

Geachte decaan, dames en heren,

In 1982 stap ik een collegezaal binnen om het vak politicologie te gaan volgen. De rode draad in dat semester zijn staatsvormingsprocessen in de 17^e en 18^e eeuw. Het politieke systeem van de feodaliteit en het absolutisme maakt plaats voor de nationale eenheidstaat. De **willekeur van de macht** maakt plaats voor het begin van de democratie en de rechtstaat. *The Rule of Law*, zoals dat zo mooi in het Engels klinkt.

In de literatuurlijst van het vak staan twee proefschriften van Nederlandse politiemensen:

- Fijnaut, *Opdat de macht een toevlucht zij? De geschiedenis van de politie als een politieke instelling* en;
- Van Reenen, *Overheidsgeweld. Een sociologische studie van de dynamiek van het geweldsmonopolie*.

In beide proefschriften wordt op een **fascinerende wijze** geanalyseerd waarom de politie als instituut als gevolg van staatsvormingsprocessen op het politieke toneel verschijnt en welke functie zij heeft.

De functie is in de kern een **politieke functie**. Niet alleen tijdens de staatsvormingsprocessen, maar sindsdien in ons politieke bestel. De Britse politieonderzoeker Robert Reiner schrijft *The Politics of the Police* dat herdruk na herdruk kent.

De titel drukt kort en krachtig de relatie uit tussen politiek en politie. Denkt u alleen maar aan de woorden politiek, politie en het Engelse *policing*, *policy & police* die uitdrukking geven aan deze relatie.

De politieke functie werkt door in drie primaire processen van de politie: handhaving van de openbare orde, rechtshandhaving en hulpverlening. Dit wordt de ‘**craft of policing**’ genoemd. Het vak.

Deze *craft of policing* staat of valt met de kwaliteit van onderliggende informatie. Deze moet goed zijn en tijdig beschikbaar zijn. Deze dagen wordt in dit verband gepraat over *intelligence*.

De politie dient bij de uitoefening van deze taken zelf binnen de rechtstaat te blijven. Subsidiariteit en proportionaliteit zijn wezenlijk. De rechtstaat kent twee dominante waarden: instrumentaliteit en rechtsbescherming.

Een paar woorden over de primaire processen.

Onze samenleving heeft een **fundamentele behoefte aan een herkenbare, betrouwbare en voorspelbare sociale orde**. Het kenmerk van de rechtstaat is – de veel gebruikt definitie van Max Weber – het **legitiem geweldsmonopolie**. De politie handhaaft de openbare orde en is:

- specialist in de uitoefening van dwang, desnoods met ‘**niet onderhandelbaar geweld**’;
- Bittner: ‘the function of the police is to stop something that ought not to be happening and about which someone had better do something now’;
- ‘the **capacity for decisive action**’ en ‘**reproducing order**’ zijn twee andere klassieke definities.

Wanneer de orde op het niveau van de staat wordt gehandhaafd door de inlichtingendiensten, dan wordt gesproken over nationale veiligheid. Op het niveau van de straat spreken we over openbare orde.

Het dagelijkse politiewerk heeft overwegend betrekking op ordehandhaving en voorkomen dat de orde wordt verstoord. Van burenruzies tot voetbalvandalisme. Van het regelen van het verkeer na een ongeluk tot het beschermen van leden van het Koninklijk Huis en bedreigde politici. De variaties zijn talrijk.

Er zijn talloze **mythes over de politie** die het zicht op dit dagelijkse politiewerk vertroebelen:

- de **crime fight mythe**: in werkelijkheid wordt maar een relatief beperkt deel van de capaciteit ingezet voor de opsporing en zaken worden niet opgelost binnen 50 minuten zoals de CSI helden dat doen. Het oplossingspercentage schommelt rond de 20%. De politie is sterk afhankelijk van informatie vanuit het publiek en
- de **oorzaken van criminaliteit** liggen ver buiten het bereik van de politie (politieke, sociale, economische en culturele verklaringen). De politie heeft een belangrijke functie in individuele gevallen, maar bovenal een symbolische functie;
- de **community policing mythe**: wijkzorg is wezenlijk en belangrijk, maar de politiefunctie wordt uitgeoefend door:
 - (1) de AIVD en de MIVD
 - (2) de Koninklijke Marechaussee
 - (3) het Korps Landelijke Politiediensten en de Nationale Recherche
 - (4) de Rijksrecherche

- (5) Bijzondere opsporingsdiensten
- (6) Speciale bijstandseenheden als de Mobiele Eenheid of de Dienst Speciale Interventies en
- (7) binnen de politie door de geüniformeerde dienst (surveillance, noodhulp) en gespecialiseerde diensten (recherche, observatie- en arrestatieteams et cetera).

Ik kom op een aantal van deze diensten terug. Hier volsta ik met de vaststelling dat ordehandhaving (desnoods met geweld) de oerfunctie van de politie is.

Ik **citeer collega Naeyé** die gaandeweg zijn onderzoek:

‘onder de indruk (komt) van de lange reeks voorvallen waarin de politieambtenaren – op de plaats waarheen zij door de meldkamer gestuurd waren – geconfronteerd werden met allerlei soorten agressieve, geflipte, gestoorde, gewelddadige, suicidale, dronken, gevaarlijk spugende of met het HIV-virus besmette burgers. Maar ook met (massale) vechtpartijen, huiselijk geweld, overlast van voetbalsupporters, bemoeienis van omstanders, uitgaansgeweld en op heterdaad betrapte misdrijven’. Aan de zijde van de politie en deze burgers ‘vielen klappen en gewonden’. Het onderzoeksmateriaal maakt volgens Naeyé duidelijk ‘hoe moeilijk, bizar en gevaarlijk politiewerk kan zijn, maar ook hoe gevarieerd en onvoorspelbaar’.

Mijn **stelling vandaag** is dat de politieke functie van de politie en de daaruit volgende primaire taken zijn overwoekerd door sociaalwetenschappelijk onderzoek uit de bestuurskunde, de bedrijfskunde, postmodernistische geheimtaal, het consultancy jargon, abstract leiderschapgebabbel en

anderszins ideologische geïnfecteerde teksten die over alles behalve de *craft of policing* gaan.

We zijn in het politieonderzoek de politie kwijtgeraakt. Ik heb daar zes verklaringen voor:

- 1) De opening van **Pandora's box** in 1984 en 1985.
 - *Commissie-Roethof* en het rapport *Samenleving en criminaliteit*. Ordehandhaving, rechtshandhaving en hulpverlening worden vanaf dan meer en meer geherdefinieerd in termen van 'veiligheid'.
 - Een brede – abstracte – term waarvan collega Boutellier terecht opmerkt dat deze daardoor feitelijk onbruikbaar is geworden. Human security; sociale veiligheid, fysieke veiligheid, safety/security. Een eindeloze variatie is voorhanden. Niemand is tegen welke 'veiligheid' dan ook, maar onderling is sprake van een Babylonische veiligheidspraakverwarring.
 - Het gevolg is ook dat vanaf dan een horizontale samenwerkingsideologie wordt uitgerold: integrale veiligheid, ketensamenwerking, win-winsituaties en het briljante concept '1+1=3'.

- 2) In 1993 is een **generatie korpschefs** aan de macht die eind jaren 70 een visie hebben uitgewerkt op de politiefunctie die zich kenmerkt door despecialisatie, brede taakstelling en dicht bij de burger georganiseerd.
 - Ordehandhaving en rechtshandhaving krijgen relatief minder aandacht en hulpverlening in de vorm van horizontale relaties met burgers wordt dominant.

- 3) **New Kids on the Block:** particuliere veiligheidsmarkt groeit en bloeit;
- Deze ontwikkeling wordt naadloos ingevoegd in de horizontale samenwerkingsideologie: en sindsdien is de beleidstaal zwanger van pps.
- 4) **New Public Management:** politieleiders verliezen de *craft of policing* doordat zij zichzelf opnieuw gaan uitvinden langs de lijnen van kwaliteitsprocessen, standaardisering en protocollen.
- Ordehandhaving en rechtshandhaving raken gebureaucratiseerd en;
 - een nieuwe elite van technocratische managers krijgt het voor het zeggen; zij worden vergadertijgers en werken met spreadsheets, power point presentaties en weten niet meer wat er op straat gebeurt.
- 5) **Trouble in paradise:** de IRT-affaire, opsporing is in een crisis beland, maar door deze affaire worden ook oude vriendschappen binnen de politie en tussen de politie en het O.M. danig verstoord.
- De aandacht voor het vak verdwijnt in bureaupolitiek en ruzies waarvan sommige nog na-ijlen.
- 6) Verdere **fragmentatie van de politiefunctie:** ‘plural policing’ : het bestuur organiseert eigen toezicht in de vorm van toezichthouders en nieuwe bestuurlijke instituten als de AFM, de NMa en bijvoorbeeld de Opta. Een nieuwe gemeentepolitie krijgt gestalte door de gemeentelijke diensten stadstoezicht.

De politieke functie en de daaruit volgende primaire politietaken worden mondjesmaat bedield in het onderzoek:

- de caleidoscopische werkelijkheid van politiewerk wordt verkleind tot *community policing*;
- de horizontale samenwerkingsideologie is dominant geworden (zowel naar burgers als naar partners in de veiligheidsketen) en
- de politie verdwijnt in de coulissen;
- enkele van de meest toonaangevende internationale politieonderzoekers voorspellen dat wij getuige zullen zijn van een wereld waarin de politiefunctie wordt uitgevoerd in pluriforme (nodale) netwerken en waarin de staat (en bijgevolg) de politie een marginale rol zullen spelen.

Het gevolg is dat veel bestuurskundigen, bedrijfskundigen, en veranderkundigen zich zijn gaan bezighouden met de politie, waarbij de nadruk is komen te liggen op reorganisaties, sturing, procesbeschrijvingen, veranderkundige trajecten en leiderschapsprogramma's.

Maar dit niet alleen. Enkele jaren terug constateerden collega's Bruinsma en Van de Bunt dat de **kennisinfrastructuur** op het terrein van criminaliteit en veiligheid:

- ad hoc, incidentgestuurd, oppervlakkig, beleidsgestuurd en bovendien theoretisch armoedig is.

Dat is sindsdien niet beter geworden. We zijn de politie kwijtgeraakt.

Bringing the police back in

Allereerst door te wijzen op de veranderende politieke context:

- 1) **maatschappelijke onrust** over criminaliteit (Millinxbuurt, Rotterdam 1999);
- 2) **politisering/mediatisering** van veiligheid met als gevolg dat ‘alles’ een politieke lading krijgt en wordt gherdefinieerd in electorale barometers, met als gevolg:
- 3) **populisme**. Nuances raken op de achtergrond. Politici en bestuurders – veelal niet gehinderd door het ontbreken van kennis over het politievak en/of de theoretische kaders – bemoeien zich met komma’s en punten;
- 4) **11 september en twee politieke moorden**. Palgrave/Macmillan serie over de gevolgen van 11/9 op politiek, media, rechtshandhaving, massacultuur et cetera.
- 5) **politiek-bestuurlijke irritatie** over kritische incidenten in de rechtshandhaving (Puttense moordzaak, Schiedammer Parkmoord). De kwaliteit van de recherche staat ter discussie.

De veranderende politieke context leidt tot veranderingen in de uitoefening van de politiefunctie die vrijwel allemaal nog worden gemist door politieonderzoekers. Ik spreek over ‘**onderstromen**’.

Dat geldt voor de **craft of policing** en voor informatieprocessen.

Welke zijn dit?

Ordehandhaving: twee niveaus

1^e niveau

- Nationale veiligheid: verdriedubbeling AIVD, toename samenwerking politie, uitbreiding regionale inlichtingendiensten; projecten radicalisering/polarisering binnen de politie en het bestuur;
- oprichting NCTb.

2^e niveau

Openbare orde:

- rol en functie van de Kmar: 2.200 in 1993, nu 6.700;
- discussie over kwaliteit van beroepsvaardigheden trainingen;
- **the capacity for decisive action**, idem: bonden, *opinion makers* als collega Buruma en Van der Torre. Twijfel, een wezenlijk vraagstuk, omdat niet of half zacht optreden de legitimiteit van de staat aantast en problemen ook erger kan maken;
- Collega Van Reenen die een hoofdstuk schrijft met titel '**De tanden van de politie**' en zich afvraagt of het 'dreigingsysteem' dat de politie is wel goed genoeg functioneert.

Rechtshandhaving

- nationale recherche; bovenlokale recherche, dienst internationale politiesamenwerking;
- finec, cybercrime;
- programma versterking opsporing;
- toepassing van opsporingsmiddelen: van forensisch onderzoek op een plaats delict tot de inzet van speurhonden, of de kwaliteit van verhoren, de toegevoegde waarde van telefoontaps;
- de modernisering van rechercheonderwijs en de aansluiting op de praktijk.

Dienstverlening

- *community policing, reassurance policing, restorative policing*: er is nog altijd een sterke traditie in het politieonderzoek voor deze

- wezenlijke taak en veel onderzoekprogramma's en interesses van de politieonderzoekers blijven steken op dit domein, maar
- de onderstromen wijzen op de geleidelijke veranderingen: willen we dit en tot hoever?

Intelligence

- informatiegestuurde politiezorg;
- nieuwe informatiekkanalen tussen landelijk, regionaal en districtniveau;
- ict-projecten;
- **Nationaal Intelligence Model** met dwarsverbanden naar bijzondere opsporingsdiensten en andere relevante derden;
- projecten om de openbare orde informatietaak te professionaliseren;
- technologie: camera's, internet surveillance voor de opsporing en nationale veiligheid.

Er is ander onderzoek nodig om deze veranderingen te beschrijven en te duiden.

Ten slotte: politie in de netwerksamenleving

Toonaangevende politieonderzoekers als Shearing en Bayley (maar ook anderen, ook in Nederland) zien de rol van de staat (en de politie) aan belang inboeten, doordat:

- steeds meer organisaties doen wat de politie ook doet, en
- wij getuige zullen zijn van een geheel nieuwe veiligheidsarchitectuur waarin de politiefunctie fragmenteert.

Ik wil hier vier argumenten tegen inbrengen die m.i. een rol dienen te spelen in het nieuwe onderzoek:

1) het **geweldsmonopolie is en blijft een onderscheidend kenmerk** in de pluriforme veiligheidsnetwerken. Dit **onderscheidt de politie van alle andere netwerkpartners**;

2) de Staat (en de politie) spelen **in meer of mindere mate een rol** in alle ontstane veiligheidsnetwerken en deze rol lijkt toe te nemen. Dit **onderscheidt de politie van alle andere netwerkpartners**:

- Fijnaut, 1985: voorspelling van **toenemende integratie** van bijzondere en particuliere politie in een gedifferentieerde reguliere politieorganisatie;

- Britse literatuur idem dito: **verankerd pluralisme** (verankerd in de Staat);

3) Niet alles over één kam scheren: functie, belangen, juridische kaders, handhavingstijlen, al die semi-publieke/private organisaties zijn heel verschillend: er wordt **te oppervlakkig en algemeen** (weinig theoretisch) over geschreven en

- alle netwerkpartners vertegenwoordigen deelbelangen (bestuur, departement, onderliggend beleid, commerciële belangen). De politie (en Justitie) onderscheiden zich van alle netwerkpartners doordat zij het algemeen belang dienen: de rechtstaat.

4) **'Bright networks and dark networks: the place of the police'** van Wood (Australië):

- achterkant van netwerken:
- **overtredende overheden** (college Huberts e.a.): structureel regelschendingen bestuur; rijksrechercheonderzoeken; 6-10 verdachten in milieuonderzoeken bestuurders/ambtenaren/toezichthouders; minister Ter Horst/gouverneur van Limburg over bestuurlijke integriteit;
- **regelschendingen private veiligheid**: handel in illegale persoonsgegevens, witwassen, fraude, discriminatie portiers, heling.

Een zekere mate van **naïviteit in de horizontale euforie**: hiermee is de cirkel waarmee ik ben begonnen rond:

- **rechtstaat en de rule of law** en de **onafhankelijkheid van politie (en justitie)** in deze. Dit onderscheidt de politie (en justitie) van alle netwerkpartners;
- **denken op twee niveaus**: op het ene niveau wordt samenwerking gezocht, maar op een ander niveau bestaat een zelfstandige verantwoordelijkheid om de wet te handhaven. Ongeacht wie deze schendt. Dit onderscheidt de politie (en Justitie) van alle netwerkpartners;
- dat geldt overigens ook voor **functionarissen binnen de rechtshandhaving zelf**: per jaar worden duizenden veiligheidsonderzoeken gedaan door de AIVD, en onderzoeken de Rijksrecherche en de Bureaus Interne Onderzoeken van de politie regelschendingen van rechtshandhavers.

De wetenschap kan hieraan een bijdrage leveren (wetenschappelijk, maatschappelijk en politiek) als we weer gaan onderzoeken ‘wat de politie doet’.

Ik bedank:

Mijn promotores Joest 't Hart en Uri Rosenthal voor:

- instrumentaliteit, rechtsbescherming en narrativiteit;
- academische vrijheid en het COT-onderzoek.

Nyenrode voor:

- mijn hoofdaanstelling en de mogelijkheid om het onderwijs en onderzoek van mijn twee leerstoelen met elkaar te verbinden;
- white collar crime, fraude en toezichthouders, en politie en veiligheidsonderzoek waartussen de grenzen zowel in de misdaad als in de wetenschap kleiner worden.

Piet Tieleman en Bernard Welten die mij jaren terug opbelden in een periode dat ik dacht niet meer te zullen praten en schrijven. Jullie gaven mij een spreekgestoelte en een pen om weer te schrijven.

Marcel Pheijffer, vriend en *partner in crime*; zonder jou had ik hier niet gestaan. Wetenschap moet toch ook verbazen, nieuwsgierig maken en gevestigd denken 'irriteren': jij kan dat als geen ander en bent daardoor meer wetenschapper dan veel wetenschappers.

Het bestuur en de raad van advies van de SMVP en in het bijzonder de voorzitter prof. mr. Pieter van Vollenhoven. Er is behoefte in een volwaardige democratie aan onafhankelijk onderzoek en onafhankelijke standpuntbepalingen. De SMVP doet dit al ruim twintig jaar en ik beschouw het als een voorrecht om mee te mogen strijden.

VU-collega's en in het bijzonder de mannen in wiens voetsporen ik mag treden: Leo Huberts en Hans Boutellier.

Although not present I want to thank two of the Godfathers of police research and criminology, Robert Reiner and Tim Newburn. Just recently, they appointed me as Visiting Fellow at the London School of Economics. A fantastic opportunity to combine VU and Nyenrode research and educational interests.

Also my friend and first original police researcher in the Netherlands Maurice Punch.

Ten slotte. De geschreven versie begint met een verwijzing naar **The Origins of Stories**. Sinds de **Dawn of Civilization** vertellen mensen elkaar verhalen om zin te geven aan de wereld om hen heen, of om elkaar te vermaken. De grootste uitdaging volgens de auteur voor iedere verhalenverteller is de aandacht vast te houden van zijn publiek.

Ik kan dat dag in dag uit doen omdat ik dit thuis niet hoeft te doen. Bovendien kom ik er al jarenlang niet meer tussen. Ik leef met vier vrouwen: mijn vrouw Pien, dochters Sophie en Puck en onze Grand Basset Suus. Zij doen niet voor elkaar onder in het vasthouden van mijn aandacht. Ik ben trots op ze.

Ik heb gezegd.