

## Voorwoord

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

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

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

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

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

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

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

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

regels en normen van de samenleving. Deze regels en normen zijn immers via inspraak, medezeggenschap, dialoog en overleg tot stand gekomen. Burgers zijn als het ware hun eigen politieagent geworden. Tegelijk ervaren zij echter dat het naleven van de eigen, moderne normen een te zware opgave is. Er is een sterke behoefte om de eigen normoverschrijdingen te gedogen. Als zij dan door de politie op hun falen worden geattendeerd, is de woede groot. De politie doet er volgens de auteur in deze nieuwe situatie goed aan om niet in discussie te gaan, maar snel, gericht, zichtbaar en vooral correct op te treden.

De meest ingrijpende verandering in de politie de afgelopen decennia betrof de samenstelling van het personeel. Vanaf de jaren zeventig betraden vrouwen de korpsen. Eind jaren tachtig begon men ook te streven naar een evenwichtige etnische samenstelling van het politieapparaat. Janine Janssen beschrijft de moeizame pogingen om meer allochtonen te werven voor de politie, waarbij hun lage opleidingsniveau een obstakel vormde. Een ander probleem was dat eenmaal geworven allochtone agenten er vaak weer snel de brui aan gaven. Vaak voelden de nieuwkomers zich niet thuis in de witte politiecultuur of werden zij ronduit gediscrimineerd. Sinds de eeuwwisseling beschouwt de politieleiding de instroom van allochtonen niet langer als (enkel) een issue van legitimiteit en rechtvaardigheid, maar als noodzakelijk voor een effectief functioneren in een multi-etnische samenleving en als een verrijking van het politiewerk. Daarbij wordt verondersteld dat allochtonen specifieke kennis inbrengen over de etnische gemeenschap waaruit zij voortkomen. De auteur merkt op dat deze zienswijze het risico van stigmatisering met zich meebrengt. Niet elke Turkse agent is immers automatisch een eerwraakdeskundige. Zij besluit met een pleidooi voor meer onderzoek naar wat er daadwerkelijk op de politiewerkvloer gebeurt, zodat wellicht een antwoord kan worden gevonden op de vraag waardoor het percentage allochtonen bij de politie nog altijd erg laag is.

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

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

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

Guus Meershoek  
Marit Scheepmaker \*

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