samenleving als een tijdelijk verblijf waren gaan zien. Sociologen spraken al over de ‘hotelsamenleving’, waarbij een land fungeerde als tijdelijk verblijf voor passanten. Hierdoor waren, mede door het verzet van nationalistes, de tegenstellingen verscherpt en nam de politieke en sociale instabiliteit toe. Daar kwam bij dat burgers die weinig binding met een lokale samenleving hebben vaker een emotionele en ongerichte bezorgdheid vertonen over situaties van onveiligheid en overlast dan de traditionele bewoners, die beter de weg vinden naar bijvoorbeeld de wijkagent of andere instanties en zich daardoor meer *in control* voelen. De traditionele politieke stabiliteit die het Nederland van verzuiling en poldermodel had gekenmerkt was geheel verdwenen. De vakbeweging raakte in het ongerede, de arbeidsonrust nam toe. Ook hier was duidelijk dat het maatschappelijk consensusmodel in het ongerede was geraakt. De traditionele *nationale* kaders hadden hun stabiliserend vermogen verloren.

Trendbox Samurai

Operatie Samurai is vooral een antwoord op internationalisering als trend. Grenzen zijn weggefallen en daarmee de stabiliserende werking van oude nationale kaders. Een flink deel van de wereldburgers wil zich, meestal tijdelijk, in Nederland vestigen om er te werken, handel te drijven, kunst te maken.

Ook steeds meer Nederlanders zwerven uit over de wereld. Deze internationalisering van bedrijven en burgers verandert de problematiek van veiligheid en orde fundamenteel.

Door de frequente binnenkomst én het vertrek van grote groepen ‘buitenlandburgers’ was de snel wisselende bevolkingsomvang en –samenstelling een permanent punt van aandacht. De samenleving van 2025 was zich sterk bewust van de grote betekenis van *demografische trends*. Het vak van de demograaf ging steeds meer lijken op dat van de meteoroloog. De lang voorspelde vergrijzing was ondergedompeld geraakt in een forse aanwas van nieuwkomers. Kortom, de demografische trends van vergrijzing en ontgroening waren de *trigger* geweest om, sterk gestimuleerd door een dreigend tekort aan arbeidskrachten, nieuwe groepen immigranten toe te laten. De internationalisering had geleid tot de vestiging van veel

buitenlandse bedrijven in Nederland, die steeds vaker een deel van hun medewerkers uit andere landen meebrachten. Samen hadden deze ontwikkelingen een culturele revolutie teweeggebracht, die Nederland had getransformeerd tot een internationale samenleving met internationale problemen.

4.2 ‘Nano-Cop’: nieuwe technologie brengt veiligheid

Nano-Cop: de technopolitie

Leidend principe:

Het gaat bij veiligheid en orde om de middelen die de politie ter beschikking staan, het innovatieve vermogen en de voorsprong die zij zo weet op te bouwen in *the war on technology*.

Hoe ziet de samenleving eruit?

Het is 2025. Nederland is een *high tech society*. Het dagelijks leven is zonder super-hoogwaardige techniek niet meer denkbaar. De quantum computer heeft zijn intrede gedaan. Nog steeds dienen zich, in hoog tempo, telkens weer nieuwe doorbraken aan naar een volgend plateau van automatisering, informatisering en digitalisering. Het toekomstbeeld van rond 2010 dat was verbonden met het toenmalige concept ‘convergerende technologieën’, is vanuit werkelijkheid geworden: er wordt optimaal rendement gehaald uit alle denkbare combinaties van de nieuwste technieken. Nanotechnologie, synthetische biologie, gentechnologie, biotechnologie, informatietechnologie, *neuroscience* en *ambient intelligence* zijn samengevloeid tot de meest krachtige toepassingen.

Als gevolg hiervan zijn productieprocessen inmiddels veel schoner en kleinschaliger. De *derde industriële revolutie* is in volle gang: de oudere digitale revolutie in informatisering, communicatie en mediatisering valt nu samen met een nieuwe revolutie in groen energie- en grondstofgebruik. De doorbraak naar 3D-printen staat voor de deur. Elk gebouw, elk apparaat en ieder mens genereert energie, die wordt opgeslagen en onmiddellijk weer ingezet in de eigen omgeving. Zodoende is er sprake van volmaakte duurzaamheid op basis van permanente *recycling* en duizenden micro-energiecircuits, die elk een eigen *personal energy space* geven. Commerciële en maatschappelijke organisaties hebben vaak volledig het karakter van *virtuele organisaties*. Het zijn primair netwerken en *clouds* van *hyper-connectedness*; ze functioneren volledig plaats- en tijdonafhankelijk. Communicatie in de vorm van ‘beeldgesprekken’ is steeds weer heroproepbaar.

De ‘vergroening’ heeft de samenleving een bepaalde mate van ontspanning gebracht. Niettemin, de aloude veiligheidsutopie is gebleven en zelfs veel radicaler geworden. De technologische perfectionering die is bereikt leidt tot een extreme afkeer van risico’s. Iedereen

weet dat de meeste veiligheidsrisico's, technisch gesproken, tot vrijwel nul kunnen worden gereduceerd. 'Waarom doen we dat dan niet?' De samenleving ontwikkelt zich dan ook in snel tempo naar een 'detectiesamenleving'.

De grootste zorg is dat de criminele wereld ook gemakkelijk toegang heeft tot de modernste technieken. Een recent onderzoeksrapport van WODC en Rathenau instituut (2023) heeft het gevaar van *crime-tech scherp* in beeld gebracht: er is een technologieoorlog gaande die de criminelen zouden kunnen winnen. Dit vraagstuk is extra actueel nu de nieuwste technieken (zoals de *quantum computer*, *BCI: brain computer interfaces* en *3D-printing*) machtige wapens in handen van de criminele wereld zijn. Ook organisaties met terroristisch of ander ondermijnd oogmerk kunnen zich van de nieuwe mogelijkheden bedienen. Daarnaast is een zorgpunt dat er steeds meer hoogopgeleide 'jonge piraten' zijn, die de geavanceerdste systemen weten te manipuleren, om er voordeel mee te behalen, of gewoon als *statement*.

Welk type politiefunctie past daarbij?

De politie heeft de consequenties getrokken uit de technologische revolutie en onderkent dat deze een enorme positieve impact op de veiligheid kan hebben. De beleidsmakers en de politieleiding zetten alle kaarten op het bereiken van technologische perfectie. 'Techno-veiligheid' (*high tech safety*) is nu het meest actuele thema. Onder politiemensen overheerst de mening dat het risicovolle fysieke optreden vrijwel overbodig is geworden. Het is hoog tijd, vindt men, om afscheid te nemen van de 'spierballenpolitie'.

Al sinds een aantal jaren loopt de omschakeling naar *intelligence based policing*. Een slim opererend politieapparaat zorgt voor een optimale, en zorgvuldig georkestreerde inzet van alle hoogwaardige technologie die inmiddels beschikbaar is, en die bovendien door gespecialiseerde bedrijven steeds verder wordt geperfectioneerd.

Wat is er onderwijl zoal mogelijk? Een greep:

- De proliferatie van chips in vrijwel alle producten of verpakkingen en de combinatie met nanotechnologie en super-GPS hebben ertoe geleid dat personen en producten voortaan mondiaal permanent traceerbaar zijn. *Tracking and tracing* heeft een hoge vlucht genomen.
- Ieders *identiteit* kan inmiddels, dankzij een combinatie van technieken, met volledige zekerheid worden vastgesteld. Nieuwe programmatuur is ook in staat tot *remote identification*, bijvoorbeeld op basis van beelden of geluidsopnames.
- Het publiek heeft, dankzij het slim inzetten van de *social media*, voor een enorme *empowerment* van de politie gezorgd. Ook veiligheidsadviezen worden door de politie op grote schaal via digitale media verspreid. Burgers die dat willen ontvangen dagelijks op hun *smartphone* of *tablet* via de politie de *mugshots* van gezochte criminelen en de gegevens van vermiste kinderen en volwassenen. Deze permanente communicatie vanuit de politie met de burger heeft het vertrouwen van burgers in de politie sterk verbeterd.
- Ook de dienstverlening aan burgers, bedrijven en ketenpartners is in technische zin sterk gemoderniseerd: *on line* en mobiel aangifte doen via aangifte-apps op maat en het digitaal kunnen volgen van de afhandeling van eigen aangifte of zaak is de gangbare praktijk.
- Het *wegverkeer* is volledig geautomatiseerd - alle voertuigen rijden dankzij detectie permanent

- op vaste afstand van elkaar - waardoor er vrijwel geen ongelukken meer gebeuren. Politie-inzet is hier niet meer nodig. Robots blijken ideale verkeershandhavers.
- Surveillance vindt inmiddels plaats vanuit de lucht met *light mini-heli's* voorzien van een kleine maar hoogwaardige camera (overgekomen uit de filmindustrie). *Nano-camera's* worden intensief ingezet op alle plekken waar gevaar kan dreigen.
 - Het opsporen van daders en oplossen van misdaden gebeurt grotendeels vanachter computerschermen die zijn aangesloten op enorme nationale en internationale databestanden. Bij het verhoren van verdachten kan ondertussen gebruik worden gemaakt van *neuro reading*.
 - De *forensische discipline* heeft eveneens een enorme *techno-boost* ondergaan.

Verschuivende accenten

De oude bureaucratische werklust is goeddeels weggefallen. Het apart opmaken van rapporten en verbalen gebeurt niet meer sinds alles via digitale communicatie verloopt en automatisch wordt opgeslagen. Sinds, via *digital finger printing*, van elk digitaal bestand de uniciteit onomstotelijk kan worden vastgesteld, kunnen alle digitale bronnen als bewijsmateriaal en bron worden toegelaten.

De heroriëntatie die de politie door de technologische revolutie moest ondergaan is in 2020 onder leiding van het ministerie van Veiligheid en Justitie gestart. Dit ambitieuze project staat bekend onder de naam *Operatie Nano-Cop*. Het heeft de volgende opdracht:

- onderzoek de vorming van een op de politiefunctie toegespitst *Technology Centre* als permanent innovatie- en *R&D*-centrum;
- geef uitwerking, specifiek voor het werkveld van de politie, aan het concept 'convergerende technologieën', waarbij optimaal rendement wordt gehaald uit alle denkbare combinaties van de nieuwste technieken, zoals *streaming* van digitale bewakingsbeelden, geavanceerde identificatieprogramma's, DNA-analyse, nanotechnologie, *ambient intelligence*, *neuroscience*;
- ontwikkel een advies omtrent de vraag welke sleuteltechnieken (naar Amerikaans voorbeeld) absoluut voorbehouden dienen te blijven aan de autoriteiten, vooral leger, politie en inlichtingendiensten.

Bij de recherche komt, door de revolutie in de veiligheidstechnologie, het spuurwerk ter plekke steeds minder voor. Deze ontwikkeling wordt wel gekstempeld 'van detective naar detectie' genoemd. In samenhang hiermee wordt de rol van technisch bewijs steeds groter (en de afstand tot *forensics* steeds kleiner). Dit geldt ook bij de bestrijding van overlast en ordeverstoringen. Internationaal is de trend dat er op het terrein van veiligheid en orde steeds meer hoogwaardige technieken en instrumenten beschikbaar komen: voorzien wordt dat het niet lang meer zal duren of speciale computers zijn in staat tot het 'uitlezen' van de herseninhoud (op basis van een rechterlijk 'breinzoekingsbevel'), zelfs op enige afstand. Verhoren en opsporen ontwikkelen zich in snel tempo tot technische wetenschappen.

Binnen het politieapparaat wordt gewerkt met 'technische teams', elk met een of twee technologische specialismen. *Cybersecurity* is een hoofdbestanddeel van de politieactiviteiten. Dit begrip verwijst inmiddels niet meer alleen naar een veilig internet, of veiligheid en

rechtsstatelijkheid in *cyberspace*, maar ook naar veiligheid *dankzij cyberspace*. Zo zijn ondertussen alle woningen in Nederland direct aangesloten op de centrale politiecomputers, waar de bewakingsbeelden van alle woningen permanent worden opgeslagen en digitaal geanalyseerd op afwijkende patronen. Het aantal woninginbraken is spectaculair gedaald.

Arrestatieteams kunnen zeer doelgericht en exact opereren; meestal worden verdachten met grote nauwkeurigheid vooraf gelokaliseerd. Over de hele linie zijn de efficiency en effectiviteit van het politieoptreden door de gecombineerde inzet van toptechnieken met sprongen vooruitgegaan. Het oplossingspercentage behoort inmiddels tot de hoogste ter wereld. Het oude fenomeen van ‘plankzaken’ bestaat niet meer, aangezien er vrijwel altijd enigerlei vorm van digitaal bewijs is, terwijl de verwerkingscapaciteit sterk gestegen is.

De rol van anderen

De technologische revolutie bij de publieke politie werkt ook door bij de andere organisaties die, samen met de politie, invulling geven aan de politiefunctie.

Particuliere beveiligingsbedrijven profiteren van dezelfde technologische revolutie. Zij krijgen echter geen toegang tot bepaalde digitale bestanden en enkele bijzondere technieken blijven aan de publieke politie voorbehouden. Doorgaans richt de particuliere beveiliging zich vooral op standaard bewaking en het geven van *early warnings*. De meest arbeidsintensieve taken zijn ondertussen naar de particuliere beveiliging verschoven, die in vergelijking tot de publieke politie als *low cost* geldt. De reguliere politie is, sinds elke politiemans en –vrouw een uitgebreid *techno-pack* heeft en de hele organisatie is ingebed in *state of the art* techniek, aanzienlijk veel duurder (per agent en per arbeidsuur) dan de *low budget/low cost* private beveiliging.

Ook de *BOA's* zijn in 2025 qua inzet veel goedkoper dan de politie. Zij ontvangen relatief veel opdrachten rechtstreeks vanuit de gemeenten en hebben een veel traditionelere werkwijze aangehouden.

Burgers staan in grote meerderheid voortdurend *on line* in contact met de politie. Zij ontvangen via hun *social media* regelmatig informatie van de politie en de jongere generatie vindt het heel normaal om foto's, filmpjes of geluidsopnames via hun eigen *social media* door te sluizen naar politie of particuliere beveiliging. Via de bewaking van hun huis zijn alle burgers ook permanent *on line* verbonden met de meldkamer van de politie. Deze directe verbinding met de politie heeft er wel toe geleid dat de sterke neiging tot individualisering weer is teruggekeerd: ieder heeft zijn of haar eigen veiligheidsverbinding ('lijntje') met de politie. Gemeenschappelijke burgerinitiatieven gericht op de veiligheid in straten en wijken komen nog maar zelden voor. Ook hier moeten de techniek en de koppelingen daarvan aan de politie het werk doen.

Het maatschappelijk debat

Operatie Nano-Cop gaat gepaard met een publiek debat over het thema politie en technologie. Het debat draait om de volgende punten:

Politiewerk wordt onpersoonlijk en ondemocratisch

Sommigen vinden dat de menselijke kant van het politiewerk teveel onder de nieuwe benadering te lijden heeft. Politiewerk dreigt onpersoonlijk en kil te worden. Anderen wijzen erop dat het politievak zo technisch wordt dat bestuurders en volksvertegenwoordigers er geen greep meer op hebben. Dat is zorgelijk. Duidelijk is dat de rol van politiek en bestuurders door de technologie geleidelijk minder doorslaggevend wordt.

Permanent bespied

Belangrijk discussiepunt is ook het privacyaspect: wordt de burger door alle nieuwe mogelijkheden niet teveel bespied (zonder het te weten of te kunnen merken), wat niet alleen de privacy maar ook de onschuldpresumptie aantast? Hiertegen wordt als argument ingebracht dat modern burgerschap nu eenmaal inhoudt dat je niet anoniem kunt zijn: de moderne burger is een digitale burger, een constante deelnemer aan het digitale verkeer, die dus digitale sporen nalaat.

De politie militariseert

Sommigen zien in de nieuwste technologische ontwikkelingen een militarisering van de politie. Vooral het feit dat de Nederlandse politie deels dezelfde technieken toepast als het Amerikaanse leger en de internationale geheime diensten is voor sommige critici onverteerbaar.

Techniekafhankelijkheid is zwakte

Met enige zorg wordt geconstateerd dat veiligheid en openbare orde een steeds grotere technologische afhankelijkheid krijgen. Wat als de techniek een grote fout maakt, of als er een grote storing optreedt? Die afhankelijkheid vertaalt zich in kwetsbaarheid. Het overheersende gevoel is echter dat er geen weg terug is. De criminele wereld heeft, of aast op, dezelfde technologie. De politie moet haar vóór zijn.

Via welke trends zijn we hier aanbeland?

De spectaculaire technologische vernieuwingen, waarvan de politie via Operatie Nano-Cop gebruik maakt, waren voor een groot deel al beschikbaar. Het gaat om technologieën die deels met een ander doel zijn ontwikkeld, maar die ook op het terrein van veiligheid goed bruikbaar bleken. In die zin is de algemene *technologische innovatie* een *trigger* geweest. Door de industrie te stimuleren om vernieuwende technieken te gaan ontwikkelen, kwam er ook van die kant steeds meer dynamiek en ontstonden er bruikbare toepassingen. De productmarkt voor veiligheidstechnieken is bovendien een mondiale markt, met bijna onbegrensde afzetmogelijkheden.

Trendbox Nano-Cop

Operatie Nano-Cop is vooral een antwoord op technologisering als trend. De convergentie van technologieën (waardoor deze elkaar versterken) en de komst van (ultra kleine) nano-toepassingen heeft geleid tot een explosie van nieuwe veiligheidstechnieken. Onzichtbare detectie, perfecte identificatie en nano-sporenonderzoek zijn hierbij de speerpunten.

Vervolgens werd, door beleidsmakers en politieleiding, steeds meer doorgedacht in dezelfde lijn: hoe kunnen we de techniek steeds meer voor ons laten werken? Dit was ook een manier om meer resultaten te boeken met minder inzet van mensen. Want er werd, vanaf 2014 al, rekening mee gehouden dat het *krimpen van de overheid* – ondertussen een algemene trend in de Europese Unie – zou betekenen dat ook de politie op termijn zou moeten bezuinigen op personeelsomvang. Overschakelen op techniek daar waar dit kon was in die zin een *no regret* optie met win-win mogelijkheden.

Ten slotte bleek de ‘technologisering’ van de politiefunctie, samen met die van opsporing en vervolging, een perspectiefrijke route om verbeteringen in de strafrechtketen te realiseren en daarbij *bedrijfsmatiger te gaan werken*. Slimme inzet van techniek kon doorlooptijden bekorten, maar ook de kwaliteit van bewijsvoering verbeteren. De werking van het strafrechtstelsel werd zo minder eenzijdig afhankelijk van een strikt juridische benadering van strafrechtzaken. De rol van technisch bewijs was al groeiende en de ontwikkelingen bij de politie sloten hier wonderwel op aan.

4.3 ‘Mercator’: de internationale markt van veiligheid en orde

Mercator: de inhuurbare politie

Leidend principe:

De vrije marktkrachten zullen zorgen voor optimale afstemming tussen vraag en aanbod op het vlak van veiligheid en orde, inclusief de transparante en flexibele toedeling van personele en financiële middelen.

Hoe ziet de samenleving eruit?

Het is 2025. In de Nederlandse samenleving staat, net als elders, de economie centraal. De wereld is opgedeeld geraakt in enkele economische blokken. In dit mondiale krachtenspel moet de EU alles op alles zetten om economisch bij te blijven en het verworven welvaartsniveau vast te houden. Sinds de crisisjaren (2008-2012) is daarbij de ontwikkeling ingezet om de overheden in de EU-landen sterk in te krimpen. In de Zuid-Europese landen kwam, aanvankelijk aarzelend, een enorme privatiseringsgolf op gang. Nederland en andere

landen uit het Noorden gingen daarin mee. Want, op de keper beschouwd kunnen veel overheidstaken betrekkelijk eenvoudig worden getransformeerd naar een economisch verdienmodel, met behoud van essentiële publieke zekerheden, zo vindt deze samenleving.

Een voor de hand liggende keuze leek het om vooral uitvoerende taken uit te besteden aan marktorganisaties, waarbij overheden regie blijven voeren. Dat stimuleert de economie. De politiefunctie (van oudsher arbeidsintensief) is hiervoor bij uitstek geschikt: het merendeel van de politietaken kan prima door marktpartijen worden uitgevoerd. Waar van oudsher Europese overheden zichzelf zagen als publieke dienstverleners, is inmiddels vrijwel alle publieke dienstverlening geprivatiseerd - of 'economisch verzelfstandigd', zoals men het nu noemt. De Nederlandse en andere Europese overheden zien zichzelf als 'interventieoverheid', die de machtsmiddelen heeft om krachtig in te grijpen als het fout gaat, maar die uitdrukkelijk geen eigen dienstverlenende of andere uitvoerende taken meer wenst. 'Interventie' wil ook zeggen dat de overheid blijft beschikken over de mensen en middelen om handelend op te treden daar waar de nationale veiligheid, het existentieel belang van de rechtsstaat of de openbare orde en gezondheid in het geding zijn.

Ongeveer gelijktijdig is in EU-verband, in reactie op het debat over het 'democratisch tekort', veel aandacht ontstaan voor burgerinitiatieven en het stimuleren van 'zelforganisaties' van burgers. De redenering is: nu onvermijdelijk de Europese centra van de besluitvorming verder van de burger af liggen, dient burgers aanzienlijk meer ruimte te worden geboden om zelf de eigen leefomgeving vorm te geven. Onderscheid wordt gemaakt tussen *fysieke burgerprojecten* (in buurten, wijken en stadsdelen) en *virtuele burgerprojecten* (het optimaal benutten van virtueel georganiseerde probleemsigalering en virtuele probleemoplossing).

De moderne burgers willen *hun eigen* publieke belang niet langer overlaten aan overheden en politiek, maar het zelf behartigen. Het privatiseren van de publieke dienstverlening maakt een substantiële belastingverlaging mogelijk, waardoor burgers de financiële ruimte krijgen om veiligheidsdiensten zelf in te huren. In de praktijk gebeurt dit vaak per straat of wijk. De gemeenten begeleiden dit proces in de rol van marktmeester, op gepaste afstand.

Welk type politiefunctie past daarbij?

Volgens een zojuist uitgekomen studie van het CBS wordt in 2025 bijna 75% van de politietaken uitgevoerd door *private security services*. Deze hebben op 1 januari 2025 gezamenlijk zo'n 70.000 medewerkers in dienst. Hoewel lange tijd sprake was van een groot aantal particuliere beveiligingsbedrijven en -bedrijfjes (tussen de 1500 en 2000), is er de laatste jaren sprake van een grote fusiegolf, waardoor er op dit moment nog zes grote *private security companies* over zijn: drie daarvan zijn in meerdere EU-landen actief, twee zijn Amerikaans en een bedrijf is volledig Nederlands.

Het CBS heeft tevens becijferd dat de omvang van de publieke politie op 1 januari 2025 is teruggelopen naar iets onder de 20.000, terwijl een verdere daling van de sterkte wordt verwacht. Hierbij speelt volgens het CBS ook een rol dat door de veranderde aard van de criminele problemen een verdere taakverschuiving naar de private sector voor de hand ligt:

- Het grootste deel van de criminaliteit bestaat nu uit internetcriminaliteit. Natuurlijk is het mogelijk om de politie met deze *internet-isering* te laten meegroeien. Maar vrijwel niemand geloofde nog dat je de 'zware' politie met haar zwaarmacht nodig had om het internet af te speuren. Dat kun je veel beter laten doen door bedrijven die handige *whizkids* in dienst hebben.
- Ook is de criminaliteit steeds internationaler geworden. De algemene opinie is dat de globalisering van 'crime' één op één samen moet gaan met globalisering van de *crimefight*. In 2014 en 2016 hadden twee Amerikaanse *crimefight corporations* hun Europese hoofdkantoren in Nederland gevestigd. In recordtempo hebben zij daarna hun veiligheidsdiensten in Nederland en de rest van de EU aangeboden. Met hun vestigingen *all over the world* kunnen zij internationale criminele netwerken veel beter inventariseren en analyseren dan een nationaal politiekorps.
- Tegelijk is duidelijk geworden dat een (relatief klein) deel van de criminaliteit verhardt en een intensivering van de inzet van bijzondere publieke bevoegdheden vereist. Dankzij het sterk gegroeide aandeel van nationale en internationale marktpartijen kan de publieke politie zich op deze moeilijkste misdadervormen concentreren. Hetzelfde geldt voor de niet aflatende dreiging van terroristische aanslagen en pogingen tot destabilisering. Dit vergt soms om grensverleggend politieoptreden. Dat is bij uitstek een overheidstaak voor de publieke politie.

Verschuivende accenten

Als gevolg van deze ontwikkelingen is de publieke politie overgestapt op een *bestuurlijke taakopvatting*. Dat spoort met haar sterk gereduceerde omvang. Voor de *uitvoering* van veiligheidstaken worden de *private security services* ingeschakeld. Deze worden niet alleen rechtstreeks door bedrijven en burgers ingehuurd, de publieke politie besteedt ook zelf op grote schaal uitvoerende taken er aan uit.

Ook in de nauwe samenwerking met wijkorganisaties opereert de publieke politie primair als bestuurder. Zij stuurt lokaal sterk op sociale cohesie. Zij is de spelbepaler in het centrum, altijd aanspeelbaar en scherpe passes versturend en daarmee andere spelers - kiene burgers, professionele veiligheidsbedrijven, andere publieke organisaties in de keten - aan het werk zettend. En natuurlijk blijft de politie zelf aan de bal daar waar het om de echte *high impact crime* gaat en waar een landelijk gecoördineerde aanpak nodig is.

Aan de andere kant van het takenspectrum - leefbaarheid bevorderen, verloedering tegengaan, lichtere vormen van overlast bestrijden, veiligheid op scholen en sportclubs garanderen e.d. - heeft een zeer succesvol proces van vermaatschappelijking plaatsgevonden. Door het hele land, in elk dorp en elke stad, hebben actieve sociale verbanden deeltaken, die vroeger een politiemonopolie waren, overgenomen. Deze vermaatschappelijking is sterker aangeslagen dan men vroeger ooit had voorzien. De verklaring voor dit succes ligt volgens het CBS in de cultuuromslag die door de opkomst van de *private security services* heeft plaatsgevonden: de burgers zijn gewend geraakt aan 'inhuurbare' politietaken, aan politie *on demand*. Dit legt de primaire verantwoordelijkheid bij de burgers zelf. Of de ingehuurden particuliere of publieke medewerkers waren maakte niet veel uit: als ze maar 'leverden'.

Ook ten aanzien van rechetaken en forensisch onderzoek blijkt de markt, na enige aanloopproblemen, goed in staat om de meeste werkzaamheden over te nemen. Hier wordt eveneens het 'bestuurlijk interventiemodel' toegepast: rechercheurs en forensisch onderzoekers met publieke bevoegdheden interveniëren alleen wanneer dit vanuit juridisch-rechtsstatelijk opzicht noodzakelijk is.

Het CBS nam in zijn studie (*Veiligheidsbalans 2025*) ook een evaluatie op van het enkele jaren daarvóór door het ministerie van Veiligheid en Justitie gestarte grote beleidsproject genaamd *Operatie Mercator*. Veel van wat op 1 januari 2025 zichtbaar werd was door dit beleidsproject in gang gezet.

De rol van anderen

Operatie Mercator verschuift de hoofdrol bij veiligheid en openbare orde doelbewust naar 'anderen'. Particuliere veiligheidsbedrijven, sterk geprofessionaliseerd, nemen het gros van die taken over.

Deze ontwikkeling is gepaard gegaan met het *verbestuurlijken* van de publieke politie. Dit was een politieke eis geweest bij de privatisering. De bestuurlijk eerstverantwoordelijken zitten in de politieorganisatie. Ondertussen hebben diverse politieke partijen de invoering van de gekozen politiebesteding in hun partijprogramma opgenomen. De gemeente is marktmeester en begeleidt het proces waarbij burgers, per straat of wijk, particuliere beveiliging inhuren. De burgemeester, het boegbeeld in crisissituaties, leidt de bestuurlijke coördinatie op vitale momenten en is zichtbaar aanwezig in de gemeente als aanvoerder van de publieke zaak. De BOA's zijn, na afslanking, rechtstreeks met een bijzonder mandaat onder de burgemeester geplaatst.

Het maatschappelijk debat

Ook nu Operatie Mercator zijn voltooiing nadert gaat het debat in de maatschappij over de politiefunctie gewoon door. De talrijke debatten draaien om de volgende punten:

Onvervreembare overheidstaken

Welke taken op het fundamentele terrein van het waarborgen van de rechtsorde zijn echt onvervreembare overheidstaken? Taken dus die *inherent des overheids* zijn. Sommigen vinden dat er nauwelijks taken zijn waarvan gegarandeerd moet zijn, altijd en overal, dat ze uitsluitend door de overheid worden uitgevoerd. Anderen verwoorden vooral de huiver om justitiële overheidstaken af te stoten naar organisaties van markt en maatschappij, of vrezen een uitholling van de positie van de overheid als garant van het algemeen belang. Tamelijk verrassend levert de discussie drie criteria op, die breed worden onderschreven, voor taken die bij de overheid dienen te blijven. Die conclusie zou moeten worden getrokken, vinden de meesten, indien:

- de taak in kwestie zodanig nauw is verbonden met het publieke belang dat het mandaat om deze uit te voeren zonder legitimiteitsverlies niet over te dragen valt op employees die niet in dienst van de overheid zijn; of
- de taak alleen kan worden uitgevoerd op grond van publiek gezag (het legitiem inzetten van machtsmiddelen) en bijbehorende discretionaire bevoegdheden; of

- de taak een boven partijen verheven oordeelsvorming of normatieve uitspraak vergt, of het opkomen voor publieke waarden daar waar deze in het gedrang komen.¹⁵¹

Gezag en gedrag

Door veelvuldig particuliere organisaties in te zetten krijgt de publieke politie meer ruimte om zich op de zwaarste vormen van criminaliteit te concentreren. Juist daar waar politietoetreden stevig ingrijpen in burgerrechten (vrijheden) vergt omdat de dreigende ondermijning van maatschappij of staat groot is, is het *gezag* van de overheid onmisbaar. Aan de andere kant is de overtuiging gegroeid dat het *aanspreken* van burgers op hun publieke, normconforme *gedrag* net zo goed, en vaak effectiever, kan gebeuren door private personen. Horizontale interacties ‘van burger tot burger’, vrij van overheidspaternalisme, hebben in de praktijk een hoge graad van acceptatie. Maar hoe ver kan een private organisatie gaan in gedragscorrectie?

Wat is de minst riskante vorm van privatisering?

Ook is er discussie over de vormgeving van de privatisering. Dat bedrijven en verenigingen zelf particuliere beveiliging contracteren wordt niet als probleem ervaren. Binnen het overheidsdomein ligt dit gevoeliger, maar in elk geval wordt *uitbesteding* als de minst riskante vorm gezien: de publieke politie blijft zo zelf opdrachtgever en dus verantwoordelijk voor de *governance* van deze via uitbesteding geprivatiseerde politietaken. Voorstanders van verregaande privatisering voerden aan dat de publieke politie zo overbelast was dat de grote hoeveelheid zaken die daar bleven liggen en de lengte van de doorlooptijden een groter risico voor het publieke belang opleverden dan de mogelijke risico's van het privatiseren.

Via welke trends zijn we hier aanbeland?

De belangrijkste *trigger* waren zonder twijfel de *financieel-economische* trends, vooral de financiële crisis (2008-2012) geweest, met haar nasleep. De noodzaak tot grootschalige schuldenreductie door overheden, in combinatie met de al even dringende noodzaak om de economische activiteit en de werkgelegenheid te stimuleren, had in heel Europa een brede beweging op gang gebracht die de overheidsapparaten deed afslanken en tegelijk een goed gereguleerde Europese markt van ‘publieksdiensten’ tot bloei bracht. De Europese *privatiseringstrend* hing hier direct mee samen.

Trendbox Mercator

Operatie Mercator is vooral een antwoord op de – Europese – noodzaak om de overheidsapparaten sterk af te slanken en tegelijk de economie te stimuleren door de publieke dienstverlening over te dragen aan marktpartijen. Deze privatisering (onder de hoede van de overheid als interventiemacht) valt samen met een vermaatschappelijking van het veiligheidsbeleid, waardoor de invloed van de burger bewust wordt vergroot.

Ook de dreigende omslag in veel Europese landen van een *high trust society* naar een *low trust society* en het daardoor *tanende overheidsgezag* was een belangrijke *trigger* geweest. De privatisering

van overheidsdiensten kon worden benut om de burgers aanzienlijk meer directe invloed te geven op het terrein van veiligheid, rechtsstatelijkheid en openbare orde. Zo werd de Europese burger zelf *stakeholder* in het complexe proces van voortschrijdende Europese integratie. De zichtbare erkenning dat alle burgers een direct belang hebben bij de inrichting van de nationale en Europese staat waarin zij leven, en eerder *opdrachtgever* van overheden zijn dan louter kiezer, was essentieel om het vertrouwen terug te brengen. De inhuurbare politie was een echt burgerinstrument.

4.4 ‘Aurora’: de weg naar een vredige samenleving gloort

Aurora: de pedagogische politie

Leidend principe:

Het gaat om positieve beïnvloeding van gedrag en cohesie door sociaalpsychologische interventies, *empowerment* en het vervullen van een pedagogische voorbeeldfunctie door de politie.

Hoe ziet de samenleving eruit?

Het is 2025. De maatschappelijke en culturele elite heeft haar invloed hernomen. Zij reageerde daarmee op het populisme, het marktfundamentalisme en de culturele vervlakking en morele neergang die van beide krachten in haar ogen het gevolg waren. De elite wil terug naar een coherente samenleving, met duidelijke verhoudingen op basis van een ‘open stratificatie’, waarbij ieders individuele verdienste en morele kracht als burger de doorslag geeft. Een moderne meritocratie dus, die vol overtuiging kiest voor morele educatie, onder het motto: ‘Changing the world child by child’.¹⁵²

Binnen deze meritocratie moet de politie een keurcorps zijn met een maatschappelijke voorbeeldfunctie. Want om de democratische waarden en sociale normen te behouden, zonder in populisme, consumentisme en ethisch relativisme terug te vallen, zijn grote *pedagogische* inspanningen nodig. Er wordt zelfs gesproken over ‘de pedagogische rechtsstaat’.

Door de opeenstapeling van affaires en schandalen (van grote kinderpornozaken tot absurde zelfverrijking, van kindermisbruik in de kerk tot corruptie in de wetenschap en *fixing* in de sport) is – aanvankelijk aarzelend – de gedachte op de voorgrond gekomen dat we lijden onder de gevolgen van *moreel verval*. Juist het gegeven dat dit immorele handelen zich in alle maatschappelijke sectoren voordoet geeft velen te denken. Strafrechtelijk optreden schiet hier tekort, of biedt (bij wetenschappelijk bedrog bijvoorbeeld) nauwelijks mogelijkheden.

In het denken van economen speelt de morele dimensie na lange tijd weer een hoofdrol. De kredietcrisis, de bonuscultuur, de grote fraudes bij banken en financiële manipulaties elders: ze hebben tot een brede reactie geleid, zeker niet alleen in Nederland. De morele opvoeding

moet zich niet alleen richten op delinquenten of risicogroepen, maar ook op degenen die over veel geld en macht beschikken. Op alle niveaus waar zich excessen voordoen, of het nu excessief geweld of excessieve rijkdom betreft, moet het individuele vermogen tot zelfbeheersing en matiging worden hersteld.

Het probleem is echter dat veel Europeanen (en Nederlanders in het bijzonder) veel moeite blijken te hebben om welke vorm van *gezag* dan ook te accepteren. Het gezag van de politie en de legitimiteit van politietoetredingen hebben hier sterk onder te lijden. Ook hierbij gold de waarneming dat het strafrecht, of civielrechtelijke procedures, dit niet zouden kunnen corrigeren. Er is een wezenlijke morele dimensie in het handelen die door het formele recht niet of nauwelijks werd aangeraakt. Toch was het overduidelijk dat het complexe eigentijdse leven om *nieuwe morele codes* vroeg, maar niets of niemand in de wereld had nog het morele gezag om dit te doen. Dit nu moest dringend veranderen.

Welk type politiefunctie past daarbij?

Deze naar cohesie en zelfbeheersing verlangende maatschappij heeft de sterke wens om de politiefunctie te modelleren naar haar ideaalbeeld. De herboren elite ziet politiemedewerkers als de hoeders van de rechtsstaat, die de sociale cohesie, de open stratificatie en het morele herstel in goede banen moeten leiden. Daartoe dienen politiemensen over veel *morele intelligentie* te beschikken, en goed thuis te zijn in de theorie van sociaal corrigerend en opvoedkundig optreden. De politie zoekt haar kracht in het uitoefenen van positieve invloed. Politie mannen en -vrouwen zijn vaak leiders van discussiegroepen en organisatoren van constructieve wijkbijeenkomsten waar op een intelligente en bevlogen manier sociale problemen en deviant gedrag bespreekbaar worden gemaakt.

Dit was ook een bewuste reactie op de in het verleden toegenomen *juridisering* van de politie - die teveel het instrument van het strafrecht was geworden en in een juridisch keurslijf, vaak aangezien voor bureaucratie, moest opereren. De vorming van de burger naar het ideaal van de rechtsstaat en de lokale samenleving moest centraal komen te staan. Het ging hierbij niet om de burger die was verwickeld in een geschil, maar om de burger als bron van rechtvaardigheid, rechtgeaardheid, solidariteit en verdraagzaamheid. Politiefunctionarissen zouden moeten leren om bij overtredingen niet onmiddellijk vanuit juridische kaders te denken, maar eerst de overtreder indringend als mens aan te spreken, appellerend aan diens normbesef. Hoe rudimentair ook, dit was vrijwel nooit volledig afwezig.

Tegenstellingen tussen Noordelijke en Zuidelijke landen in de EU en tussen West- en Oost-Europa leiden regelmatig tot spanningen. De EU wil meer een waardengemeenschap worden en probeert de nationale politiekorpsen in deze richting te bewegen. Ze trekt daarmee invloed naar zich toe. Het is dan ook in EU-verband dat er een ambitieus, op politiediensten gericht, project wordt gestart onder de naam *Operatie Aurora*. Nederland heeft, evenals andere lidstaten, een eigen nationaal Aurora-project.

Verschuivende accenten

Operatie Aurora richt zich niet primair op veiligheid, maar vertrekt vanuit het taakveld 'openbare orde', opgevat als sociale cohesie. Het is een expliciete doelstelling om op geheel nieuwe wijze inhoud te geven aan het concept openbare orde: het zou voortaan, in de hele EU, niet beperkt mogen blijven tot het voorkómen en oplossen van ordeverstoringen, maar dient als sociaal-pedagogische opgave te worden ingevuld. Hoe bouwen we een 'levende' publieke orde op in de lokale gemeenschappen die actief door deze gemeenschappen wordt gedragen? Operatie Aurora eist van de lidstaten in elk geval:

- het invoeren van een vorm van juryrechtspraak om de bevolking zelf een actieve rechtsprekende rol te geven. Aangekondigd wordt dat deze vorm van rechtspraak voor het civielrecht verplicht zal worden ('civielrecht voor burgers-door burgers');
- het rechtstreeks kiezen van lokale en regionale korpschefs door de lokale en regionale bevolking;
- dat elke lidstaat overige maatregelen voorbereidt die bijdragen aan een sterke verankering van de politie in de lokale samenleving (dit onverlet de mogelijkheid voor een lidstaat om te werken met een Nationaal Korps);
- het opzetten van speciale jeugdprogramma's van en door de politie, die bijdragen aan de karaktervorming. Na aanvankelijke bedenkingen blijkt dit idee bij ouders ondertussen verrassend populair; veel aanmeldingen komen al binnen.

De gedachte leeft dat de nieuwe aanpak meer kans op succes maakt nu het *aandeel van vrouwen* binnen de politie flink is gegroeid. De omschakeling naar een pedagogische taak voor de politie werd door velen gezien als een spannende overstap van een 'mannelijke' naar een 'vrouwelijke' aanpak van de problemen. Bewapende korpsen zijn niet meer het goede antwoord. Daar komt bij de harde economische noodzaak dat beide ouders betaald werk moeten verrichten. Het wordt niet langer reëel gevonden om dit puur als een privéprobleem op te vatten. Het 'socialiseren' van jonge kinderen en pubers wordt inmiddels als een algemeen belang gezien. Natuurlijk heeft de publieke politie, als hoeder van de maatschappelijke orde, daarin een taak.

De rol van anderen

Ook de BOA's ondergaan de invloed van de 'morele wending'. Zij worden, net als de politie, gezien als belangrijk onderdeel van de voorhoede tegen normverval.

De particuliere beveiligers daarentegen stellen zich behoedzaam op. Zij willen graag hun zakelijke en neutrale imago behouden en verkiezen het om de standaardsituaties van beveiliging en *crowd control* voor hun rekening te nemen. Zij begrijpen de nieuwe pedagogische benadering van de publieke politie wel, maar vinden dat dit niet goed past bij het *low profile* dat zij nastreven om hun klanten niet te irriteren.

Voor het openbaar ministerie en de rechtspraak is de 'morele wending' van groot belang. Tot de dader doordringen wordt steeds belangrijker gevonden, ook door magistraten zelf. Is een te 'mechanische' straffoetmat niet een vlucht voor de morele dimensie?

Het maatschappelijk debat

De doelstellingen van Operatie Aurora leiden tot veel reacties en maken een storm van kritiek los. Dit zijn de hoofdpunten daarvan:

Soft én paternalistisch

De pedagogische benadering wordt te *soft* gevonden door degenen die alleen in strenger straffen en hard politieoptreden de oplossing kunnen zien. Anderen vinden eerder dat het hier gaat om een bedenkelijk paternalisme.

Braafmakende staatsopvoeding

Sommigen roepen dat dit alles tendeert naar een vorm van staatsopvoeding naar het model van de brave burger. En wordt zo niet de verantwoordelijkheid voor het opvoeden van de kinderen teveel weggenomen bij de ouders?

Elitair en ‘linksig’

Weer anderen vinden de hoge opvoedingsidealen elitair omdat deze niet goed zou werken voor kinderen en pubers met sociale achterstanden, die minder goed kunnen leren. Kweek je, door het accent op gemeenschapswaarden te leggen, niet een jeugd van ‘jonge socialisten’?

Via welke trends zijn we hier aanbeland?

Er sluimerde al lang een stevig ongenoegen over de manier waarop in de samenleving aan het *samen leven* vorm werd gegeven. Het was er steeds meer op gaan lijken dat juist degenen die het meest immorele gedrag vertoonden daarvoor werden beloond met veel materieel bezit en eenvoudig uit te buiten naamsbekendheid.

Trendbox

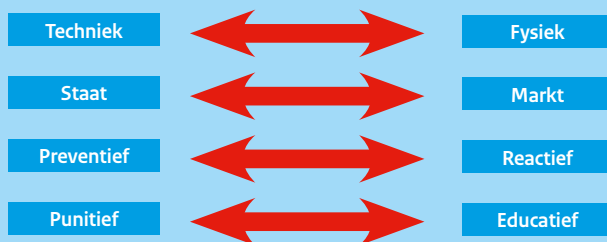
Operatie Aurora is vooral een antwoord op enkele samenhangende trends, waaronder het verlies aan sociale cohesie, het afnemend vertrouwen bij de burger in de publieke en de zakelijke moraal, en het ontbreken van een breed gedeeld opvoedingsideaal dat ouders in hun taak ondersteunt.

Jarenlang was het tot veler verbazing niet mogelijk gebleken om met juridische instrumenten geloofwaardig op te treden tegen excessief gedrag, bijvoorbeeld in de financiële wereld. Het overschrijden van morele grenzen, of het volstrekt negeren daarvan, kon kennelijk onvoldoende via het strafrecht worden geredresseerd.

In wezen was de verontwaardiging over deze trend van *moreel verval* de *trigger* voor het ontstaan van de overtuiging dat de politiefunctie, uiteindelijk, een *beschavingsinstrument* is. Waarom zou de politie dan niet in een beschavingsoffensief mogen worden ingezet?

Toekomstverhalen: hoe te gebruiken?

Anticiperen op de toekomst vraagt om het oprekken van denkkaders. De lezer kan aan de hand van deze vier denkbeeldige, contrasterende, toekomstverhalen zijn of haar beeld verbreden van de vele richtingen waarin de politiefunctie zich zou kunnen ontwikkelen. Uit de verhalen komt naar voren dat de keuzemogelijkheden die hierbij spelen zich vooral bewegen rondom de volgende polen:



De in dit hoofdstuk aangegeven 'maatschappelijk debatten' kunnen worden gebruikt om de voors en tegens van de in elk toekomstverhaal gemaakte keuzes te bespreken. Ook kan de lezer zelf nader afwegen of de trends uit hoofdstuk 3 daadwerkelijk in een of meer van deze richtingen kunnen uitmonden. Desgewenst kunnen de acht polen worden opgevat als vier dimensies, die kunnen worden gebruikt om zelf scenario's te bouwen. Zo kan bijvoorbeeld de dimensie *techniek* – *fysiek* worden gekruist met *staat* – *markt*, waardoor er vier scenario's ontstaan.



5 Tot besluit: leerpunten, uitdagingen en stellingen

5.1 Politiefunctie in historisch perspectief: leerpunten

De maatschappelijke dynamiek vergt permanent aandacht

Deze verkenning leert ons dat de politiefunctie geen statisch gegeven is, maar een veranderlijk, dynamisch vraagstuk. Het laat zien dat maatschappelijke ontwikkelingen wel degelijk van invloed zijn op de politiefunctie. Voor de toekomst leren we hieruit dat het – om een ‘overval’ door trends of politieke besluiten te voorkomen en tijdig te anticiperen op *tipping points* - het zinvol is de maatschappelijke context van de politiefunctie nauwlettend te volgen.

Meer accent op inhoud en toekomst?

Tijdens onze zoektocht naar wetenschappelijke literatuur over de toekomstige politiefunctie vielen ons twee dingen op: ten eerste hebben wetenschappers en politie weinig aandacht voor de toekomst van de politiefunctie op de *lange termijn*, en ten tweede hebben zij weinig aandacht voor de *inhoud* ervan. Doorgaans vatten zij de politiefunctie op als een hoe-te-organiseren-vraagstuk, niet zozeer als een inhoudelijk vraagstuk (*Waarom dient de politie?*).

Verwonderlijk is die beperkte toekomstgerichtheid overigens niet: naar haar aard en taakstelling handelt de politie behoudend, reactief en in het nu. Daarnaast is veel aandacht voor organisatorische aspecten – niet alleen nu/ met de oprichting van de Nationale Politie, maar ook, zoals we hebben laten zien, in het verleden - wellicht debet aan minder aandacht voor de inhoudelijke kant van de politiefunctie. Het is verklaarbaar, maar het is ook denkbaar dat meer aandacht voor zowel toekomst als inhoud de effectiviteit en legitimiteit van de politiefunctie ten goede komt.

Politie veert mee, maar heeft daarvoor tijd nodig

De politie veert mee op de dynamiek van de maatschappelijke context, zo leert deze verkenning. Dat doet zij met enige vertraging; er is sprake van een *time-lag*. Met het oog op de toekomst is het de vraag in *welke mate* de politie(functie) moet meeveren en *hoe snel* dat wenselijk is. Is *meer veerkracht* en een *kortere reactietijd* mogelijk? Die vraag klemmt des te meer in een tijd die zich kenmerkt door versnelling en veranderlijkheid.

Positionering als doorlopend vraagstuk

Hoe de politie en de politiefunctie te positioneren, is een vraagstuk dat met enige regelmaat terugkeert op de agenda van VenJ/ politie – ook in de toekomst. Immers: de maatschappelijke context verandert; de politiefunctie is daaraan volgend. Dat plaatst de politie voor de keuze hoe zich te positioneren in die nieuwe veranderde context. Als het gaat om die positionering zijn het steeds dezelfde vragen die VenJ/ politie moeten beantwoorden. In deze verkenning hebben we een set opgenomen van 12 kernvragen, beginnend met *Waarom is de politie?*, tot *Hoe organiseren we dat?*

5.2 Politiefunctie van de toekomst: uitdagingen

Stapelning van (nieuwe) maatschappelijke vraagstukken

Andere maatschappelijke problemen, andere delicten, andere daders zullen zich aandienen terwijl ook de oude varianten daarvan blijven bestaan. De literatuur duidt op een stapeling van nieuwe op bestaande problemen. Expansie van de politiefunctie – meer omvangrijk en verscheiden – kan hiervan het gevolg zijn. Dan dient verscheidenheid het uitgangspunt te zijn, met selectiviteit en professionele diversificatie als mogelijke antwoordrichtingen voor de toekomst.

(Technologische) Innovatie met schaarse middelen

Zij die zich toelagen op de politiefunctie zullen zich geconfronteerd zien met snelle, technologische innovatie, terwijl de beschikbaarheid van financiën en gekwalificeerd personeel beperkt is. Dat leidt ertoe dat – naast selectiviteit – vernieuwing, flexibiliteit en *outsourcing* belangrijke elementen zullen moeten zijn van (de organisatie van) de politie(functie).

Volatiele en virtuele orde

De verwachting is dat onze wereld steeds meer fluïde, onbestendig en veranderlijk wordt, en dat het belang van virtuele ordening en infrastructures zal toenemen. Wat is het beeld van de politiefunctie in zo'n wereld? Is de virtuele politiefunctie identiek aan de fysieke politiefunctie? En wat betekent die veranderlijkheid voor de politie en de politiefunctie? Volatiliteit dwingt tot een meer veerkrachtige organisatie van de politie(functie). Organiseren op flexibiliteit lijkt hier de uitdaging.

Grensoverschrijdende proliferatie en verscheidenheid

Proliferatie van de politiefunctie is een feit: zowel qua inhoud als qua engagement. Onze historische schets laat zien dat de politiefunctie zich heeft ontwikkeld van het handhaven van normen en orde, via het bestrijden van criminaliteit, in de richting van (repressief) veiligheid garanderen en (preventief) onveiligheid voorkomen, naar bijdragen aan veiligheidszorg. Ook laten we zien dat allengs meer anderen – andere overheden, burgers, particuliere organisaties – zich zijn gaan toelagen op de politiefunctie. De politiefunctie is niet het monopolie (meer) van de politie en voornamelijk zijn er geen tekenen dat dit in de toekomst anders zal zijn. Proliferatie dwingt VenJ/ politie tot bezinning op haar positie: hoe de politie(functie) te positioneren in een internationale wereld waarin steeds meer, en veelsoortige actoren zich toelagen op die aanzwellende functie?

De toekomst is niet voorspelbaar, noch eenduidig

Wellicht de belangrijkste uitdaging is onzekerheid: de toekomst van de politiefunctie laat zich amper voorspellen. Wel kunnen we ons een voorstelling ervan maken. En als we er dan rekening mee houden dat meerdere, soms tegenstrijdige trends zich zullen voordoen en elementen uit alle denkbare scenario's zich zullen openbaren, dan is een toekomstbestendige politiefunctie een reële ambitie.

5.3 Tien houdbare stellingen?

Welk motto heeft de politie over pakweg 10 tot 15 jaar?

Voordat die vraag kan worden beantwoord, moeten VenJ/ politie nadenken over de toekomst van de politiefunctie. Daarover nadenken en discussiëren, dat is waartoe deze verkenning wil uitdagen. Zoals eerder opgemerkt beogen we dat met deze verkenning te entameren en vorm te geven. De positioneringsvragen (hoofdstuk 2), de PHOI-trendtypering (incl. trends, hoofdstuk 3) en de toekomstverhalen (hoofdstuk 4) zijn de instrumenten die we hiervoor hebben aangereikt.

Ter afronding, en als laatste aanvulling op deze 'gereedschapskist', poneren we tien stellingen. Evenals de andere instrumenten kunnen deze het gesprek over de toekomst van de politiefunctie voeden, om uiteindelijk te convergeren naar een motto dat past bij de politie van de toekomst. De vraag bij deze stellingen is steeds:

Als we ons perspectief richten op de toekomst van de politiefunctie, hoe zit het dan met de houdbaarheid van deze 10 stellingen?

1 'De politie is onmisbaar'

Is de politie wel zo onmisbaar als doorgaans wordt gedacht? Het is denkbaar dat wanneer particulieren en bedrijven in de problemen komen door bijvoorbeeld fraude of diefstal van identiteit, zij zelf oplossingen vinden – eventueel geholpen door banken of verzekeringsmaatschappijen - die prima passen binnen de regels van het recht. Paragraaf 2.1 kreeg de titel mee 'Zonder samenleving geen politie', maar geldt het omgekeerde ook: 'Zonder politie geen samenleving?'

2 'De politie is altijd waakzaam'

De politie is 7 dagen per week en 24 uur per dag paraat. Maar is dat, ook in de toekomst noodzakelijk? De politie is er toch vooral voor zaken die het daglicht niet kunnen verdragen. Pleit dit voor meer inzet 's nachts, en minder overdag? En is die waakzaamheid voor sommige, vooral plaats- en tijdonafhankelijke (virtuele) vormen van criminaliteit wel zo'n effectieve strategie?

3 'De politie is voorbereid'

Is de politie voldoende voorbereid op de toekomst? *Cybercrime* als speerpunt kiezen geeft bijvoorbeeld wel die indruk, maar lopen we daarmee niet achter de feiten aan? Zit *cyber* niet nu al in de haarvaten van onze samenleving?¹⁵³

4 ‘De politie is effectief’

Moet al het toekomstig handelen van de politie – empirisch gebleken, *evidence based* – effectief zijn? Moet en kan zij effectiever zijn? Is bekend wat de effectiviteit van de politie is - niet in de zin van aantallen processen verbaal, verwerkte aangiftes of opgepakte verdachten, maar in termen van haar bijdrage aan het realiseren van maatschappelijk doelstellingen?

5 ‘De politie is op sterkte’

Wat weten we van de verhouding tussen de sterkte van de politie en haar maatschappelijke effectiviteit? De Nationale politie is één van de grootste werkgevers in Nederland, in omvang vergelijkbaar met Defensie, met TNT-post, met de totale Nederlandse autobranche (handel, reparatie), met de omvang van Kodak of Nokia in betere tijden et cetera. Waarom een politiesterkte van 65.000? Kunnen we toe met een politiekorps half zo groot als het huidige? Of moet de omvang juist verdubbelen? En hoe zit het met de kwalitatieve dimensie ervan: is de politie slim genoeg, kan het slimmer, hoe goed is zij in haar vak?

6 ‘De politie is innovatief, zonder verlies van rechtsstatelijkheid’

Is innovatie verenigbaar met de politie als institutie van de rechtsstaat, met het *behoud* van de rechtsstaat? Of kan de politie uitsluitend innovatief zijn als het gaat om technologische innovatie? En als dat zo is: waar stuit innovatie dan op rechtsstatelijke beginselen of juridische en ethische grenzen? Hoe gaat de politie daarmee om?

7 ‘De politie heeft gezag’

De algemene opinie lijkt te zijn dat het gezag van de politie tanende is. Maar is dat zo, en hoe problematisch is dat dan? Heeft dat negatieve gevolgen voor de resultaten die de politie boekt? Wat doet ze daaraan, of kan de politie ook zonder gezag goed functioneren?

8 ‘De politie kiest’

Is de politie selectief in de zaken die zij aanpakt, of pakt zij alles aan? Legt zij zich bijvoorbeeld ook toe op moreel verwerpelijke, maar niet strafbare zaken? En als het zo is dat de politie keuzes maakt, hoe komt zij dan aan ‘apen op haar schouders’? Hoe kan zij de verleiding weerstaan die ‘apen’ op zich te nemen? Hoe komt zij ervan af?

9 ‘De politie werkt samen’

Gaat de mantra van ‘meer samenwerken’ ook de toekomst bepalen, of kiest de politie steeds vaker voor ‘alleen’, voor terugtrekken uit netwerken, voor selectief en exclusief ‘samen’, voor *bypasses* in de vorm van informele kleine kringen om maatschappelijke problemen ondanks verregaande multilateralisering snel en effectief aan te pakken? Verschuift het accent naar Europese samenwerking?

10 'De politie past vele rollen'

Wellicht past de politie vele rollen, maar het is de vraag of die rollen zich probleemloos laten combineren. Laat haar rol van streng handhaver zich verenigen met haar meer opvoedende rol? Zeker in een tijd dat die rollen ook door anderen worden gespeeld zou dat tot rolverwarring kunnen leiden. Wat betekent dit voor het vertrouwen van burgers in de politie, voor het gezag van de politie, voor haar legitimiteit?

Noten

- ¹ Formeel bepaalt uiteraard het parlement de inbedding van de politie in de samenleving. De politie is immers een staatsinstelling *pur sang*. In een rechtsstaat bepaalt de politiek binnen welke structuur wat voor soort van politiezorg wordt uitgeoefend. Het parlement gaat ten principale over de organisatie en werking van de politie (zie ook: Fijnaut, 2007b; Van Dijk e.a., 2010, p. 14).
- ² Fijnaut (1985) keek naar de situatie in Frankrijk, België, Duitsland, Engeland, de VS en Canada.
- ³ Tops, 2007.
- ⁴ Zie bijlage.
- ⁵ Zie bijvoorbeeld Hoogenboom, 2001; Osse, 2002; Boutellier e.a., 2005; Van Stokkom en Van den Brink, 2010; Van Dijk e.a., 2010; Tops e.a., 2010.
- ⁶ Goede uitzondering hierop is de recente poging van HRM Nationale Politie om (o.a.) scenario's te benutten om tot een gezamenlijk beeld te komen van de strategisch inhoudelijke ontwikkelingen binnen het politievak en de betekenis hiervan voor de kwaliteitseisen die aan de verschillende politiemedewerkers worden gesteld.
- ⁷ Zie ook Jochems e.a., 2009.
- ⁸ Zie Nap, 2007.
- ⁹ In lijn hiermee duiden anderen deze ontwikkeling aan met 'pluralisatie' (Crawford e.a., 2005; Jones en Newburn, 2006) en 'multilateralisatie' (zie Bayley en Shearing, 2001).
- ¹⁰ De behoefte aan veiligheid en veiliggestelde rechten en vrijheden ligt verankerd in het individu. Denk aan de bekende behoeftenpiramide van Maslow (Maslow, 1943). Breeman e.a. (2011) beschrijven deze behoefte in de context van het maatschappelijk collectief, politiek en bestuur.
- ¹¹ Hoofdstuk 2 van deze verkenning.
- ¹² SMVP, 21 juni 2012.
- ¹³ Het biedt houvast in instrumentele zin en als moreel anker. In de woorden van Helmoed Wierda: 'Het verwoordt precies waarom de meeste politiemensen voor dit beroep kiezen' (Wierda, 2006).
- ¹⁴ We streven hier niet naar een overzicht van alle taken die in de loop der tijd zijn toegevoegd aan de werklast van de politie – zoals taken gerelateerd aan de bestrijding van witteboordencriminaliteit, georganiseerde misdaad, terrorisme en – meer recent – *cybercrime*. Het doel van 2.2, en daarmee de selectie van deze drie taken is te illustreren dat de inhoud van de politiefunctie in de loop der tijd is veranderd.
- ¹⁵ Zie ook: Fijnaut, 2007c en Cachet en Versteegh, 2007.
- ¹⁶ Voor de beschrijving daarvan in paragraaf 2.2 baseren wij ons vooral op het werk van Fijnaut (2007a/b/c), Meershoek (2007, 2012a/b), Cachet en Versteegh (2007), en De Rooy (2011).
- ¹⁷ Zie ook: Meershoek 2012a.
- ¹⁸ Of de opstellers die ambitie waarmaken valt volgens Meershoek te betwijfelen. Hij merkt op dat *Politie in verandering* vrijwel uitsluitend ging over organisatorische problemen en oplossingen, niet over de maatschappij, de burgers of het bevoegd gezag (Meershoek, 2012b, p. 73).
- ¹⁹ Ministerie van Justitie, 1985.
- ²⁰ Lex Cachet op <http://www.websitevoordepolitie.nl/>, 1 december 2002.
- ²¹ Anno 2012 gaat het daarbij om de FIOD (Ministerie van Financiën), de SIOD (Sociale Zaken en Werkgelegenheid), de AID-do (Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) en de VROM-IOD (Infrastructuur en Milieu).

- ²² Zie: 'Het veiligheidsbeleid is in hoge mate inconsistent', een interview met Jan Terpstra in *Radboud Magazine*, maart 2012. Het beeld van Nederland als een *high crime society* leunde onder andere op (niet gecorrigeerde) internationale vergelijkingen op basis van criminaliteitscijfers - waaronder cijfers over fietsendiefstal. Aangezien in ons land veel fietsen zijn, die bovendien met enige regelmaat worden gestolen, geeft dat een vertekend beeld.
- ²³ Aldus Jochoms e.a., 2009.
- ²⁴ Idem.
- ²⁵ Ook wel aangeduid met *New Public Management*. Zie ook Terpstra, 2010, p. 20, evenals Bourgon, 2011. Bourgon beschrijft meer in het algemeen de ontwikkeling van een overheid gericht op *compliance* in het begin van de 20e eeuw, via een overheid gericht op *performance* aan het einde van de 20e eeuw, naar een veerkrachtige, responsieve overheid in de 21e eeuw, die zich richt op maatschappelijke resultaten.
- ²⁶ In *De politie en haar opdracht, de kerntakendiscussie voorbij* verwijst Patrick van Calster (2010) naar die associatie door zijn artikel te voorzien van de titel 'Veiligheidszorg is geen koekjesfabriek: het prestatie management voorbij' (p. 81).
- ²⁷ Zie het onderzoek voor Politie en Wetenschap van Jochoms e.a., 2009.
- ²⁸ Volgens Politie en Wetenschap wordt de politie structureel overvraagd (P&W, 2011, p. 5).
- ²⁹ Beck, 1992; Boutellier, 2005.
- ³⁰ Als onderdeel van het openbaar ministerie is het FP verantwoordelijk voor de opsporing en vervolging in die strafzaken, waarin een bijzondere opsporingsdienst (BOD) de trekkende rol vervult. Daarmee richt het zich op criminaliteitsbestrijding op het gebied van milieu, economie en fraude (<http://www.om.nl>).
- ³¹ Zie: Van Stokkom en Van den Brink, 2010.
- ³² We verwijzen hierbij naar Hans Boutellier's voetbal-/governance-model. Daarbij staat Justitie in de goal, de organisaties die zich met risico's bezighouden als verdedigende linie, maatschappelijke instituties en organisaties (woningcorporaties, zorg, scholen) als normatief middenveld en de sociale verbanden tussen burgers als voorhoede ('het elan van de samenleving').
- ³³ Van Stokkom en Van den Brink, 2010.
- ³⁴ Zoals Bob Hoogenboom ons wil laten geloven in zijn rede van 2009.
- ³⁵ Zie voor deze kwalificatie www.politie.nl.
- ³⁶ Eind 2003 gaf de Raad van Hoofdd commissarissen een projectgroep de opdracht een professionele visie te ontwikkelen op de toekomst van de politie. De projectgroep bestond uit politiechefs en externe adviseurs. Onder voorzitterschap van hoofdcommissaris Bernard Welten stelden zij de nota op.
- ³⁷ Zie Politie in ontwikkeling, 2006, voor een toelichting op deze begrippen.
- ³⁸ Terpstra, 2010, p. 21. De bestendige invloed van die kerntakenopvatting mag evenwel blijken uit de titel van het SMVP-congres: 'De politie en haar opdracht: de kerntakendiscussie voorbij' (15 april 2011).
- ³⁹ Evenmin als *Politie in Verandering* (PIV) voorziet PIO in een empirisch gefundeerde analyse van het veiligheidsvraagstuk (zie ook Meershoek, 2012b, p. 75).
- ⁴⁰ Politie en Wetenschap, 2011, p. 7.
- ⁴¹ Van der Torre, 2011.
- ⁴² Van Dijk e.a., 2010, p. 16.
- ⁴³ Zoals verwoord door Koopman, 2011. Dit in relatie met beheer dat te omschrijven is als 'de zorg voor de organisatie en instandhouding van het politiekorps' (Koopman, 2011). Zie ook Fijnaut (2012, p. 10) die gezag omschrijft als 'het te zeggen hebben over de daadwerkelijke uitoefening van de taak', en onder beheer verstaat: 'het te zeggen hebben over de inrichting van het orgaan dat instaat voor die taakuitoefening'.

- ⁴⁴ Met de 'uitbouw van donkerblauw' duidt Politie en Wetenschap op 'een forse uit- en aanbouw van het opsporingslandschap; onder meer in de vorm van nieuwe bovenregionale en landelijke opsporingseenheden met een focus op de zware, georganiseerde criminaliteit' (Politie en Wetenschap, 2011, p. 8). Volgens Politie en Wetenschap betreft het hier een uitbouw zonder een integrale blauwdruk of visie als grondslag.
- ⁴⁵ Zie ook: Cachet en Versteegh, 2007; Van Stokkom en Van den Brink, 2010; Van der Torre, 2011. Overigens is het aannemelijk dat bijvoorbeeld een leraar zich eveneens hierin herkent.
- ⁴⁶ Wij baseren ons hier op onze literatuurstudie en de gesprekken die wij hebben gevoerd met politiedeskundigen (zie bijlage).
- ⁴⁷ Vergelijk Shell, die zich van 'olieboer' naar 'energieleverancier' wist te positioneren.
- ⁴⁸ Die indruk lijkt vooral voort te komen uit een 'stammenstrijd binnen het establishment': 'Justitie is altijd als de dood geweest dat de rechercheertaak het stiefkind van de politie wordt als het "burgemeestersblok" het voor het zeggen krijgt' (zie NRC, 28 februari 2002).
- ⁴⁹ De vraag of die 'apen' inmiddels van de 'schouder' van de politie af zijn – een vraag uit het Politie en Wetenschap-programma (P&W, 2011, p. 11) – is voor bezinning op de toekomstige politiefunctie minder relevant.
- ⁵⁰ Zie Mertens e.a., 2003.
- ⁵¹ In lijn hiermee is de conclusie van Meershoek dat het voor een politiechef een lastige opgave is een korps bij de tijd te brengen (Meershoek, 2012a).
- ⁵² Zie Cachet en Versteegh, 2007.
- ⁵³ Schafer e.a. merken hierover op: 'All too often, police managers and leaders fall into the clichéd trap of fighting the proverbial last war. Decisions are made in an effort to correct the last debacle to occur within an agency, region, or the entire profession. Far less effort is devoted to considering ways to anticipate and mitigate the risks of the future' (Schafer e.a., 2012, p. 33).
- ⁵⁴ Zie Van den Berg e.a., 2012.
- ⁵⁵ Meer hierover in paragraaf 3.4.
- ⁵⁶ Zie Van Reenen (2012) over de geringe mate waarin kennis over de effectiviteit van (het optreden van) de Nederlandse politie voorhanden is.
- ⁵⁷ In ons oordeel over wat wel of niet relevant kan zijn, hebben wij ons laten leiden door het oordeel van gesprekspartners (zie bijlage) en auteurs die trends beschrijven in de context van politie.
- ⁵⁸ In dezelfde lijn laat Fijnaut zich (kritisch) uit over het ontwerpplan als hij opmerkt: 'de keuze en de grondslag van deze [strategische] thema's blijven in het duister gehuld en hun verhouding tot de "ontwerpprincipes" ... is niet bepaald helder' (Fijnaut, 2012, p. 14).
- ⁵⁹ Schafer e.a., 2012, p. 53.
- ⁶⁰ Vergelijk Fijnaut over trendstudies (Fijnaut, 1985).
- ⁶¹ POS, 1977.
- ⁶² Deze indeling is mede geïnspireerd op Cetron en Davies (2008). In de context van scenariostudies wordt meestal de PESTLE- of SEPTED-indeling gebruikt. Daarbij verwijst elke letter naar een discipline: politiek, economisch, sociaal et cetera. Aansluitend bij die traditie duiden wij onze indeling kort aan met 'PHIO-trendtypen'.
- ⁶³ Van der Vijver, p. 222 in Bruggeman e.a., 2010.
- ⁶⁴ Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie, 2005.
- ⁶⁵ Zie ook CCV, 2011.
- ⁶⁶ Begrip is afkomstig van Cetron, e.a., 2008.
- ⁶⁷ De stijging van het aantal inkomende justitiële rechtshulpverzoeken loopt van 30.970 in 2005 naar 45.710 in 2008. Zie Kuhry en De Kam, 2012, p. 138.
- ⁶⁸ CCV, 2011.

- ⁶⁹ Voor ideologie als basis voor geweld zie Pinker, 2011. Daarnaast noemt hij roofzucht, dominantie, wraak en sadisme als de overige wortels van geweld.
- ⁷⁰ CPB, 2010.
- ⁷¹ Zie ook De Koning, 2012.
- ⁷² Die veronderstelde roep om strengere straffen is o.a. aan te treffen bij De Koning, 2012. Een nuancering van het beeld dat de bevolking massaal strenger wil straffen is te vinden bij WODC/CBS (2011, pp. 78-79) en, in navolging daarvan, Tulder en Kroon, 2012.
- ⁷³ SCP, COB, 2012-1.
- ⁷⁴ Zie voor het laatste verschijnsel: Cetron e.a., 2008.
- ⁷⁵ Zie onder andere: Cetron e.a., 2008.
- ⁷⁶ P&W, 2011.
- ⁷⁷ Genoemd door Boutellier e.a., 2005.
- ⁷⁸ Voor een uitleg over deze begrippen verwijzen we naar Schafer e.a., 2012, p. 79.
- ⁷⁹ Schafer e.a., 2012, p. 96.
- ⁸⁰ Van der Vijver in Bruggeman e.a., 2010, p. 223.
- ⁸¹ Van Stokkom en Van den Brink, 2010.
- ⁸² Zie Zouridis e.a., 2010.
- ⁸³ Schafer e.a., 2012, p. 89.
- ⁸⁴ Schafer e.a., 2012, p. 101.
- ⁸⁵ Cetron e.a., 2008.
- ⁸⁶ Zie ook Bruggeman e.a., 2010, p. 284; Zouridis e.a., 2010.
- ⁸⁷ Van Dijk e.a. (2010) schetsen een verband tussen de economische crisis en legitimiteitsvraagstukken, politieke instabiliteit, schaalvergroting en centraliseringstendensen.
- ⁸⁸ Wel is het zo dat onderzoek van Ben Vollaard (2010a, 2010b) uitwijst dat dankzij het voor langere tijd opsluiten van enkele honderden zeer actieve veelplegers, het aantal auto- en woninginbraken in de grote steden in de periode 2001-2007 met 30 procent is gedaald. De baten van deze daling in de criminaliteit zijn tenminste twee keer zo hoog als de extra kosten die gemoed zijn met het langer opsluiten en tegelijkertijd behandelen van veelplegers.
- ⁸⁹ Directie Algemene Justitiële Strategie/ Splint en Van Wijck, 2009. Zie voor recent onderzoek naar het verband tussen werkloosheid en regelovertreding: Verbruggen e.a. (2012).
- ⁹⁰ WODC/ Raad voor de Rechtspraak, 2012.
- ⁹¹ De mate van vergrijzing kan worden uitgedrukt in de 'grijze druk': de verhouding tussen het aantal personen van 65 jaar of ouder en het aantal personen van 20 tot en met 64 jaar. Op 1 januari 2011 was de grijze druk in Nederland 26% (www.nationaalkompas.nl). Die druk zal de komende jaren toenemen.
- ⁹² De Kok en Verhoeven, 2012.
- ⁹³ CPB, 2010, p. 3.
- ⁹⁴ Bron: www.InOverheid.nl, 11 augustus 2010.
- ⁹⁵ Zie Osse, 2002; Hoogenboom, 2001.
- ⁹⁶ Zie respectievelijk: CCV, 2011; Fijnaut, 1985; Cetron e.a., 2008.
- ⁹⁷ www.InOverheid.nl, 11 augustus 2010. Overigens werken bij de politie meer vrouwen dan bij de particuliere beveiligingsdiensten: daar is ongeveer ¼ van de werknemers vrouw.
- ⁹⁸ Dit cijfer is samengesteld uit: 835 personen werkzaam in het politiewezen 'in dienst van den Staat' en 5680 personen werkzaam bij de politie 'in dienst van eene gemeente'.

- ⁹⁹ Politieomvang zoals vermeldt in Kamerstuk 32501, *Trendnota Arbeidszaken Overheid 2011*, p. 52. Het Jaarverslag Nederlandse Politie 2011 vermeldt een lager getal: in 2011 bedroeg de totale sterkte van de Nederlandse politie 62.727 fte's. Dat betekent een verhouding van 38 politiefunctarissen op 10.000 inwoners. Volgens dezelfde bron is de operationele politiesterkte in 2011 gestegen van 49.745 voltijdbanen naar 50.587 (MVenJ/ DG Politie, 2012). Nemen we de operationele sterkte als uitgangspunt dan gaat het om een verhouding van 30:10.000. AEF komt in vergelijkend onderzoek naar de politiesterkte in verschillende Europese landen uit op een verhouding van 34 op 10.000. Die verhouding geldt voor het jaar 2009, uitgaande van een politiesterkte van 55.599. AEF concludeert dat Nederland niet negatief afsteekt met betrekking tot de sterkte van de politie (AEF, 2012, p. 11).
- ¹⁰⁰ AEF, 2012, pp. 22-23.
- ¹⁰¹ Schafer e.a., 2011.
- ¹⁰² Uit Zouridis e.a., 2010; zie ook Cetron e.a., 2008.
- ¹⁰³ Schafer e.a. (2011) wijzen in dit verband op het voorbeeld van de Maori in combinatie met de aanpak van *reintegrative shaming* (New Zealand).
- ¹⁰⁴ Zie voor meer over de, in de loop der tijd ingrijpende verandering in de verdachtenpopulatie: Nelen, 2010, p. 495.
- ¹⁰⁵ Schafer e.a., 2011, p. 99.
- ¹⁰⁶ Eysink Smeets en Bervoets, 2011.
- ¹⁰⁷ Fijnaut, 2012, p. 20.
- ¹⁰⁸ Hoogenboom, 2001; Osse, 2002.
- ¹⁰⁹ Cetron e.a., 2008.
- ¹¹⁰ Achterliggende gedachte hierbij is dat spreiding van innovatiekosten over meerdere debiteuren innovatie bevordert. Daardoor kost innovatie relatief weinig.
- ¹¹¹ Volatiliteit doet een beroep op veerkracht. Zie hierover Schwartz, 2003.
- ¹¹² Aldus Norman en Spalek (2002) geciteerd in Zouridis e.a., 2010.
- ¹¹³ Zie bijvoorbeeld Varese, 2012.
- ¹¹⁴ Zie voor het belang van (zowel fysieke als virtuele) mobilisatie voor de politieorganisatie: Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie, 2005. De Stuurgroep suggereert een sterke samenhang tussen deze trend en de trend van internationalisering en globalisering.
- ¹¹⁵ Zie bijvoorbeeld het uitvoeringsprogramma *Communities that Care* (CtC) voor het Oude Westen, deelgemeente Rotterdam Centrum (<http://www.rotterdam.nl>).
- ¹¹⁶ Kamerstukken II 1998/99, 26 360, nr. 1.
- ¹¹⁷ Het onderscheid tussen middel en doel in de context van juridisering treffen we ook aan bij Telderstichting, 2012. De auteurs vatten juridisering op als de trend om wet- en regelgeving (inclusief procedures en bepalingen) minder te zien als beleidsinstrument en meer te verheffen tot doel op zich.
- ¹¹⁸ Zie bijvoorbeeld Mulkers en Haelterman, 2001.
- ¹¹⁹ Zie ook: Telderstichting, 2012.
- ¹²⁰ P&W, 2011.
- ¹²¹ Buruma, 2005, pp. 25-26.
- ¹²² Fijnaut, 2012, p. 6.
- ¹²³ Zie o.a. P&W, 2010, p. 12; Fijnaut, 2012, p. 6; SMVP, 2012; Busker, e.a., 2012.
- ¹²⁴ Zie Jensma, 2011. Brouwers argumentatie hierbij is dat ze dan opereren onder verantwoordelijkheid van politie en openbaar ministerie terwijl ze in dienst blijven van een particulier bedrijf. De overheid kan in dat geval eisen stellen aan *screening* en opleiding.
- ¹²⁵ Zie bijvoorbeeld Van Dijk e.a., 2010; CCV, 2011.
- ¹²⁶ In dat artikel pleit Jan van Dijk voor het door middel van overheidssubsidies bevorderen van het inschakelen van particuliere beveiligingsdiensten door het bedrijfleven. De auteur van dat artikel waarschuwt: 'Niet iedereen ziet de

politie als zijn of haar beste vriend, maar het moet duidelijk zijn, dat het oprukken van particuliere veiligheidsmensen die zich aan democratische controle onttrekken, pas echt gevaarlijk is' (Teunissen, 1987).

- ¹²⁷ Het betreft vooral de beveiligersbranche. De omvang van de particuliere opsporingsmarkt is moeilijker te schatten. Dan gaat het om de werkzaamheden van onder andere particuliere recherchebureaus, recherchewerk binnen bedrijfsbeveiligingsdiensten, informatiebureaus, en (forensische) onderzoek- en adviesbureaus (Nelen, 2010, p. 494).
- ¹²⁸ CoESS Facts & Figures, 2011. In 1980 waren dat er nog circa 10.000 (Van Steden, 2004).
- ¹²⁹ Heliview Research, 2011.
- ¹³⁰ Ter vergelijking: paragraaf 3.4.1 vermeldt een omvang van 65.000 en 62.727 in 2011 (operationeel: 50.587) en komt uit op een verhouding 39:10.000 (operationeel 30:10.000). Met een geschatte omvang van 36.000 en een verhouding van 22:10.000 hebben de cijfers van CoESS betrekking op een deel van de Nederlandse politiesterkte.
- ¹³¹ Zie ook: Van Steden en Sarre, 2007; Muller, 2010, p. 475.
- ¹³² Dit is wellicht een gevolg van de laatste reorganisatie die een besparing opleverde van 800 fte. Zie Jochoms e.a., 2009.
- ¹³³ Die treffen we bijvoorbeeld aan in een artikel van Ronald van Steden, 2007, getiteld 'Moratorium nodig op de beveiligingsbranche'. Rechtsstatelijke beginselen, zoals gelijkheid en rechtvaardigheid zouden daarmee op het spel komen te staan. Zie ook Jochoms e.a., 2009, voor een duiding van de trend van privatisering in termen van 'concurrentie'.
- ¹³⁴ Zie Terpstra, 2007.
- ¹³⁵ VPB staat voor Vereniging Particuliere Beveiligingsorganisaties.
- ¹³⁶ Van Steden, 2007.
- ¹³⁷ Volgens de Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie hoeft fragmentatie overigens geen probleem te zijn. Onze politie kent immers van oudsher versnippering en onduidelijkheid in verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen de verschillende politiesoorten en tussen lokaal en centraal niveau (Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie, 2005, p. 21).
- ¹³⁸ Naast gemeenteambtenaren met bijzondere opsporingsbevoegdheid is hierbij te denken aan de toenemende rol van inspecties (zie ook: Jochoms e.a., 2009) en opsporingsambtenaren buiten de reguliere politie, zoals bijzondere opsporingsdiensten, Koninklijke Marechaussee en AIVD (Nelen, 2010).
- ¹³⁹ Fijnaut, 1985. Zie ook: De Hert, 1995.
- ¹⁴⁰ Zie bijvoorbeeld Muller e.a., 2007.
- ¹⁴¹ Zie bijvoorbeeld Schuilenburg, 2008, of: Hoogenboom, 2009, p. 42.
- ¹⁴² Voor de periode 1995-2010 geldt een daling van het aantal geregistreerde misdrijven met 10%, en een daling van het aantal verkeersongevallen met letsel met 61%. Volgens de Integrale veiligheidsmonitor van het CBS (2010) is tussen 2004 – 2009 sprake van een forse daling van het aantal door burgers ondervonden delicten (29%), evenals een forse daling van het aantal slachtoffers (23%). Het aantal geregistreerde misdrijven per 1000 inwoners is van 2005 tot 2010 gedaald van 82 naar 72 (WODC, 2011).
- ¹⁴³ Rijksbrede kennisagenda, 2010, p. 97.
- ¹⁴⁴ Muller e.a., 2007, p. 23.
- ¹⁴⁵ De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2003) spreekt in dit verband van 'medialogica'.
- ¹⁴⁶ Zoals het welbekende Opsporing Verzocht en - meer regionale – varianten daarop zoals: Het Politiebureau, Politie te Paard, Bureau Hengeveld, Onder de Loep, Opsporing Noord, Team West, Ter Plaatsse, Bureau Brabant. Zie ook www.PolitieNieuws.tv en www.pit.tv.
- ¹⁴⁷ Zie bijvoorbeeld Van Stokkom en Van de Brink, 2010. Toegespitst op de politie: Cetron e.a. (2008) wijzen op het verdwijnen van de arbeidsethiek binnen de politie.

¹⁴⁸ Zie hiervoor Lerner, 1980. Zie ook Van der Vijver, 2010, p. 222.

¹⁴⁹ Zie Jansen e.a., 2012.

¹⁵⁰ Via PPS voor 50% gefinancierd door Gazelle.com.

¹⁵¹ Op basis van Rutgers, 2012.

¹⁵² Ontleend aan Gordon, 2005.

¹⁵³ Of in de woorden van Schafer e.a.: 'The notion of "cyber crime" and the staffing of computer crime squads may disappear, as every crime will have a cyber component' (Schafer e.a., 2012, p. 96).

Literatuur

Andersson Elffers Felix (AEF) (2012), *De sterkte van de arm: feiten en mythes*, Amsterdam: Reed Business (Politie & Wetenschap)

Bayley, David H., en Clifford D. Shearing (2001), *The new structure of policing. Description, conceptualization and research agenda*, Washington DC: National Institute of Justice

Beck, Ulrich (1992), *Risk society: Towards a new modernity*, London: Sage

Berg, Ellen van den, Gerdjan Hoekendijk en Bert Niemeijer (2012), *Vertrouwen in de rechtsstaat*, Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie/ Directie Strategie

Bervoets, E., E. van der Torre en J. Dobbelaar (2009), *Politiepolitiek – Een empirisch onderzoek naar politieke signalering en advisering*, Den Haag: COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement.

Bourgon, J. (2011), *A new synthesis of public administration – serving in the 21st century*, Canada: McGill-Queen's University Press

Boutellier, Hans, Pieter Ippel en Sima Nieborg (2005), *'Veiligheid gegarandeerd' en 'privacy gered'. Twee voorstelbare toekomstbeelden*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut

Breeman, G., A. Timmermans en F. van Dalzen (2011), *Politiek van de aandacht voor het Nederlandse veiligheidsbeleid - Een onderzoek naar maatschappelijke dynamiek, politieke agendavorming en prioriteiten in het Nederlandse Veiligheidsbeleid*, Den Haag: WODC

Brouwer, R., en T. Bakker (red.) (2008), *Liberticide. Kritische reflecties op het neoliberalisme*, Utrecht: IJzer

Bruggeman, W., E. Devroe en M. Easton (red.) (2010), *Evaluatie van 10 jaar politiehervorming. Terugkijken in het verleden en vooruitkijken in de toekomst*, Antwerpen: Maklu

Buruma, Y. (2005), *De dreigingsspiraal. Onbedoelde neveneffecten van misdaadbestrijding*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers

Buruma, Ybo (2011), *Geen blad voor de mond*, Nijmegen: Radboud Universiteit (rede)

Busker, Han, Sanna Eichhorn en Gerrit van de Kamp (2012), *Politie voert actie tegen woordbreuk werkgever*, in: *Eindhovens Dagblad*, 6 april 2012

Cachet, A., en P. Versteegh (2007), Politie en Samenleving, in: C.J.C.F. Fijnaut, E.R. Muller, U. Rosenthal en E.J. van der Torre, *Politie. Studies over haar werking en organisatie*, Deventer: Kluwer, pp. 1043-1078

Calster, Patrick van (2010), Veiligheidszorg is geen koekjesfabriek: het prestatiemanagement voorbij, in: B. van Stokkom, J. Terpstra en L. Gunther Moor, (2010), *De politie en haar opdracht: de kerntakendiscussie voorbij*, Apeldoorn/ Antwerpen: Maklu, pp. 81-95

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2012), *Integrale Veiligheidsmonitor 2011. Landelijke rapportage*, Den Haag/ Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek

Centraal Planbureau (CPB) (2010), Centraal Economisch Plan 2010, in: *Trendnota Arbeidszaken Overheid 2011*, Kamerstukken II, 2010/2011, 32 501, nr. 2, p. 3

Centraal Planbureau (CPB)/ Bas ter Weel, Albert van der Horst en George Gelauff (2010), *The Netherlands of 2040*, Den Haag: CPB

Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) (2011), *Trendsignalement 2011. Ontwikkelingen in maatschappelijke veiligheid*, Utrecht: Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid

Cetron, Marvin J., en Owen Davies (2008), *55 Trends shaping tomorrow's world*, Maryland: World Future Society (WFS)

CoESS Facts & Figures (2011), *Private security services in Europe*, www.coess.org

Coördinerend PolitieBeraad (1990), *Politie-milieutaak: handhaven of verliezen? Een milieubeleidsplan van de Nederlandse politie voor de negentiger jaren*, Den Haag: Coördinerend PolitieBeraad

Crawford, Adam, Stuart Lister, Sarah Blackburn en Jonathan Burnett (2005), *Plural policing: the mixed economy of visible patrols in England and Wales*, Bristol: The Policy Press

Directie Algemene Justitiële Strategie/ Splint, E. en P. van Wijck (2009), *Economische neergang en Justitierelevant gedrag*, Den Haag: Ministerie van Justitie

Dijk, Auke van, Bob Hoogenboom, Frank Hoogewoning, Maurice Punch en Kees van der Vijver (2010), *De kogel moet door de kerk. Pamflet over de toekomst van de politie*, Dordrecht: SMVP

Eysink Smeets, Marnix, en Eric Bervoets (2011), *De onaantastbaren. De destructieve doorwerking van onaantastbaren in wijk en buurt*, Den Haag: Nicis Instituut/ Landelijke Expertisegroep Veiligheidspercepties

Fijnaut, C.J.C.F. (1985), De toekomst van de politie in Nederland, in: *Tijdschrift voor de politie*, jrg. 47, nr. 11, 1985, pp. 367-389 en 542-551

Fijnaut, C.J.C.F. (2007a), *De geschiedenis van de Nederlandse politie. Een staatsinstelling in de maalstroom van de geschiedenis*, Amsterdam: Boom

Fijnaut, C.J.C.F. (2007b), Zwaartepunten in de geschiedenis van de Nederlandse politie. In: C.J.C.F. Fijnaut, *200 jaar politiegiedenis: Toespraken bij de presentatie van - De geschiedenis van de Nederlandse politie*, Amsterdam: Boom, pp. 13-34

Fijnaut, Cyrille (2007c), *De geschiedenis van de Nederlandse politie*, Tilburg/ Amsterdam: Uitgeverij Boom

Fijnaut, C.J.C.F. (2012), *Interventie hoorzitting 1ste Kamer 15 mei*

Fijnaut, C.J.C.F., E.R. Muller, U. Rosenthal en E.J. van der Torre (2007), *Politie. Studies over haar werking en organisatie*, Deventer: Kluwer

Gordon, Mary (2005), *Roots of empathy: Changing the world child by child*, New York: Thomas Allen Publishers

Heliview Research (2011), *Ontwikkelingen in de beveiligingsbranche. Branchescan particuliere beveiliging 2010*, Breda: Heliview Research

Hert, Paul de (1995), boekbespreking van Hoogenboom, A.B., *Het Politiecomplex. Over de samenwerking tussen politie, bijzondere opsporingsdiensten en particuliere recherche* (Arnhem, 1994), in: *Rechtskundig Weekblad*, jrg. 64, nr. 27, p. 934

Hoogenboom, A.B. (2001), 't *Neemt toe, men weet niet hoe. Scenariostudie financieel-economische criminaliteit*, Den Haag: Koninklijke Vermande (reeks Forensische Studies, deel 6)

Hoogenboom, Bob (2009), *Bringing the police back in. Notes on the lost & found character of the police in police studies*, Dordrecht: SMVP (rede)

Ministerie van Veiligheid en Justitie (MVJ), Directoraat Generaal Politie (DG Politie) (2012), *Jaarverslag Nederlandse Politie 2011*, Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie

Jansen, Thijs, Gabriël van den Brink en René Kneyber (2012), *Gezagsdragers - De publieke zaak op zoek naar haar verdedigers*, Amsterdam: Boom

Jensma, Folkert (2011), OM-topman Harm Brouwer blikt terug: over Hells Angels, BOA's en getapte advocaten, in: *NRC*, 14 maart 2011

Jochoms, M.P.C.M., A. Cachet, A. van Sluis, A. Sey en A.B. Ringeling (2009), *Het politiebestedel betwist*, www.websitevoordepolitie.nl, 1 oktober 2009

Jones, T., en T. Newburn (red.) (2006), *Plural policing: a comparative perspective*, London: Routledge

Kamerstukken II 1998/99, 26 360, nr. 1, *Juridisering in het openbaar bestuur*

Kamerstukken II, 2010/2011, 32 501, nr. 2, *Trendnota Arbeidszaken Overheid 2011*

Kok, J.M.P. de, en W.H.J. Verhoeven (2012), Vergrijzing. Impact op ondernemerschap en arbeidsmarkt, *Basis, tijdschrift voor beleidsonderzoek*, nr. 2, pp. 13-17 (essay)

Koning, Bart de (2012), *De veiligheidsmythe. Over politie, Justitie en misdaad in Nederland*, Amsterdam: Uitgeverij Balans

Koopman, Jaap (2011), De rechtsstatelijke inbedding van de nationale politie, in: *Nederlands JuristenBlad*, jrg. 86, nr. 26, pp. 1674-1681

Kuhry, Bob, en Flip de Kam (red.) (2012), *Waar voor ons belastinggeld? Prijs en kwaliteit van publieke diensten*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau

Lerner, M.J. (1980), *The belief in a just world: a fundamental delusion*, New York: Plenum

Maslow, A.H. (1943), A theory of human motivation, in: *Psychological Review*, jrg. 50, nr. 4, pp. 370-396

Meershoek, G. (2007), *De geschiedenis van de Nederlandse politie. De gemeentepolitie in een veranderende samenleving*, Amsterdam: Boom

Meershoek, Guus (2012a), *Kees Peijster en de herijking van de maatschappelijke politierol*, Den Haag: Boom Lemma Uitgevers (oratie)

Meershoek, A.J.J. (2012b), *Onzichtbaar, integer, weinig gerespecteerd: grondtrekken van de Nederlandse politietraditie*, Amsterdam: Reed Business (Politie & Wetenschap overzichtsstudies)

Mertens, F.J.H., R. Pieterman, K. Schuyt en G. de Vries (red.) (2003), *Pech moet weg*, Amsterdam: Amsterdam University Press

Ministerie van Justitie (1985), *Samenleving en criminaliteit: een beleidsplan voor de komende jaren*, Den Haag: Ministerie van Justitie

Mulders, Joris, en Harald Haelterman (2001), *Theorie en praktijk van de private opsporing*, Antwerpen: Maklu

Muller, E.R. (2010), Organisaties in de criminaliteitsbestrijding, in: E.R. Muller, J.P. van der Leun, L.M. Moerings en P.J.V. van Calster, *Criminaliteit. Criminaliteit en criminaliteitsbestrijding in Nederland*, Alphen aan den Rijn: Kluwer

Muller, E.R., L.J.J. Rogier, H.R.B.M. Kummeling, R. Dammen, R.P. Bron, A.J. Th. Woltjer en V.C. Kalkhoven (2007), *Bestuur, recht en veiligheid: bestuursrechtelijke bevoegdheden voor openbare ordehandhaving en terrorismebestrijding*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers

Muller, E.R., J.P. van der Leun, L.M. Moerings en P.J.V. van Calster (2010), *Criminaliteit. Criminaliteit en criminaliteitsbestrijding in Nederland*, Alphen aan den Rijn: Kluwer

Nap, Jan (2007), Vragen naar goed politiewerk; ontwikkelingsgericht politiewerk als perspectief, in: *Tijdschrift voor de Politie*, jrg. 69, nr. 1-2, pp. 25-29

Nelen, H. (2010), Opsporing en recherche; enkele overpeinzingen, in: E.R. Muller, J.P. van der Leun, L.M. Moerings en P.J.V. van Calster, *Criminaliteit. Criminaliteit en criminaliteitsbestrijding in Nederland*, Alphen aan den Rijn: Kluwer, pp. 493-507

Osse, A. (2002), Wat doet de politie nu eigenlijk, en wat moet ze doen? – Werken met toekomstscenario's, in: *Tijdschrift voor de Politie*, jrg. 64, nr. 7-8, pp. 25-29

Pinker, Steven (2011), *The better angels of our nature: why violence has declined*, New York: Viking

Politie en Wetenschap (P&W) (2011), *Programma Politie en Wetenschap, Call 2011*, Apeldoorn: Politieacademie

Politie in ontwikkeling (2006), *In gesprek over Politie in ontwikkeling. Een visie die staat als een huis*, Den Haag: Politie in ontwikkeling

Ponsaers, P., en L. Gunther Moor (red) (2007), *Reassurance policing: concepten en receptie*, Brussel: Politeia

Projectgroep OrganisatieStructuren (POS) (1977), *Politie in Verandering*, Den Haag: Staatsuitgeverij

Punch, Maurice, Bob Hoogenboom en Tom Williamson (2005), Paradigm lost: the Dutch dilemma, in: *The Australian and New Zealand Journal of Criminology*, jrg. 38, nr. 2, pp. 268-281

Raad van Hoofdcommissarissen (RHC) (2002), *De toekomst van de milieutaak*, Den Haag: RHC

Raad van Hoofdcommissarissen (RHC) (2005), *Politie in ontwikkeling - Visie op de politiefunctie*, Den Haag: NP

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) (2003), *Medialogica*, Den Haag: RMO (advies)

Radboud Magazine (2012), Het veiligheidsbeleid is in hoge mate inconsistent (interview met Jan Terpstra), in: *Radboud Magazine*, jrg. 4, nr. 31, pp. 30-33

Reenen, P. van (2012), *Tot op heden is dergelijk onderzoek niet verricht. De stand van kennis en onderzoek, deel II*, Apeldoorn: Politie en Wetenschap (Politie & Wetenschap Overzichtsstudies)

Rooy, Piet de (red.) (2011), *Waakzaam in Amsterdam. Hoofdstad en politie vanaf 1275*, Amsterdam: Boom

Rutgers, M.R. (2012), Het ongrijpbare van de overheid, in: *Openbaar Bestuur*, jrg. 21, nr.1, pp. 7-13

Schafer, Joseph A., Michael E. Buerger, Richard W. Myers, Carl J. Jensen III en Bernard H. Levin (2012), *The future of policing: a practical guide for police managers and leaders*, Boca Raton/ London/ New York: CRC Press/ Taylor and Francis Group (Modern Police Administration Series)

Schuilenburg, Marc (2008), Een gecontroleerde vrijheid, Neoliberalisme, veiligheid en verzekeringen, in: R. Brouwer en T. Bakker (red.), *Liberticide. Kritische reflecties op het neoliberalisme*, Utrecht: IJzer, pp. 74-92

Schwartz, Peter (2003), *Inevitable surprises: thinking ahead in a time of turbulence*, Londen: The Free Press

Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) (2012), *Waar voor ons belastinggeld*, Den Haag: SCP

Sociaal Cultureel Planbureau (SCP)/ Paul Dekker, Josje den Ridder en Paul Schnabel (2012), *Continu Onderzoek Burgerperspectieven, 2012-1*, Den Haag: SCP

SMVP (2012), *Wat mogen burgers van de Nationale Politie verwachten?*, www.smvp.nl

Steden, R. van (2004), *Particuliere beveiliging in Nederland. Een branche in beweging*, Gorinchem: Vereniging van Particuliere Beveiligingsorganisaties

Steden, Ronald van (2007), Moratorium nodig op de beveiligingsbranche, in: *Socialisme & Democratie*, jrg. 64, nr. 6, pp. 32-38

- Steden, R. van, en R. Sarre (2007), The growth of privatized policing: some cross-national data and comparisons, in: *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*, jrg. 31, nr. 1, pp. 51-71
- Stokkom, Bas van, en Gabriel van den Brink (2010), *De heerlijke nieuwe wereld van lokale veiligheid. Scenario's politie en burgerschap 2020*, Apeldoorn: Politieacademie
- Stokkom, B. van, J. Terpstra en L. Gunther Moor, (2010), *De politie en haar opdracht: de kerntakendiscussie voorbij*, Apeldoorn/ Antwerpen: Maklu
- Strategieeraad Rijksbreed (2010), *Rijksbrede kennisagenda; fase 1, trends en ontwikkelingen*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie (Commissie Leemhuis) (2005), *Lokaal verankerd, nationaal versterkt*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Telderstichting (2012), *Onbetwistbaar recht? Juridisering en het evenwicht tussen rechtsstaat en democratie*, Den Haag: Telderstichting
- Terpstra, J. (2007), Nieuwe toezichhouders in de publieke ruimte: geruiststelling, fragmentering en vermarkting, in: P. Ponsaers en L. Gunther Moor (red), *Reassurance policing: concepten en receptie*, Brussel: Politeia, pp. 129-152
- Terpstra, J. (2010), *De maatschappelijke opdracht van de politie. Over identiteit en kernelementen van politiewerk*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers
- Teunissen, Anneke (1987), Privatisering van politietaken dreigt, in: *De Waarheid*, 31 oktober 1987
- Tops, P.W. (2007), *Kennis van de frontlijn*, Apeldoorn: Politieacademie (rede)
- Tops, P.W., M. van Duin, P. van Os, en S. Zouridis (2010), *Sleuren of sturen? Gemeenten en de sturing van veiligheid en politie*, Den Haag: VNG
- Torre, Edward J. van der (2011), *Politiewerk aan de basis: stevig en nuchter*, Apeldoorn: Politieacademie (rede)
- Tulder, Frank van, en Rutger Kroon (2012), 'Uitermate effectief?' Beelden en feiten over misdaad en straf, in: *Nederlands JuristenBlad*, jrg. 87, nr. 32, pp. 2233-2238
- Varese, Frederico (2012), How Mafias take advantage of globalization: the Russian mafia in Italy, in: *The British Journal of Criminology*, jrg. 52, nr. 2, pp. 235-253

Verbruggen, Janna, Arjan A.J. Blokland en Victor R. van der Geest (2012), Effects of employment and unemployment on serious offending in a high-risk sample of men and women from ages 18 to 32 in The Netherlands, in: *The British Journal of Criminology*, jrg. 52, nr. 5, pp. 845-869

Vollaard, Ben (2010a), *Het effect van langdurige opsluiting van veelplegers op de maatschappelijke veiligheid*, Amsterdam: Reed Elsevier

Vollaard, Ben (2010b), *Het publieke belang bij private preventie. Een economische analyse van inbraakpreventiebeleid*, Amsterdam: Reed Elsevier

Vijver, Kees van der (2010), De toekomst van het politieonderzoek, in: W. Bruggeman, E. Devroe en M. Easton (red.), *Evaluatie van 10 jaar politiehervorming. Terugkijken in het verleden en vooruitkijken in de toekomst*, Antwerpen: Maklu, pp. 211-229

Wierda, H. (2006), Essenties van politiewerk, deel 2, in: *Tijdschrift voor de Politie*, jrg. 68, nr. 12, 2006, pp. 9-12

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2011), *Criminaliteit en rechtshandhaving 2010, ontwikkelingen en samenhangen*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers (reeks Onderzoek en beleid, nr. 298)

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), Raad voor de Rechtspraak (2012), *Capaciteitsbehoefte Justitiële Ketens t/m 2017. Beleidsneutrale ramingen*, Den Haag: WODC (cahier 2012-9)

Zouridis, S., M. Smidts en P. van Os (2010), Hoe 'houdbaar' is de Nederlandse politie?, in: *Tijdschrift voor de Politie*, jrg. 72, nr. 6, pp. 24-29

Zouridis, Stavros, Maarten Smidts en Peter van Os (2010), *Na de crisis. Langetermijneffecten van de financieel-economische crisis voor de politie*, Driebergen: WagenaarHoes Organisatieadvies

Bijlage: Geïnterviewde personen

Monica den Boer (Vrije Universiteit Amsterdam, Politieacademie)

Hans Boutellier (Vrije Universiteit Amsterdam, Verwey Jonker Instituut)

Gerben Bruinsma (Vrije Universiteit Amsterdam)

Karel Bun (Scholengroep Den Haag Zuid-West)

Harmen van Dijk (DG Politie/ Programma Bestuur en Organisatie)

Evelien Eggink (Sociaal Cultureel Planbureau)

Marnix Eysink Smeets (Hogeschool InHolland)

Cyrille Fijnaut (Emiritus hoogleraar/ Universiteit Tilburg)

Marjan Hanrath, Geertje van Hoogdalem, Maarten Smidts (Vts Politie Nederland/ NPI)

Bob Hoogenboom (Vrije Universiteit Amsterdam, Nijenrode Business Universiteit, London School of Economics)

Guus Meershoek (Politieacademie, Universiteit Twente)

Debora Moolenaar (WODC)

Willem Taalen (Politie Amsterdam-Amstelland)

Wil van Tilburg (KLPD, IPOL)

Pieter Tops (Politieacademie, Universiteit Tilburg)

Ben Vollaard (Universiteit Tilburg)

Bernard Welten (voormalig korpschef/ Politie Amsterdam-Amstelland)

Kopiëren is toegestaan, mits bronvermelding

Auteurs

Ellen van den Berg
Cor Hermans
Jeannette Quast

Nadere informatie

Directie Strategie
Ministerie van Veiligheid en Justitie
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
T 070 370 74 09 | l.m.van.wel@minjus.nl
www.rijksoverheid.nl/venj

Fotografie

www.istockphoto.com



Dit is een uitgave van de Directie Strategie (DS) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. De directie ondersteunt de leiding van het departement bij strategieontwikkeling. Zij agendeert maatschappelijke ontwikkelingen en bevordert oog voor de lange termijn. De directie heeft als uitgangspunt dat strategie pas werkt, als die samen met de stakeholders wordt ontwikkeld.

November 2012 | Publicatienummer: J-15908
ISBN/EAN: 978-90-74797-20-7

Wat behelst de politiefunctie over pakweg 10 tot 15 jaar? En wat betekent dat voor de politie? Wat is dan haar motto?

Dit rapport gaat in op de dynamische relatie tussen samenleving en politiefunctie en de betekenis daarvan voor de toekomst van die functie.

In vijf, zelfstandig leesbare hoofdstukken verkennen we relatief zekere én onzekere maatschappelijke ontwikkelingen die relevant kunnen zijn als VenJ/ politie zich een beeld willen vormen van de toekomstige politiefunctie. Daarbij kijken we terug én vooruit. Dat resulteert in een historische schets van de politiefunctie, in twaalf toekomstbestendige vragen over de positionering van de politiefunctie, in een ordening van een grote hoeveelheid trends naar vier trendtypen en in vier contrasterende toekomstverhalen. We sluiten af met tien stellingen.

Hiermee bieden we VenJ/ politie diverse instrumenten om het nadenken over de toekomstige politiefunctie te faciliteren, opdat zij tijdig kunnen anticiperen en meeveren op maatschappelijke ontwikkelingen in een – naar het zich laat aanzien – hoogst onbestendige en deels virtuele wereld, terwijl het vraagstuk van hoe zich te positioneren zich ongeacht het tijdsgewricht onveranderd aandient.