



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Reflecties op de politiefunctie: ontwikkelingen en terugkerende thema's

Schaap, D.; Paepe, J. de; Meurs, T.; Spithoven, R.

Citation

Schaap, D., Paepe, J. de, & Spithoven, R. (2024). Reflecties op de politiefunctie: ontwikkelingen en terugkerende thema's. *Tijdschrift Voor Veiligheid*, 23, 3-15. doi:10.5553/TvV/.000072

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4054841>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

REDACTIONEEL

Reflecties op de politiefunctie: ontwikkelingen en terugkerende thema's

Dorian Schaap, Jasper De Paepe, Teun Meurs & Remco Spithoven

Inleiding

Door de geschiedenis heen zijn er voortdurend debatten geweest over de positie van de politie in relatie tot de samenleving en hoe zij zich verhoudt tot andere maatschappelijke actoren en instituties. Zo beschrijft Reiner (2000) in zijn boek *The politics of the police* hoe academici tot de jaren zeventig voornamelijk inzoomden op de manier waarop politie als 'nieuwe instelling' een reactie was op de groeiende problemen als gevolg van een snel industrialiserende samenleving. Het is pas daarna dat academici het wezen van de politie begonnen te bestuderen, zoals ze dat met andere grote publieke instellingen deden (Reiner, 2000; De Paepe et al., 2023). Hierbij trachtten verschillende auteurs in te gaan op de vraag wat de politie doet en wat de politie behoort te doen (zie o.a. Bittner, 1980; Cain, 1973; Goldstein, 1977; Manning, 1977). Ook na deze periode bleef een gestage stroom publicaties zich op deze fundamentele thema's richten (zie o.a. Bayley, 1985; Johnston, 1998; Projectgroep Visie op de Politiefunctie, 2005; Brodeur, 2010; Boutellier, 2020). Niettemin zijn deze reflecties vaak reactief en incidenteel, zonder een systematische reflectie en een grondige en voortdurende analyse (Goldstein, 1977; Huberts, 2015; Van Reenen, 2020). De politiefunctie in Nederland blijft daarmee voor een groot deel een ondergeschoven kindje in beleidsmatige en wetenschappelijke debatten. Sinds de jaren voorafgaand aan de vorming van de Nationale Politie in 2012 ging het in discussies over de politie vooral over het bestel en sturingsrelaties (Schaap & Terpstra, 2018). Centrale kwesties daarbij waren bijvoorbeeld: wat is de gewenste relatie tussen de korpschef en de minister? Hoe borgen we lokale inbedding? Hoe ziet een effectieve structuur van nationale diensten en specialismen eruit? Zonder twijfel waren dit belangrijke vraagstukken en de antwoorden hierop zijn van groot belang voor een goed functionerende politieorganisatie. Tegelijk lieten deze discussies soms belangrijke kwesties onbesproken. Problemen en obstakels rond de organisatie werden stuk voor stuk beleidsmatig aangepakt, maar het leek soms wel erg op een ad hoc benadering. Daarmee werd geen recht gedaan aan de inherente complexiteit van de politiefunctie. Het totale scala aan politieverantwoordelijkheden is immers buitengewoon breed, taken zijn met elkaar verstrengeld en de verschillende aspecten van de functie zijn niet altijd gemakkelijk met elkaar te verenigen (Goldstein, 1977).

Nederlandse politiestudies zijn, uitzonderingen daargelaten (bijv. Van Dijk, Hoogewoning & Punch, 2015), lange tijd terughoudend omgegaan met bredere vragen. Dit past bij ontwikkelingen binnen het wetenschappelijk onderzoek in het alge-

meen en het politieonderzoek in het bijzonder, waarbij de afgelopen decennia geleidelijk meer focus is komen te liggen op concrete, praktijkgerichte en/of instrumentele bijdragen (Van Reenen, 2020; De Paepe et al., 2023). Hier zou ook de recente populariteit van zogenoemd evidence-based onderzoek binnen het politiedomein onder geschaard kunnen worden (Greene, 2014; Terpstra, 2023). Hierbij is de aandacht voor de meer fundamentele vraagstukken rond politiewerk geleidelijk het domein geworden van vooral opiniërende stukken, met beperkte ruimte voor empirisch onderzoek of theoretische diepgang.

Recent lijkt er langzaam sprake van een kentering, waarbij vragen die raken aan de ‘essentie van politiewerk’ (Devroe et al., 2019) weer in de belangstelling komen te staan. Dit zijn vragen die draaien om thema’s als waar de politie voor is en hoe zij zich dient te positioneren in het bredere veld van *policing*, in Nederland bekend onder de term ‘politiefunctie’. Deze ervaring van de belangstelling suggereert een groeiend bewustzijn van de diverse interpretaties en invullingen die aan de politiefunctie worden gegeven, zowel in het taalgebruik, in de inhoud als in de definitie. Zo omschrijven Van Steden en collega’s de politiefunctie als ‘een regulatieve functie bestaande uit toezicht op en handhaving van algemeen geaccepteerde normen en regels en het beschermen van de orde binnen een sociale omgeving – indien nodig met gebruikmaking van drang en/of dwang’ (Van Steden, Roelofs & Heijnen, 2009: 7). In bredere zin draagt de politiefunctie echter ook bij aan ‘collectieve voorstellingen over gemeenschap, identiteit, de grens tussen goed en kwaad en van veiligheid en bescherming’ (Terpstra, 2010: 34). Dergelijke fundamentele vragen over de politieorganisatie en de bredere politiefunctie zijn van groot belang, omdat hun antwoorden kunnen fungeren als anker of richtpunt in turbulente periodes. Ze bieden langetermijnperspectief voor betrokken actoren binnen en buiten de politieorganisatie.

Dit themanummer van het *Tijdschrift voor Veiligheid* draait om de politiefunctie en sluit daarmee expliciet aan bij deze voorzichtige, maar belangrijke trend in het onderzoek naar en denken over de politie. We schetsen in dit redactioneel eerst een aantal belangrijke ontwikkelingen en sleutelpublicaties in discussies rond de politiefunctie, om vervolgens de verschillende bijdragen in dit themanummer te introduceren en te positioneren in dit veld. Tot slot schetsen we overkoepelende patronen die vraagstukken rond de politiefunctie steeds lijken te kenmerken, waar de bijdragen in dit nummer, maar ook andere publicaties in te positioneren vallen.

Ontwikkelingen in discussies rond de politiefunctie

Discussie over de politiefunctie in Nederland is niet nieuw. Het is bijna een cliché om hier het invloedrijke rapport ‘Politie in verandering’ (Heijink et al., 1977) in herinnering te roepen, waarin werd gepleit voor een brede invulling van de politietaak. Politietaak en politiefunctie werden hier overigens nog beschouwd als synoniemen, vanwege de zeer beperkte rol van andere actoren in het domein. De discussie draaide daarmee meer om de breedte van de politiefunctie (bevat deze de ‘sociale welzijnsfunctie’? (Heijink et al., 1977: 28)), dan om de vraag welke partijen welke rol hadden binnen deze functie. Met het opkomende denken in termen van

community policing of in Nederland gebiedsgebonden politiewerk, had deze brede interpretatie van de verantwoordelijkheden van de politie in het eveneens brede domein van de politiefunctie de wind lange tijd mee (Schaap, 2018; Van Steden et al., 2021).

Vanaf eind jaren negentig veranderde de discussie rond de politiefunctie, wat onder andere te maken had met de hoge criminaliteitscijfers, maar ook met veranderende beelden van de rol van de overheid in het algemeen, en met de (daar overigens aan gerelateerde) opkomst van andere partijen in het veiligheidsdomein. Hier begonnen de 'politietaak' en de 'politiefunctie' in de debatten uit elkaar te lopen: andere partijen dan de politie, zoals stadswachten en private beveiligers, gingen werk doen dat traditioneel in het domein van de politie viel (Eikenaar, 2017). Belangrijker nog, dat werk werd in toenemende mate van deze andere spelers verwacht. Dit riep de vraag op wat de rol van de politie ging zijn en hoe zij zich tot deze andere partijen diende te verhouden (Ponsaers et al., 2014, 2015). In deze periode zien we ook de opkomst van de 'kerntakendiscussie', waarin – overigens zonder grote doorbraken – werd gezocht naar mogelijke taken die afgestoten konden worden en uitbesteed aan andere partijen (Van der Vijver, Meershoek & Slobbe, 2001; Van der Torre et al., 2007; Van Stokkom, Terpstra & Gunther Moor, 2010). Uiteindelijk kwam de Raad van Hoofddcommissarissen tot een aantal uitgangspunten voor de verhouding tussen politie en andere actoren in het veld in het document 'Politie in ontwikkeling' (Projectgroep Visie op de Politiefunctie, 2005). Gedurende en na de vorming van de Nationale Politie leek de discussie rond de politiefunctie enigszins stil te vallen. Opvallend, omdat er in de praktijk en in het onderzoek zeker een en ander gebeurde. Deze periode viel immers onder andere samen met sterke ontwikkelingen in (het denken over) het werk van boa's en handhavers (Van Steden, 2012; Bervoets, 2013; Terpstra, Van Stokkom & Spreeuwiers, 2013; Van Stokkom & Foekens, 2015; Eikenaar, 2017). Hierbij werd keer op keer gesignaleerd dat hun bevoegdheden en werk in de praktijk zich snel ontwikkelden en herhaaldelijk werd zelfs de vraag opgeworpen of er geen sprake was van een nieuwe 'gemeentepolitie'. Ook de 'ondermijningsdiscussie', die opkwam in de jaren na de vorming van de Nationale Politie, riep nieuwe vragen op over de rol van de politie en van andere partijen in het beschermen van de samenleving (Tops & Schilders, 2016; Boutellier et al., 2020). Een groot deel van de wetenschappelijke discussies, ook rond deze thema's, bleef echter een focus houden op inrichtingsvraagstukken.

De recent hernieuwde aandacht voor de politiefunctie kreeg, na jaren waarin de focus lag op structuur- en bestelvragen, een belangrijke impuls vanuit de nationale politiek met de motie-Den Boer uit 2018, waarin de regering werd opgeroepen om in samenspraak met de WRR en met burgers een visie op de toekomst van de politiefunctie te ontwikkelen. Centraal hierin stond wederom de relatie tussen de politie en opkomende andere partijen in het veiligheidsdomein (zowel privaat als publiek). Deze oproep vanuit de politiek leidde via een opdracht van het ministerie van Justitie en Veiligheid tot een verkennend onderzoek van de WRR. Het resultaat was het *Working Paper* 'Politiefunctie in een veranderende samenleving' (Bijleveld et al., 2021). Opvallend genoeg wordt in dit document niet alleen gesproken over privatisering en de opkomst van andere partijen in het veiligheidsdomein, maar wordt ook veel nadruk gelegd op voortschrijdende digitalisering. Van beide

ontwikkelingen kan gesteld worden dat ze stevige implicaties hebben voor de vorm en invulling van de politiefunctie. De auteurs riepen uiteindelijk het ministerie op om te komen tot een 'herbezinning' op de inrichting van de politiefunctie met aandacht voor deze thema's.

Aan deze oproep werd op verschillende wijzen gehoor gegeven. Zo bestaan er inmiddels twee bundels die deels over deze thematiek gaan: *In naam der wat* (Meershoek, Nap & Van Spijk, 2021), vanuit de Politieacademie, en *Onze politie in een kwetsbare rechtsstaat* (Van Hoorn & Van Bavel, 2023), vanuit de politieorganisatie. Zonder volledigheid te willen nastreven, verdient daarnaast een aantal publicaties kort aandacht. De meerderheid hiervan (Terpstra & Salet, 2020; Boutellier, 2020; Schaap et al., 2023) is overigens uitgevoerd in opdracht van de politie, wat de politieke aandacht voor het vraagstuk verder onderstreept. De laatste van deze publicaties fungeerde als gedeeltelijke basis voor het recente identiteitsdocument vanuit de politieorganisatie, getiteld 'De betekenis van de politie in de samenleving' (Van Hoorn & Van Dijk, 2024).

Terpstra en Salet (2020) stelden zichzelf tot doel om vanuit algemene uitgangspunten rond de maatschappelijke opdracht van de politie te komen tot implicaties voor goed politietoetreden in de coronaperiode – en de verhouding tot boas hierin. Boutellier (2020) contrasteerde de 'kernfunctie' van de politie met de implicaties van 21ste-eeuwse *wicked problems*, in het bijzonder consequenties van digitalisering, om uiteindelijk te komen tot een definitie waarin de notie van handhaven in de morele ruimte centraal staat. Schaap et al. (2023) komen in een empirisch onderzoek naar de politietaak tot de conclusie dat de essentie van de politie onlosmakelijk verbonden is met de volledige breedte van het politiewerk, en dat daarmee de politie per definitie een centrale positie zal blijven innemen in het bredere domein van de politiefunctie.

Naast deze publicaties die gestuurd werden door vragen vanuit de politie, verscheen recent ook het zogenoemde *whitepaper* 'Versterking van de politiefunctie' (Directoraat-Generaal Politie en Veiligheidsregio's, 2023).¹ Hierin staat de politieorganisatie aanzienlijk minder centraal, maar gaat de meeste aandacht juist uit naar pluralisering. Er is onder meer aandacht voor de KMar en partijen in het sociaal domein. Het document probeert te komen tot een 'ontwikkelagenda' voor het beleidsmatig sturen van verdere pluralisering van de politiefunctie.

Tot slot geeft ook een aantal maatschappelijke ontwikkelingen aanleiding voor een serieus debat over de politiefunctie. Op macroniveau ziet de politie zich voor fundamentele vragen gesteld, vanwege de reeds genoemde digitalisering, het kanaliseren van maatschappelijke onrust en het faciliteren van demonstraties en disruptief sociaal protest. Op microniveau gaan achter discussies over capaciteitstekort en politie-inzet wezenlijke vragen schuil over waar de politie wel en niet voor is (Schaap et al., 2023). Hoe ziet de politie bijvoorbeeld haar rol in het bestrijden van milieu- en klimaatcriminaliteit als ecocide strafbaar wordt gesteld? Hoe profileert zij zich te midden van publieke en private partijen in het digitale domein en virtuele werelden? En hoe verhoudt de politie als organisatie met een eigen professione-

1 Geïnspireerd en deels gevoed door een aantal essays die terug te vinden zijn op www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2024/03/04/versterking-politiefunctie.

le rol opvatting zich tot politieke onderhandelingen over onze 'kwetsbare rechtsstaat' (Van Hoorn & Van Bavel, 2023)? Dat roept de vraag op of de politie zoals we die nu kennen, nog wel oog heeft en toegerust is voor de uitdagingen van deze tijd. En als dat niet het geval is, wat moet er dan anders en hoe? Oftewel, hoe ziet het domein van 'policing' en de politiefunctie er dan uit?

Hiermee lijkt er na een periode van zeer beperkte discussie over de politiefunctie nu een voorlopig hoogtepunt bereikt te zijn met een hoge mate van wetenschappelijke en beleidsmatige aandacht voor het thema. Het debat kent momenteel een sterke dynamiek, waarbij verdere behoefte is aan verschillende perspectieven en benaderingen. Vanuit het *Tijdschrift voor Veiligheid* doen we dit aan de hand van bijdragen die een breed scala aan perspectieven en inzichten bieden.

Inhoud van dit themanummer

Het wordt al meteen duidelijk dat debatten over de politiefunctie complex zijn en bestaan uit verschillende facetten. Het is bijna onmogelijk om alle facetten toe te lichten, maar dit themanummer tracht alvast te focussen op enkele specifieke elementen die het debat kunnen versterken en voeden. We zullen de bijdragen achtereenvolgend beschrijven.

We starten dit themanummer met een *terugblik naar een crisissituatie die er op korte termijn voor zorgde dat politiewerk een andere invulling kreeg*. **Litska Strikwerda, Wouter Stol, Saskia Westers en Wendy Schreurs** reflecteren op het politiestraatwerk tijdens de coronacrisis. Ze focussen hierbij op lessen die kunnen worden geleerd voor de politiefunctie in crisistijd. De coronacrisis heeft immers niet alleen diepgaande veranderingen in het dagelijks leven veroorzaakt, maar heeft ook de politie geconfronteerd met nieuwe uitdagingen en ethische dilemma's. De auteurs staan vanuit een breder rechtsfilosofisch en sociologisch perspectief stil bij de maatschappelijke context waarin de coronacrisis plaatsvond en welke weerslag dit heeft gehad op het politiewerk in de praktijk. Politieagenten moesten zowel de (veranderende) wet als de (dynamische) sociale orde handhaven, wat leidde tot een complexe balans tussen uniforme handhaving en maatwerk. De auteurs beschrijven hoe de handhaving van coronamaatregelen verschillende ethische dilemma's met zich meebracht, waaronder de afweging tussen veiligheid en vrijheid, de eenvormigheid van politieoptreden en de persoonlijke ethische dilemma's van politieagenten. Hierbij waarschuwen de auteurs voor morele verwonding bij politieagenten die handelen in strijd met hun eigen opvattingen. Deze bijdrage mag dan wel specifiek stilstaan bij de coronacrisis, ze biedt cruciale inzichten voor de politiefunctie in (toekomstige) crisistijden.

Naast crisissen, zijn er ook externe factoren die nopen tot reflecteren over de politiefunctie. Zo staan **Robin Khalifa, Thom Snaphaan, Oscar Wijsman, Wouter Landman en Wim Hardyns** stil bij de *implicaties van digitalisering en maatschappelijke datafificatie voor de politiefunctie en het politiewerk*. De snelle digitalisering van de samenleving heeft ertoe geleid dat er steeds meer grote hoeveelheden en diverse data gegenereerd worden die betrekking hebben op maatschappelijke activiteit.

Dorian Schaap, Jasper De Paepe, Teun Meurs & Remco Spithoven

Deze trend heeft, volgens de auteurs, diepgaande implicaties voor de politiefunctie. Met de opkomst van big data en datagedreven technologieën kunnen politiediensten steeds meer gebruik maken van grote hoeveelheden diverse data voor operationele en strategische doeleinden. Sterker nog, het wordt zelfs van hen verwacht dat ze hier gebruik van maken. Echter, deze verschuiving naar datagestuurd politiewerk, ook wel *big data policing* genoemd, vereist een zorgvuldige en holistische analyse van de implicaties hiervan. De auteurs komen al snel tot de vaststelling dat *big data policing* leidt tot nieuwe manieren van toezicht en handhaving, zowel door de politie als door andere actoren. Big data brengt ook veranderingen in politiewerk met zich mee, waarbij technologie een meer centrale rol krijgt en politieacties proactiever worden. Dit kan leiden tot verschuivingen in de discretionaire ruimte van politiemedewerkers en tot meer surveillance op het politiewerk zelf. De auteurs reflecteren op de implicaties hiervan voor de relatie tussen politie en burgers, de professionaliteit van politiemedewerkers en de ethische aspecten van politiewerk. De auteurs stellen dan ook uiteindelijk dat de evolutie van datagedreven politiewerk niet alleen technologische gereedheid vergt, maar ook rekening dient te houden met maatschappelijke waarden en verwachtingen.

In de bijdrage van **Wouter Stol, Jurjen Jansen en Wouter Landman** wordt vanuit een andere invalshoek ingegaan op de impact van digitalisering op de politiefunctie. Zij onderzoeken *hoe het speelveld verandert door technologische ontwikkelingen en wat dit vraagt van de politie*. De auteurs beschrijven hoe digitalisering zowel de criminaliteit als de openbare orde beïnvloedt, alsook het organisatie-, informatie- en normeringsvermogen van individuen en organisaties hierbij. De digitalisering vergroot het organisatievermogen van individuele burgers, waardoor ze zich snel kunnen organiseren en samen actie kunnen ondernemen, en creëert ook nieuwe mogelijkheden voor bestaande organisaties. Daarnaast leidt digitalisering tot een toename van informatievermogen, waarbij particuliere organisaties nu over grote hoeveelheden informatie beschikken die relevant is voor de politiefunctie. Ten slotte heeft digitalisering invloed op het normeringsvermogen, waarbij zowel individuen als organisaties normen kunnen handhaven en sancties kunnen opleggen. De auteurs merken op dat deze veranderingen hebben geleid tot een gewijzigd krachtenveld voor de politiefunctie. De politie moet zich daarom opnieuw verhouden tot burgers en organisaties met nieuw verworven vermogens. Hierbij zijn samenwerking, een integrale aanpak van online criminaliteit en het bewaken van de rechtsbescherming onontbeerlijk.

Waar de voorgaande bijdragen voornamelijk focussen op de impact van externe invloeden op de politiefunctie, behandelt **Jan Terpstra** de *opdracht van de politie tegen de achtergrond van interne ontwikkelingen*. De auteur belicht hoe, ondanks de traditioneel homogene uitstraling van de politie, recente ontwikkelingen binnen politieorganisaties hebben geleid tot nieuwe breuklijnen en hij analyseert mogelijke gevolgen voor de eenheid van de gedeelde politieopdracht en -identiteit. Deze breuklijnen worden in drie hoofdcategorieën ingedeeld: digitalisering en datafictie, botsende institutionele logica's en culturele breuklijnen. Deze ontwikkelingen creëren conflicten binnen de politie, zoals tussen traditioneel politiewerk en nieu-

we datagedreven benaderingen, tussen verschillende professionele logica's, en tussen diverse sociaal-culturele achtergronden van politiemedewerkers. De auteur concludeert dat deze interne spanningen en tegenstellingen eenheid en samenhang binnen politieorganisaties bedreigen. De bijdrage onderstreept daarmee de noodzaak van verder onderzoek en reflectie om de interne dynamiek van politieorganisaties beter te begrijpen.

In tegenstelling tot de vorige bijdragen waar gesproken wordt over de politieorganisatie en haar bijdrage aan de politiefunctie, legt **Tim van Lit** zich toe op de *Koninklijke Marechaussee (KMar) als onderdeel van het plurale politiebestedel en haar politieke geweldgebruik*. Sinds de stelselherziening in 2013 heeft de KMar een prominente rol behouden, met specifieke politietaken naast de Nationale Politie. Terwijl het geweldsgebruik door de Nationale Politie goed gedocumenteerd is, ontbreekt empirische kennis over het geweldsgebruik door de KMar, wat de effectiviteit en legitimiteit van deze organisatie kan beïnvloeden. Het onderzoek richt zich op de periode van 2012 tot juli 2020 en analyseert 797 incidenten van geweldsaanwendingen door marechaussees. De resultaten tonen een aanzienlijke variatie in geweldsincidenten met een opvallende toename van geweldsincidenten sinds 2017, voornamelijk op Schiphol. Het geweldsgebruik is overwegend fysiek van aard, vaak met betrokkenheid van meerdere marechaussees en soms resulterend in het gebruik van vuurwapens. Kanttekeningen bij de geweldscijfers wijzen op mogelijke onderrapportage en complexe administratieve processen binnen de KMar. Desalniettemin suggereren de resultaten dat geweldsincidenten bij de KMar relatief minder vaak voorkomen dan bij de Nationale Politie, mogelijk als gevolg van verschillen in taakstelling. De auteur concludeert daarbij dat een dieper inzicht in het geweldsgebruik door de KMar essentieel is voor begrip van de werking van het plurale politiebestedel in Nederland.

We zoomen na deze artikelen even uit op de bovenstaande analyses met een beschouwing van **Joery Matthys**. De auteur *beschrijft hoe de politiefunctie vaak wordt gereduceerd tot een set van activiteiten waarbij handhaving en misdadbestrijding als de belangrijkste taken worden gezien*. De auteur wijt dit ten dele aan de manier waarop de politiefunctie en de taken uitgevoerd door de politie onvoldoende van elkaar worden onderscheiden. Deze bijdrage hanteert daarbij een taxonomische benadering van de politiefunctie om spraakverwarring te voorkomen. Op basis hiervan wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende activiteiten bedoeld om sociale normen af te dwingen, zoals bescherming, handhaving, adviesverlening en onderzoek. Politietaken zijn daarentegen gebonden aan nationale wetgeving en politieke processen, waardoor ze niet universeel worden gedefinieerd. De auteur gaat daarna verder in op de essentie van het politiewerk, waarbij hij een lans breekt om de algemene hulpverleningstaak, die de politieagent in nauwere verbinding brengt met de burger, opnieuw centraal te stellen. De auteur geeft daarbij nog randvoorwaarden op micro-, meso- en macroniveau mee die noodzakelijk zijn om deze essentie te verstevigen.

We eindigen dit dubbelnummer met een *dubbele boekbespreking* van **Laura Brinkhorst** en **Guus Meershoek**. Beide auteurs laten, ieder in een eigen bespreking maar

Dorian Schaap, Jasper De Paepe, Teun Meurs & Remco Spithoven

allebei vanuit hun achtergrond als politiehistoricus, hun licht schijnen op de eerdergenoemde bundel *Onze politie in een kwetsbare rechtsstaat*. Deze bundel is geschreven naar aanleiding van het tienjarig bestaan van de Nationale Politie, onder redactie van Jaco van Hoorn en Maud van Bavel. Beide boekrecensies wijzen op het gevarieerde palet aan thema's dat wordt aangeboden, maar evenzeer wijzen de recensenten op de gebrekkige aandacht voor onderwerpen als *high policing*, corruptie en integriteit. Hierdoor ontstaat het risico dat de positie van de politie en haar uitdagingen te oppervlakkig begrepen worden. De recensenten geven suggesties voor een gelijkaardige denkoefening in de toekomst, waarin een steviger historisch perspectief en een reflectie op de verwachtingen van de samenleving ten aanzien van de politie niet ontbreken.

Terugkerende thema's in het debat

Het is duidelijk dat de politiefunctie een complex en veelzijdig onderwerp is dat blijft uitnodigen tot debat. De discussies en analyses over de positie van de politie binnen de samenleving en de verhouding tussen de politie en andere maatschappelijke actoren en instituties hebben een rijke geschiedenis. De hernieuwde aandacht voor de politiefunctie lijkt mede te worden gedreven door externe factoren, zoals crisissen, digitalisering en dataficatie, en verschuivende verhoudingen tussen partijen in het veiligheidsdomein, maar ook door interne ontwikkelingen binnen de politieorganisatie. Zo zijn er vraagstukken rondom ethiek, operationele uitdagingen en de veranderende relatie tussen politie en burgers (in crisissituaties). Wanneer we de discussies rond de politiefunctie bezien, inclusief de bijdragen in dit themanummer, lijkt er sprake van een aantal terugkerende thema's en patronen. Het is de moeite waard deze op een rij te zetten, om te bezien welke lessen er geleerd zijn en geleerd kunnen worden.

Taalgebruik

Een eerste thema behelst het taalgebruik dat gehanteerd wordt rond de functie. Er wordt vaak gestrooid met verschillende termen, zoals (politie)functie en (politie)taak, maar ook enigszins beladen aanpalende concepten als kerntaak of geweldsmonopolie keren regelmatig terug (Terpstra, dit nummer). Die termen worden vaak als vanzelfsprekendheid gebruikt en hebben een bijna bezwerende werking. Het betreft noties met een sterke symbolische en emotionele lading. Wie kan er immers tegenstander zijn van een organisatie die haar kerntaken vervult? En wie zou er nu willen morrelen aan het geweldsmonopolie? Tegelijk kan taal gebruikt worden als retorisch instrument om de discussie succesvol te framen. Concepten als 'kerntaken' worden bijvoorbeeld ingezet om de visie of belangen van een betrokken partij mee te verdedigen (Terpstra, Gunther Moor & Van Stokkom, 2010): er ligt een impliciete assumptie achter dat er zoiets is als een scherp te definiëren kern van het werk. En het beeld dat men heeft van het geweldsmonopolie en de rol van de politie daarin bepaalt in hoge mate het beeld dat men heeft van de politiefunctie als geheel (zie Matthys, dit nummer). Wanneer we het dus hebben over de

invulling van de politiefunctie, dan is het van groot belang om helderheid te hebben over de gebruikte termen, hun lading en soms hun achterliggende agenda.

Politiefunctie en de politie

Een tweede thema omvat de plaats van specifiek de politieorganisatie binnen de politiefunctie. In de term 'politiefunctie' ligt immers al besloten dat de politie niet slechts één van de betrokken partijen is, maar een heel belangrijke positie inneemt. Algemeen wordt erkend dat het domein van de politiefunctie breder is dan de politieorganisatie. Ook de laatste jaren – tegen de achtergrond van capaciteits- en kerntaakdiscussies – is de blik gericht op andere partijen in het veiligheidsveld: van groene boa's tot inspecties en de particuliere beveiligers bij evenementen. Tegelijkertijd lijkt de politie, ondanks bijna utopische beelden die rond de eeuwwisseling soms gangbaar waren over betrokkenheid van andere partijen (Terpstra, 2017), in Nederland net als in veel andere landen nog met afstand de belangrijkste actor binnen dit domein. Deze dubbele positie, van een organisatie die taken en verantwoordelijkheden is gaan delen met andere of deze zelfs helemaal heeft uitbesteed, maar die tegelijkertijd nog een zeer centrale rol speelt in het bredere terrein en in de publieke verbeelding, roept allerlei fundamentele vragen op voor zowel de politieorganisatie als voor andere actoren in het veiligheidsdomein. Het belang van deze vragen wordt versterkt door toenemende breuklijnen en segmentatie binnen de politieorganisatie zelf, waardoor de eenheid in identiteit en opdracht van de politie in gevaar kan komen (Terpstra, dit nummer).

Relatie met de maatschappij

Dit brengt ons bij een derde thema: de politiefunctie en de maatschappij. De politie symboliseert meer dan 'veiligheid', maar heeft ook een belangrijke rol in aangeven wie er wel en niet 'thuishoort' in de samenleving (Loader & Mulcahy, 2003; Bradford, Jackson & Murphy, 2014; Terpstra & Salet, 2020). Burgers zien de politie dan ook in belangrijke mate als vertegenwoordiger van overheidsgezag in het algemeen. Zij vereenzelvigen het instituut politie daarmee sterk met de politiefunctie in brede zin. De politieorganisatie is dan ook een publiek instituut, of zou dat in ieder geval moeten zijn ('t Hart, 2023). Dit betekent dat burgers ook iets van haar mogen verwachten en dat zij legitimiteit en vertrouwen nastreeft (Schaap, 2021). Voor andere actoren in het domein van de politiefunctie is deze relatie aanzienlijk diffuser. Zijn burgers bijvoorbeeld 'klanten' die bediend kunnen worden door een partij op de markt van de politiefunctie? Hoe wordt dan gezorgd dat de burger nog als volwaardig wordt gezien? En welke leidende principes bepalen dan hoe de verschillende partijen binnen de politiefunctie zich verhouden tot de samenleving?

Wie heeft het gezag?

Het vierde terugkerende thema in de discussie rond de politiefunctie gaat in op de invulling van deze laatste belangrijke vraag, met andere woorden: wie heeft het gezag over de politiefunctie? Dit was ook het thema van een recent nummer van het *Tijdschrift voor de Politie* (1/2024). 'Van' wie is de politiefunctie eigenlijk (Hoogenboom, 2023)? Schaap et al. (2023) signaleren een belangrijke spanning waarbij de politie ondergeschikt is aan het bevoegd gezag, maar tegelijkertijd een

eigenstandig gezag kent waar een burgemeester zich soms beter naar kan schikken. Zij concluderen, net als Boutellier (2020) en auteurs als 't Hart (2023), Van Reenen (2023) en Hoogenboom (2023), dat dit van de politie vraagt om zelf positie in te nemen en haar zelfstandigheid te borgen, iets wat werd beaamd door voormalig korpschef Van Essen in zijn afscheidsinterview in het *Tijdschrift voor de Politie*. Deze vragen over de relatie tussen de politiefunctie, het gezag en de politiek gelden echter niet alleen voor de politieorganisatie, maar gaan in toenemende mate ook op voor boa's. Zie bijvoorbeeld de recente discussie over de relatie tussen de minister en gemeenten, waarbij de minister een verbod op religieuze uitingen bij gemeentelijke handhavers wettelijk wil afdwingen. De vraag wie eigenlijk bepaalt wie wat doet binnen de politiefunctie wordt daarmee steeds urgenter, maar ook steeds complexer.

Complexiteit van het domein

Overkoepelend thema voor de politiefunctie is de vraag wat er gebeurt als institutionele logica's, maatschappelijke veranderingen en culturele en organisatorische breuklijnen elkaar doorkruisen. Hierin zien we dat verschillende actoren – soms organisaties of bestuurslagen, soms groepen of personen binnen die organisaties – elk een eigen logica volgen met eigen doelstellingen, voorkeuren, prioriteiten, onderliggende beelden en favoriete metaforen (Thornton, Ocasio & Lounsbury, 2012). Hun onderlinge afhankelijkheid en verbondenheid maakt echter dat zij met elkaar, in een moeilijk voorspelbare dynamiek waarbij macht, plotselinge gebeurtenissen en succesvolle framing een belangrijke rol spelen, tot invulling van de politiefunctie komen (Schaap & Terpstra, 2018, 2020). Denk hierbij aan politiemensen die in hun optreden in de coronacrisis landelijke eisen, voorkeuren van burgemeesters, opdrachten van hun leidinggevend, verwachtingen van burgers en hun eigen professionele opvattingen afwegen om te komen tot een invulling van hun taak (Strikwerda et al., dit nummer). Of aan de wijze waarop maatschappelijke datafictie niet alleen leidt tot verandering in het dagelijks werk, maar ook in de professies die daarbij betrokken zijn en hun onderlinge verhoudingen (Khalfa et al., dit nummer; zie ook Waardenburg, Sergeeva & Huysman, 2020). Stol et al. en Van Lit (dit nummer) wijzen dan ook expliciet op het gewijzigde krachtenveld voor de politiefunctie, waarbij traditionele taken en verantwoordelijkheden van de politie worden uitgedaagd door een complexe mix van sociale, technologische en politieke ontwikkelingen. Deze verschuiving vereist een diepgaande reflectie over (de essentie van) de politiefunctie in een steeds veranderende maatschappij (zie Devroe et al., 2019; of ook eerder: Projectgroep Visie op de Politiefunctie, 2005).

De vraag is, gezien de hierboven genoemde thema's en de complexiteit van de onderliggende spanningsvelden die de politiefunctie omringen, welke benaderingen of perspectieven de gedachtevorming verder kunnen helpen. In een realiteit waarin systematische kennisvergarig en beleidsprocessen vaak worden ingehaald door ontwikkelingen in de actualiteit, is dit extra relevant. Onzes inziens biedt de recent toegenomen aandacht voor het inhoudelijke debat over de politiefunctie kansen en inspiratie om antwoorden te vinden op de urgente vraagstukken waar de partijen rond de politiefunctie voor staan. Hiervoor zijn vermoedelijk zowel theoretische

beschouwingen als scherpe opiniërende bijdragen en concrete gevalsstudies vereist. Dit themanummer beoogt op beide dimensies van toegevoegde waarde te zijn.

Literatuur

- Bayley, D.H. (1985) *Patterns of policing. A comparative international analysis*. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.
- Bervoets, E. (2013) *Gemeentelijk blauw: het dagelijks werk van gemeentelijke handhavers in beeld*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- Bijleveld, C., R. Salet, A. Damstra & D. Stéfanovic (2021) *Politiefunctie in een veranderende omgeving*. Den Haag: WRR.
- Bittner, E. (1980) *The functions of the police in modern society: A review of background factors, current practices, and possible role models*. Oelgeschlager, Gunn & Hain.
- Boutellier, H. (2020) *Politie! Over de kernfunctie van de politieorganisatie in de 21e eeuw*. School voor Politieleiderschap.
- Boutellier, H., R. van Steden, Y. Eski & M. Boelens (2020) Een einde aan ondermijning. Over de opkomst en werking van een nieuwe veiligheidsstrategie. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 19(1), 3-16.
- Bradford, B., K. Murphy & J. Jackson (2014) Officers as mirrors: Policing, procedural justice and the (re)production of social identity. *British Journal of Criminology*, 54(4), 527-550.
- Brodeur, J.-P. (2010) *The policing web*. Oxford: Oxford University Press.
- Cain, M.E. (1973) *Society and the policeman's role*. Routledge & Kegan Paul.
- De Paep J., J. Matthys & E. Bakker (2023) Politiestudies in Nederland: een terugblik, de actuele stand van zaken en toekomstperspectief. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 22(2), 1-17.
- Devroe, E., A. Schmidt, L. Gunther Moor & P. Ponsaers (reds.) (2019) De essentie van politiewerk. *Cahiers Politiestudies*, 50(1).
- Dijk, A. van, F. Hoogewoning & M. Punch (2015) *What matters in policing. Change, values and leadership in turbulent times*. Bristol: Policy Press.
- Directoraat Generaal Politie en Veiligheidsregio's. (2023) *White paper versterking van de politiefunctie*. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- Eikenaar, T. (2017) *Municipal disorder policing. Dealing with annoyances in public places*. Den Haag: Eleven.
- Goldstein, H.B. (1977) *Policing a free society*. Ballinger Pub. Co.
- Greene, J.R. (2014) New directions in policing: Balancing prediction and meaning in police research. *Justice Quarterly*, 31(2), 193-228.
- Hart, P. 't (2023) Geitenpaadjes vinden. Kan de Nationale Politie uitgroeien tot een publieke institutie? In: J. van Hoorn & M. van Bavel (red.), *Onze politie in een kwetsbare rechtsstaat* (pp. 241-258). Antwerpen/'s Hertogenbosch: Gompel & Svacina.
- Heijink, K., H. Andersson, J.T.A.M. Berkhout, E.E. Nordholt, P.C. Peters, M.A. Straver & J. Wiarda (1977) *Politie in verandering. Een voorlopig theoretisch model*. Projectgroep Organisatiestructuren.
- Hoogenboom, B. (2023) *'Ben ik van Limburg, de Nationale Politie of de minister?'. Essay over gezag en beheer ten behoeve van de nieuwe visie op de politiefunctie*. Den Haag: Boom.
- Hoorn, J. van & M. van Bavel (red.) (2023) *Onze politie in een kwetsbare rechtsstaat*. Antwerpen/'s Hertogenbosch: Gompel & Svacina.
- Hoorn, J. van & A. van Dijk (2024) *De betekenis van de politie in de samenleving. Artikel 3 van de Politiewet, de politietaak opnieuw doordacht*. Den Haag: Politie.

Dorian Schaap, Jasper De Paepe, Teun Meurs & Remco Spithoven

- Huberts, L.W.J.C. (2015) Politiewetenschap en -praktijk anno 2014. Impressie van een betrokken buitenstaander. *Tijdschrift voor de Politie*, 76(10), 16-19.
- Johnston, L. (1998) Late modernity, governance, and policing. In: J.-P. Brodeur (Ed.), *How to recognize good policing. Problems and issues* (pp. 193-214). Thousand Oaks: Sage.
- Loader, I. & A. Mulcahy (2003) *Policing and the condition of England: Memory, politics and culture*. Oxford: Oxford University Press.
- Manning, P.K. (1977) *Police work: The social organization of policing*. M.I.T. Press.
- Meershoek, G., J. Nap & L. van Spijk (red.) (2021) *In naam der wat? Reflecties op politie en politiewerk*. Den Haag: Boom.
- Ponsaers, P., E. De Raedt, L. Wondergem & L. Gunther Moor (2015) Outsourcing policing. *Cahiers Politiestudies*, 36(3), 7-10.
- Ponsaers, P., L. Gunther Moor, W. D'Haese & M. Eysink Smeets (2014) Politie en haar maatschappelijke partners. *Cahiers Politiestudies*, 30(1), 7-10.
- Projectgroep Visie op de Politiefunctie. (2005) *Politie in ontwikkeling. Visie op de politiefunctie*. Den Haag: NPI.
- Reenen, P. van (2020) *De stand van politieresearch. Inventarisatie en perspectief*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- Reenen, P. van (2023) De beheerste politiewetenschappen. Tien jaar Nationale Politie en wetenschap. In: J. van Hoorn & M. van Bavel (red.), *Onze politie in een kwetsbare rechtsstaat* (pp. 319-336). Antwerpen/'s Hertogenbosch: Gompel & Svacina.
- Reiner, R. (2000) *The politics of the police* (3rd ed.). Oxford University Press.
- Schaap, D. (2018) *The police, the public, and the pursuit of trust. A cross-national, dynamic study of trust in the police and police trust-building strategies*. Den Haag: Eleven.
- Schaap, D. (2021). Police trust-building strategies. A socio-institutional, comparative approach. *Policing & Society*, 31(3), 304-320.
- Schaap, D., H. Paanakker & J. de Kruijf (2023) *De verweven politietaak*. Nijmegen/Den Haag: Radboud Universiteit/Politie.
- Schaap, D. & J. Terpstra (2018) *Het turbulente politiebestel. Institutionele verandering en continuïteit (1989-2017)*. Den Haag: Boom.
- Schaap, D. & J. Terpstra (2020) *Hoger onderwijs voor de politie. Een onderzoek in Noorwegen, Noordrijn-Westfalen en Finland*. Den Haag: Nationale Politie.
- Steden, R. van (2012) *Veelvormig en versnipperd: gemeentelijke toezichhouders en handhavers in het publieke domein*. Den Haag: SMVP.
- Steden, R. van, R. Anholt & R. Koetsier (2021) *De kracht van gebiedsgebonden politiewerk: Een internationale literatuurstudie*. Nederlandse Politie.
- Steden, R. van, M. Roelofs & M. Heijnen (2009) *Pluriforme politiefunctie. Inventarisatie van en burgerpercepties over beveiligers, toezichhouders en handhavers*. Vrije Universiteit Amsterdam.
- Stokkom, B. van & P. Foekens (2015) *Stadshandhavers. Bouwstenen voor de inrichting van handhaving in de openbare ruimte*. Den Haag: WODC.
- Stokkom, B. van, J. Terpstra & L. Gunther Moor (red.) (2010) *De politie en haar opdracht. De kerntakendiscussie voorbij*. Antwerpen: Maklu.
- Terpstra, J. (2010) *De maatschappelijke opdracht van de politie. Over identiteit en kernelementen van politiewerk*. Den Haag: Boom.
- Terpstra, J. (2017) 'Not just one node among many' – plural policing in a state-dominated context: The case of Austria. *Policing and Society*, 27(1), 68-81.
- Terpstra, J. (2023) Evidence-based policing. Overzicht en kritiek. In: J. Terpstra & R. Salet (red.), *Evidence-based policing. Bouwstenen voor een debat in Nederland* (pp. 19-110). Den Haag: Politie & Wetenschap.

- Terpstra, J., L. Gunther Moor & B. van Stokkom (2010) De kerntakendiscussie in Nederland. Retoriek en realiteit. In: B. van Stokkom, J. Terpstra & L. Gunther Moor (red.), *De politie en haar opdracht. De kerntakendiscussie voorbij* (pp. 25-50). Antwerpen: Maklu.
- Terpstra, J. & R. Salet (2020) *Politie in tijden van Corona. Over haar maatschappelijke opdracht in buitengewone omstandigheden*. Den Haag: Landelijke Portefeuille GGP Nationale Politie.
- Terpstra, J., B. van Stokkom & R. Spreeuwiers (2013) *Who patrols the streets?* Den Haag: Eleven.
- Thornton, P.H., W. Ocasio & M. Lounsbury (2012) *The institutional logics perspective: A new approach to culture, structure and process*. Oxford: Oxford University Press.
- Tops, P. & H. Schilders (2016) Naar een meervoudige aanpak van ondermijning. *Tijdschrift voor de Politie*, 78(7), 12-15.
- Torre, E. van der, J. Kuppens, H. Ferwerda & V. van Bolhuis (2007) *De kerntakendiscussie: verloop, opbrengsten en barrières*. Den Haag/Arnhem/Apeldoorn: COT/Bureau Beke/Politie & Wetenschap.
- Vijver, C.D. van der, G. Meershoek & D.F. Slobbe (2001) *Kerntaken van de politie: Een inventarisatie van heersende opvattingen*. Enschede: IPIT.
- Waardenburg, L., A.V. Sergeeva & M. Huysman (2020) Predictive policing ontcijferd: Een etnografie van het 'Criminaliteits Anticipatie Systeem' in de praktijk. *Cahiers Politie-studies*, 54(1), 69-88.