

Veiligheidsconstructie

Een maatschappelijk perspectief
op de taakontwikkeling van de politie

Auke J. van Dijk
mei 2001

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
1. Inleiding	7
1.1 Context	7
1.2 Twee uitgangspunten	8
1.3 Opzet	10
2. Veiligheid in de ogen van de burger	13
2.1 Niet de staat maar de burger	13
2.2 De veiligheidsbehoefte van burgers	15
2.3 Conclusies	17
2.4 Vervolg	18
3. Samenleven zonder samenleving	19
3.1 De veranderende samenleving en veiligheid	19
3.2 Veiligheid tussen feit en perceptie	19
3.3 Perceptie van veiligheid en de media	20
3.4 Perceptie van veiligheid en gedeelde waarden en normen	21
3.5 Herbevestiging van waarden en normen	21
3.6 Conclusies	23
3.7 Vervolg	24
4. Trends en perspectieven	25
4.1 Demografische ontwikkelingen	25
4.2 De invloed van ICT	35
4.3 Europa	40
4.4 Samenleving	44
4.5 Conclusies	48
5. Suggesties taakontwikkeling politie	53
5.1 Taken en doelen van de politie	53
5.2 Het organiserend vermogen van de politie	57
5.3 Politiek-bestuurlijke en beleidsmatige inbedding	58
6. Geraadpleegde literatuur	61
Bijlage I	65
Overzicht van uitgebrachte adviezen	
Bijlage II	67
Overzicht van uitgebrachte preadviezen en overige publicaties	

Voorwoord

Deze voorstudie is bedoeld als achtergrond voor een voorgenomen advies van de Raad voor het openbaar bestuur over de taakontwikkeling van de politie. De directe aanleiding is de adviesaanvraag van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) van 10 juli 2000 over de taakontwikkeling van de politie. De minister verzoekt hierin de Raad binnen het thema publiek-private veiligheidszorg expliciet in te gaan op het vraagstuk van de taken van de politie in relatie tot anderen die bijdragen kunnen leveren aan veiligheidszorg, dit vanuit het gezichtspunt van de burger.

De in deze voorstudie gekozen aanpak sloot goed aan bij de beleidsontwikkeling binnen het ministerie van BZK. Op verzoek van de ministeries van BZK en Justitie heeft een eerdere versie van de voorstudie over de taakontwikkeling van de politie een rol gespeeld in de strategie conferentie 'De kerntaken van de politie' op 7 februari 2001. De intensieve en open interactie met BZK en de klankbordgroep kerntaken politie hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan deze voorstudie. Voor het tot stand komen van de constructieve discussie met BZK is Mayling Wong (Directie Politie) van doorslaggevend belang geweest. Met betrekking tot de nadere aansluiting bij het debat over de kerntaken van de politie heeft Pia van Toorn (Directie Politie) een zeer positieve rol gespeeld. Daarnaast gaat de dank uit naar al die anderen, binnen en buiten BZK, die over dit onderwerp van gedachten hebben willen wisselen.

De voorstudie is in verschillende stadia besproken met leden van de Raad voor het openbaar bestuur. Hopelijk heeft dat een bijdrage geleverd aan de bruikbaarheid van deze tekst over een ingewikkeld onderwerp. De inhoudelijke kennis van Kees van der Vijver is bij het totstandkomen van deze voorstudie zeer relevant gebleken. Bij het secretariaat van de Raad voor het openbaar bestuur is belangrijk voorwerk verricht door Dick Daniëls. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van deze tekst komt geheel voor de rekening van Auke J. van Dijk, die deze voorstudie heeft opgesteld.

Auke J. van Dijk
Den Haag, mei 2001

1. Inleiding

1.1

Context

Als gevolg van een groot aantal maatschappelijke ontwikkelingen bestaat de traditionele, duidelijk afgebakende politietaak allang niet meer en de dynamiek in de samenleving vereist dat ook de politieorganisatie zich aanpast. Deze openingszin is veel minder obligaat dan hij wellicht in eerste instantie lijkt. Twee begrippen staan centraal: afbakening en aanpassing. Als de afgebakende politietaak niet langer bestaat, waar dient de politie zich dan mee bezig te houden en waar is deze taakomschrijving op gebaseerd? En, als de politieorganisatie zich moet aanpassen, op welke wijze moet zij dat dan doen? Het gaat hierbij in deze voorstudie niet in de eerste plaats om de organisatie-structuur maar om het organiserend vermogen van de politie, in samenwerking met anderen die een rol kunnen spelen bij de veiligheidszorg. Deze laatste bijzin impliceert tevens dat afbakening en aanpassing met elkaar samenhangen.

In het *Beleidsplan Nederlandse Politie 1999-2002* (BNP) wordt nadrukkelijk ingegaan op de discussie over de taken van de politie. Zo neemt bij de hulpverleningstaak de druk op de politie toe omdat andere hulpverleningsinstanties vaak niet gedurende 24 uur per dag bereikbaar zijn. Het is de vraag hoe overbelasting van de politieorganisatie voorkomen kan worden. Hierbij is de afbakening van de politietaken in het geding. Daarnaast wordt met betrekking tot bepaalde traditionele politietaken gesteld dat zij meer door anderen kunnen worden uitgevoerd. Hierbij heeft de politie wel een taak maar is het de vraag of zij als enige betrokken moet zijn bij de uitvoering. Een voorbeeld dat hierbij in het oog springt is dat in de publieke ruimte behalve de politie ook allerlei andere handhavers en toezichthouders actief zijn, zoals particuliere beveiligers, buitengewone opsporingsambtenaren en diverse soorten gemeentelijke toezichthouders.

De relatie tussen publieke en private partijen en de afbakening van hun taken is een politiek gevoelig probleem. Tijdens het algemeen overleg van 28 en 29 juni 2000 over de politie, heeft de Tweede Kamer door het aannemen van de motie-Van Heemst c.s. aangegeven tegenstander te zijn van het regeringsvoornemen het voor gemeenten mogelijk te maken particuliere beveiligers in te schakelen bij het toezicht in de publieke ruimte. Aan het thema publiek-private veiligheidszorg wordt op dit moment in de beleidsvorming duidelijk veel belang gehecht, niet in de laatste plaats omdat in het kader van het *Integraal Veiligheids-Programma* (IVP) wordt getracht bedrijven, verenigingen, burgers e.a. sterker bij het lokaal veiligheidsbeleid te betrekken en medeverantwoordelijkheid te geven. De vraag doet zich dan voor hoeveel speelruimte er is voor private partijen, met name daar waar het taken betreft die voorheen (idealiter) door de politie werden uitgevoerd. De integrale benadering van veiligheid roept bij sommigen ook vragen op met betrekking tot de structuur van de politieorganisatie. Een belangrijke

invalshoek binnen het IVP is de nadruk op de sociale zelfredzaamheid van burgers op wijkniveau. Dit vraagt dan om een sterkere lokale oriëntatie van de politie dan thans meestal het geval is. Daarentegen wordt soms ook gewezen op de wenselijkheid van een nationale politie, bijvoorbeeld met de regio-korpsen in de positie van gedeconcentreerde rijksdiensten.

Uitgaande van de behandeling van de nota *Bestel in Balans* (aanbevelingen ondermeer op basis van evaluatie van de Politiewet 1993) lijken de politie-regio's niet ter discussie te staan. Wel wordt middels een aantal aanpassingen (zoals een wettelijk inbrengrecht voor de gemeenteraad) getracht de lokale oriëntatie van de politie te versterken.

In het licht van bovenstaande ontwikkelingen is de vraag gerezen wat de 'echte' politietaken zijn en - *mutatis mutandis* - wat 'oneigenlijke' politietaken inhouden. Het zal duidelijk zijn dat de beantwoording van deze vraag samenhangt met de beoogde doelstellingen van de politieorganisatie. Het *Internationaal Politie Instituut Twente* heeft empirisch onderzoek gedaan naar de vraag hoe binnen betrokken instituties over de kerntaken van de politie wordt gedacht (Van der Vijver, 2001). Aan de Raad voor het openbaar bestuur is gevraagd advies uit te brengen over het vraagstuk van de taken van de politie in relatie tot anderen die een bijdrage kunnen leveren aan de veiligheidszorg, vanuit het gezichtspunt van de burger. Deze voorstudie is bedoeld als achtergrond voor dat advies.

1.2

Twee uitgangspunten

Ten aanzien van de taakontwikkeling van de politie worden in deze voorstudie op voorhand twee normatieve uitspraken gedaan. Het betreft uitgangspunten die van zodanig groot belang worden geacht dat ze een belangrijke toetssteen zijn: passende democratische controle en vrije toegankelijkheid van de (semi-)publieke ruimte als voorwaarde voor veilig maatschappelijk verkeer.

Passende democratische controle

Hoewel ook ten aanzien van de politie de democratische controle niet perfect is geregeld (gesproken wordt wel van het democratisch gat), is er op het optreden van particuliere beveiligers *überhaupt* geen vanzelfsprekende en geïnstitutionaliseerde democratische controle. Bij inschakeling van particuliere beveiligers en andere organisaties bij beveiligingstaken in de (semi-)publieke ruimte dienen daarom goede afspraken gemaakt te worden teneinde de democratische controle expliciet te borgen.

Goede afspraken over controle zijn ook belangrijk wanneer de politie of anderen voor (in potentie) aan het strafrecht gerelateerde zaken externe specialisten inhuren (forensische accountants, ICT-specialisten) die niet onder de reguliere politieregels vallen. In het kader van Europa dient er voorts op gelet te worden dat er geen instellingen of samenwerkingsvormen ontstaan waarbij onduidelijkheid is over het afleggen van verantwoording.

Wat de Raad voor het openbaar bestuur onder goede afspraken verstaat is vastgelegd in het advies *Bestuurlijke samenwerking en democratische controle* (juni 2000). In dat advies stelt de Raad dat bij het inrichten van democratische controlestructuren en -processen vier zaken, ongeacht de concrete vorm van samenwerking, goed geregeld dienen te zijn:

- de invloed van alle relevante belanghebbenden;
- de afbakening van verantwoordelijkheden (inclusief een manier voor conflictregulering);
- de verantwoording over financiën en prestaties (informatievoorziening);
- mogelijkheden tot bijsturing en interventie door belanghebbenden.

Het spiegelbeeld van deze aanbevelingen vanuit het perspectief van de burger is neergelegd in het advies *Helder als glas. Een pleidooi voor een burgergericht kwaliteitsconcept* (juni 2000). In dat advies stelt de Raad dat voor burgergerichte kwaliteit een overheid nodig is die duidelijk, verantwoordelijk en aanspreekbaar handelt.

Op het werkprogramma van de Raad voor het openbaar bestuur staat een voorgenomen advies over het IVP waarin naar verwachting vanuit bovenstaand perspectief specifiek zal worden ingegaan op de samenwerking van partijen in de veiligheidszorg. Op deze plaats zal echter de nadruk liggen op meer strategische vragen ten aanzien van de taakontwikkeling van de politie en de inbedding daarvan in de democratische rechtstaat. Het gaat hierbij om de positionering van overheid en politie ten opzichte van de burger in een veranderende samenleving.

De vrije toegankelijkheid van de publieke ruimte

De vrije toegankelijkheid van de (semi-)publieke ruimte is een belangrijke verworvenheid, waarvan de handhaving een substantiële inzet van politie, gemeenten en anderen rechtvaardigt. Dit betekent in ieder geval dat niet getolereerd kan worden dat er gebieden ontstaan waar toegankelijkheid afhankelijk is van specifieke voorwaarden of hoge kosten met zich brengt. Het gaat hier zoals gesteld om toegankelijkheid als voorwaarde voor veilig maatschappelijk verkeer. Burgers mogen niet het idee hebben dat ze in de publieke ruimte veelvuldig met gevaren worden geconfronteerd die een onvoorspelbaar en onbeheersbaar karakter hebben.

Met betrekking tot de toegankelijkheid van de publieke ruimte doet zich een aantal vragen voor. In de eerste plaats is de afbakening van de publieke ruimte problematisch. Hoe bijvoorbeeld om te gaan met de roep om overheids-optreden bij huiselijk geweld? In de tweede plaats is er geen overeenstemming over wie welke rol mag spelen in de publieke ruimte. Dit blijkt bijvoorbeeld in de discussie over de rol van private beveiligers die zich verplaatsen tussen verschillende bedrijven. In de derde plaats is het begrip toegankelijkheid niet eenduidig. Betekent dit bijvoorbeeld het uitsluiten van ieder (gepercipieerd) risico, en is in dat verband risicomijdend gedrag problematisch? In de vierde plaats is ook niet altijd helder wie verantwoordelijk is voor de publieke ruimte,

/10/

bijvoorbeeld in het geval van vergaande Europese samenwerking. Of, meer praktisch, surveillance van Duitse agenten in Zeeland.

Vanuit het perspectief van de burger is een voortdurend terugkerende vraag wat nu het optreden van de overheid en meer in het bijzonder de politie legitimeert. Democratische controle en het waarborgen van de vrije toegankelijkheid van de publieke ruimte leveren een belangrijke bijdrage aan deze legitimering. Hierbij wordt voorondersteld dat individuen zichzelf in ieder geval kunnen identificeren met een rol als burger in een democratische rechtstaat. Twee invalshoeken worden in deze voorstudie benadrukt.

De eerste invalshoek betreft het monopolie op het legitiem gebruik van geweld. Toename van gevoelens van onveiligheid kunnen de vraag oproepen waar dat monopolie op is gebaseerd. Als de overheid niet in staat is voldoende veiligheid te creëren neemt de legitimiteit van private oplossingen toe. Bovendien is in dat geval de vraag wat vergaand ingrijpen van de overheid legitimeert. Het geweldsmonopolie in handen van de overheid staat in deze voorstudie niet ter discussie. De vraag hoe dit blijvend gelegitimeerd kan worden dient echter wel te worden beantwoord.

Een tweede hieraan gerelateerde invalshoek betreft de verhouding tussen burgerschap en politiewezen. De politie kan niet los gezien worden van burgerschap maar zowel burgerschap als de relatie tussen burger en politie staan onder druk. Daar waar de bovengenoemde eerste invalshoek vooral betrekking heeft op de 'zwaarmacht' van de overheid, gaat het bij deze invalshoek om de maatschappelijke positie van de politie. Op welke wijze moet in dit verband omgegaan worden met een voortdurende groei van individuele vrijheid, het ontstaan van meerdere subculturen en maatschappelijke ontwikkelingen die algemeen gedeelde waarden en normen meer diffuus maken.

1.3

Opzet

De taakontwikkeling van de politie kan niet los gezien worden van de maatschappelijke en politieke context. De huidige discussie wordt kenmerkt door het zoeken naar vruchtbare begrippen met behulp waarvan politieke keuzes kunnen worden onderbouwd. Het lijkt er op dit moment op dat meerdere discussies door elkaar heen lopen. Aangezien tegelijkertijd de politieke zichtbaarheid van veiligheid hoog is, leidt dit in een aantal gevallen tot (de perceptie van) *ad hoc*-beleid.

Deze voorstudie beoogt een bijdrage te leveren aan de verheldering van de discussie door het formuleren van een begrippenkader met behulp waarvan het perspectief van de burger een constructieve rol kan spelen bij het tot stand komen van veiligheidsbeleid. Er wordt vanuit dat perspectief een aantal strategische vragen gesteld met betrekking tot de taakontwikkeling van de politie. Democratische controle en vrije toegankelijkheid van de publieke

ruimte zijn hierbij de focus. De strategische vragen kunnen mogelijkwijs een rol spelen bij de totstandkoming van het voorgenomen advies van de Raad voor het openbaar bestuur en mede langs die weg een bijdrage leveren aan het Beleidsplan Nederlandse Politie 2003-2006.

In hoofdstuk 2 wordt uiteengezet wat in deze voorstudie onder veiligheid vanuit het perspectief van de burger wordt verstaan. Hoofdstuk 3 gaat over de veranderende maatschappelijke context en de gevolgen voor de plaatsbepaling van veiligheid. Beide hoofdstukken hebben in de eerste plaats betrekking op het formuleren van een begrippen- en referentiekader ten aanzien van de taakontwikkeling van de politie.

In hoofdstuk 4 worden trends besproken die leiden tot een aantal strategische vragen met betrekking tot de taakontwikkeling van de politie. In dat hoofdstuk blijkt op welke wijze democratische controle en vrije toegankelijkheid in het geding zijn. De nadruk ligt op het onderkennen van de betekenisverandering van drie traditionele noties: de vanzelfsprekendheid van burgerschap, het heldere onderscheid tussen de publieke en andere sferen, en de vanzelfsprekende relatie tussen gemeenschap en territorium.

In hoofdstuk 5 wordt een aantal suggesties gedaan omtrent verdere beleidsontwikkeling. Hierbij wordt ingegaan op de volgende onderwerpen.

- De taken en doelen van de politie. Onder dit thema past tevens een discussie over de relatie tussen de politie en derden, bepaling van de relatie tussen publieke en private actoren, en de maatschappelijke positionering van de politieorganisatie.
- Het organiserend vermogen van de politie, waarbij tevens wordt ingegaan op de vraag op welke schaal politionele activiteiten het meest vruchtbaar kunnen worden georganiseerd.
- De politieke, bestuurlijke en beleidsmatige inbedding van de politie. Het gaat hierbij in het bijzonder over de relatie tussen beleid en uitvoering.

Bij het schrijven van deze voorstudie is expliciet gekozen voor een in sommige opzichten abstracte benadering. Dit lijkt in het licht van de sterke roep om kaders met behulp waarvan een discussie over de taakontwikkeling van de politie kan worden gevoerd gerechtvaardigd.

2. Veiligheid in de ogen van de burger

In de volgende paragrafen wordt veiligheid uiteengehaald in het licht van de vraag welke (toekomstige) rol vanuit het perspectief van de *veiligheidsbehoefte* van *de burger* is weggelegd voor de politie aangaande het waarborgen van veiligheid. In de discussies rondom de taakontwikkeling van de politie ontbreekt het veelal aan een heldere conceptualisering van zowel *veiligheidsbehoefte* als *de burger*. Dit is een belangrijk struikelblok in de verdere beleidsontwikkeling aangaande taken en doelstellingen van de politie.

2.1

Niet de staat maar de burger

Het kiezen voor *de burger* als uitgangspunt is minder vanzelfsprekend dan het op het eerste gezicht lijkt. Het ligt historisch gezien voor de hand naar de rol van de politie te kijken vanuit het perspectief van de staat. De grondslag van de overheidsmacht ligt immers in de monopolisering van de 'zwaarmacht' teneinde eigenrichting tegen te gaan en geschillen georganiseerd te beslechten. De historische taakontwikkeling van de politie kan voor een groot deel verklaard worden uit de totstandkoming van de nationale eenheidsstaat en de bedreigingen van de politieke orde (Van der Pot & Donner 1995, Fijnaut 1979). Overigens ligt een dussdanige benadering meer voor de hand naarmate de staat in hogere mate centralistisch is. Zo lijkt deze benadering vruchtbaarder bij de historische beschrijving van de taakontwikkeling van de Franse politie dan bij een analyse van de politie in het Verenigd Koninkrijk.

Een democratische gemeenschap

In deze voorstudie wordt uitgegaan van *de burger*. De burger wordt hier ruim opgevat als een individu binnen een gemeenschap welke wordt gekarakteriseerd door democratische besluitvorming en het centraal staan van individuele vrijheid. Het belang van individuele vrijheid komt tot uitdrukking in een aantal niet ter discussie staande normen. Onder deze normen vallen in ieder geval de volgende uitgangspunten voor de inrichting van de samenleving (Wissenburg 1999):

- gelijke zorgen over de rechten van verschillende individuen;
- gelijk respect voor hun opinies;
- vrijheid van het formuleren van een leven waard om geleefd te worden;
- vrijheid van handeling in de pogingen dit 'goede leven' te verwezenlijken;
- bescherming van individuen op deze vier punten tegen anderen (individuen en instituties);
- een rechtvaardige verdeling van individuele rechten over de voordelen en kosten van sociale samenwerking.

Democratie kan op haar beurt worden gekarakteriseerd door het streven individuele preferenties tot uitdrukking te laten komen in de structuur en handelingen van door deze individuen gedeelde instituties. Als politiek systeem kan de combinatie van democratie en het centraal staan van individuele vrijheid

opgevat worden als een voortdurend zoeken naar de oplossing van de spanning tussen individuele voorkeuren en gemeenschappelijke belangen (Wissenburg 1999). Politiek bedrijven heeft dan ook betrekking op vraagstukken waarop geen logisch of principieel 'beste' antwoord te geven is en betreft dus altijd een afweging met betrekking tot de prioriteit van waarden in relatie tot een specifiek vraagstuk.

Burger en politiewezen

De potentiële spanning tussen individuele vrijheid en gemeenschappelijke belangen of acceptabele collectieve uitkomsten komt duidelijk naar voren in visies op het politiewezen. Het politiewezen heeft vanuit het perspectief van de burger zowel een 'beperkende' als een 'ondersteunende' betekenis. In de beperkende betekenis betreft het een politieapparaat dat gekenmerkt wordt door (de dreiging met) geweld teneinde het doel van een behoorlijk bestuurd staat te verwezenlijken. In die betekenis dienen de rechten en vrijheden van burgers in de eerste plaats beschermd te worden tegen inbreuk daarop door de overheid. Fijnaut (1992) wijst erop dat deze betekenis altijd de overhand heeft gehad. Hij pleit voor een versterking van de ondersteunende betekenis van het politiewezen, namelijk de politie als apparaat dat de verwezenlijking van burgerschap nu juist mogelijk maakt (Fijnaut 1992, 221): 'Op wat incidentele uitzonderingen na wordt het politiewezen veelal niet gezien en behandeld als een instelling die instaat voor een adequate realisering van rechten en vrijheden door burgers, laat staan voor de bevordering hiervan'.

Het onderscheid tussen de beperkende en ondersteunende betekenis raakt direct aan de in het vorige hoofdstuk geformuleerde uitgangspunten van democratische controle en de vrije toegankelijkheid van de publieke ruimte als voorwaarde voor veilig maatschappelijk verkeer. Met betrekking tot de beperkende rol staat democratische controle centraal, teneinde de rechten en vrijheden van de burgers te beschermen. Met betrekking tot de ondersteunende rol staat veilig maatschappelijk verkeer teneinde burgerschap te kunnen verwezenlijken centraal. Zoals gesteld gaat het hierbij altijd om de afweging tussen het belang van individuele vrijheid en acceptabele collectieve uitkomsten. Ten aanzien van deze afweging kunnen geen definitieve antwoorden worden verwacht.

Het maakt in discussies over de taakontwikkeling van de politie veel uit welke conceptie van de politie dominant is. Dit komt bijvoorbeeld duidelijk naar voren bij het onderwerp van privaat toezicht in de publieke ruimte. Vanuit het perspectief van de beperkende rol en het daaraan gerelateerde belang van democratische controle, kan ervoor worden gekozen het toezicht in de publieke ruimte te zien als een exclusieve taak voor de politie. Toezicht wordt dan in de eerste plaats gezien als beperking, en privaat toezicht is onwenselijk omdat afdoende democratische controle ontbreekt.

Toezicht in de publieke ruimte kan echter ook worden gezien vanuit een ondersteunend perspectief waarbij het belang van vrije toegankelijkheid

voorop staat. Vanuit dat perspectief is het in de eerste plaats problematisch wanneer de vrije toegankelijkheid van de publieke ruimte onder druk staat, bijvoorbeeld als gevolg van capaciteitsproblemen bij de politie. Inzet van private partijen bij toezicht is dan zeker een relevante optie.

2.2

De veiligheidsbehoefte van burgers

De discussie over veiligheid vanuit het perspectief van de burger spitst zich over het algemeen toe op de onwenselijkheid van gevoelens van onveiligheid. Onveiligheid draagt alle karakteristieken van een 'containerbegrip': onveiligheid verwijst meestal naar een (in hoge mate willekeurige) verzameling meer specifieke toestanden of gevoelens die een negatieve betekenis gemeenschappelijk hebben. Containerbegrippen laten meerdere interpretaties toe en ontleen daar hun overtuigingskracht aan. Zo zal niemand bestrijden dat onveiligheid onwenselijk is, niet in de laatste plaats omdat onduidelijk is wat dit nu precies inhoudt.

Aangezien de aan het containerbegrip ('onveiligheid') verbonden waarde ('negatief') niet ter discussie staat, lijkt het orde aan te brengen in een veelheid van verschijnselen. De doelstelling 'Nederland moet veiliger' (BNP) biedt echter weinig houvast bij het formuleren van beleid. In het vervolg wordt hier nader op ingegaan.

Individuele aspecten van veiligheid

Bij het afbakenen van de betekenis van *de burger* is in het bovenstaande de nadruk gelegd op de spanning tussen individuele vrijheid en acceptabele collectieve uitkomsten. Veiligheid en vrijheid kunnen met elkaar op gespannen voet staan. Als het eenieder vrij staat te handelen zoals hem of haar dat goeddunkt kan dat wanneer meerdere individuen met elkaar samenleven gemakkelijk leiden tot (een gevoel van) onveiligheid. Dit inzicht ligt ten grondslag aan het overgrote deel van politieke theorievorming en vindt waarschijnlijk nog steeds haar meest beeldende uitdrukking in Hobbes' 'natuurlijke toestand'. De relatie tussen veiligheid en vrijheid wordt in deze lijn van theorievorming beschreven vanuit het perspectief van de gemeenschap of het sociale systeem. Deze relatie kan echter ook bekeken worden vanuit het perspectief van het individu. Het betreft dan de betekenis van *veiligheidsbehoefte*.

In dat verband kan verwezen worden naar Sigmund Freuds *Das Unbehagen in der Kultur* (1930) waarin Freud stelt dat de moderne Westerse beschaving een uitruil is van twee waarden: beschaving geeft ons veiligheid (*Sicherheit*) in ruil voor beperking van de individuele vrijheid. Freuds *Sicherheit* kan volgens Bauman (1999) uiteengerafeld worden in drie begrippen: *security*, *certainty* en *safety*. *Security* (bestendigheid) heeft betrekking op de waardevervaltheid en bestendigheid van onze verworvenheden, materieel of anderszins. *Certainty* (zekerheid) verwijst naar het vermogen zin en onzin van elkaar te onderscheiden en duidt op de competentie gefundeerde keuzes te kunnen maken en de consequenties daarvan te kunnen beoordelen. *Safety* (integriteit) verwijst

naar veiligheid in de meer enge zin van het woord: gegeven gedrag in overeenstemming met de regels wordt het voortbestaan van lichaam en leefomgeving niet bedreigd wordt door onvermijdbare gevaren.

Deze drie ingrediënten zijn noodzakelijke voorwaarden voor zelfvertrouwen en zelfredzaamheid en vormen daarmee de basis voor rationeel handelen: weten hoe nu verder te gaan. De effecten van ondermijning van ieder van deze ingrediënten zijn moeilijk van elkaar te onderscheiden en leiden elk tot een afname van (zelf-)vertrouwen. Om zich veilig te voelen in de brede zin van het woord is een gevoel van zelfvertrouwen en zelfredzaamheid noodzakelijk.

Criminaliteit en gevoelens van onveiligheid

Het zal duidelijk zijn dat bovenstaande conceptualisering van veiligheid zich niet één op één laat vertalen naar uitspraken over de taakontwikkeling van de politie. Het is echter wel vruchtbaar te bezien of eenzelfde structuur valt te onderscheiden in de relatie tussen enerzijds klassieke politietaken, en gevoelens van onveiligheid anderzijds. Het onderwerp criminaliteitsbeheersing ligt hier voor de hand, aangezien er veelal van wordt uitgegaan dat de hoogte van criminaliteit en gevoelens van onveiligheid vrij direct aan elkaar zijn gerelateerd. De hierboven beschreven begrippen bestendigheid en zekerheid lijken vooral gerelateerd aan de individuele consequenties van brede maatschappelijke ontwikkelingen, terwijl integriteit vooral betrekking heeft op een specifiek individu in een specifieke situatie. De vraag is of eenzelfde tweedeling zichtbaar is wanneer meer in het bijzonder gekeken wordt naar de relatie tussen gevoelens van onveiligheid en criminaliteit.

In de publicatie *Veilig in de wijk* (1999) van *Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie* (SMVP) wordt een onderscheid gemaakt tussen twee typen gevoelens die ten grondslag liggen aan 'onveiligheidsgevoelens': angstgevoelens en onrust. Angstgevoelens ontstaan wanneer iemand bang is zelf slachtoffer te worden van criminaliteit. Bij onrust gaat het niet om de gepercipieerde kans zelf slachtoffer te worden van criminaliteit maar veeleer om gevoelens van onbehagen met (stijgende) criminaliteit als maatschappelijk probleem.

Naast angst om zelf slachtoffer te worden en onbehagen met criminaliteit als maatschappelijk probleem blijkt ook de kwaliteit van de leefomgeving van invloed op de mate waarin men zich onveilig voelt. Bij het relatief recente vraagstuk van de leefbaarheid gaat het om aspecten van de woon- en leefomgeving die een negatieve invloed hebben op het welbevinden van mensen, zonder dat daarbij direct gesproken kan worden van bedreigende criminaliteit (SMVP 1999). De invloed van leefbaarheid op gevoelens van onveiligheid lijkt een indicatie van de veranderde betekenis van de directe omgeving. Angst en onrust vinden daar in toenemende mate hun meest concrete uitdrukking.

Er kan ten aanzien van onveiligheid dus een onderscheid worden gemaakt tussen angst voor eigen victimisatie, criminaliteit als maatschappelijk probleem, en de kwaliteit van de leefomgeving (Van der Vijver, 1993). Het is van belang een onderscheid te maken tussen deze verschillende bronnen van onveiligheidsgevoelens, niet in de laatste plaats omdat ze vanuit het perspectief van burgers een andere benadering door de overheid vragen. In *Veilig in de wijk* wordt geconstateerd dat met betrekking tot criminaliteit als maatschappelijk probleem mensen van mening zijn dat de overheid hard en repressief moet optreden. In hun eigen omgeving ligt dat anders. Daar verwachten mensen vooral een probleemgerichte overheid.

2.3

Conclusies

In de conceptualisering van de burger is uitgegaan van een individu in een gemeenschap gekarakteriseerd door democratische besluitvorming en het centraal staan van individuele vrijheid. Burger en democratische (recht)staat constitueren elkaar en kunnen, conform inzichten uit de heersende sociologische theorieën, niet betekenisvol gescheiden van elkaar worden geanalyseerd. Staat en burger kunnen niet worden gescheiden maar het is wel mogelijk een onderscheid te maken tussen twee perspectieven. Het maakt in de discussie over de taakontwikkeling van de politie veel uit welk perspectief wordt benadrukt: staat of burger. Beide verhalen staan naast elkaar maar leiden wel tot andere accenten.

Wanneer de klassieke staat het startpunt van het verhaal vormt ligt de nadruk op de voorwaarden voor een behoorlijk bestuurde staat. De overheid stelt vanuit dit perspectief vooral de normen en is vervolgens verantwoordelijk voor de handhaving daarvan. Het politiewezen is een uitvoeringsinstelling en begrippen als handhaving en opsporing staan centraal. Democratische controle is het belangrijkste mechanisme om de vrijheden en rechten van burgers te waarborgen. Vanuit dit perspectief ligt de focus in de eerste plaats bij het repressieve aspect van de politie. Voor de burger levert repressie een bijdrage aan de reductie van gevoelens van angst en onrust. De relatie tussen veiligheid en een individuele burger is indirect. Bedreigingen van de veiligheid zijn gesitueerd op *andere* plaatsen (criminaliteit als maatschappelijk probleem) of het resultaat van afwijkend gedrag van *andere* individuen (angst voor eigen victimisatie).

Wanneer de burger het startpunt van het verhaal vormt ligt de nadruk op de verwezenlijking van burgerschap. De vrije toegankelijkheid van de publieke ruimte en veilig maatschappelijk verkeer zijn hiervoor voorwaarden. Vanuit dat perspectief neemt de politie een ondersteunende rol in en verwacht de burger een probleemgerichte overheid. De relatie tussen veiligheid en een individuele burger is meer direct en heeft vooral betrekking op de kwaliteit van de leefomgeving. Door de politie ondersteund veilig maatschappelijk verkeer leidt tot acceptabele collectieve uitkomsten. Gechargeerd gezegd constitueert de

/18/

‘optelsom’ van deze uitkomsten de legitieme staat. Veiligheid is in de eerste plaats *gerelateerd* aan de *eigen* leefomgeving en het eigen (individuele en collectieve) gedrag.

2.4

Vervolg

In paragraaf 2.2 werd verwezen naar beschaving als een uitruil van individuele vrijheid voor veiligheid. Bauman (1997) suggereert dat in de huidige samenleving het omgekeerde het geval is: een voortdurende uitbreiding van individuele vrijheid in ruil voor een afname van veiligheid. De karakterisering van de huidige samenleving in het licht van de relatie tussen vrijheid en gevoelens van onveiligheid vormt het onderwerp van het volgende hoofdstuk. Het gaat hierbij in de eerste plaats om de rol van gedeelde (en geïnstitutionaliseerde) waarden en normen.

3. Samenleven zonder samenleving

In dit hoofdstuk wordt een karakterisering gegeven van brede maatschappelijke ontwikkelingen die consequenties hebben voor de taakontwikkeling van de politie. Het gaat er hierbij in de eerste plaats om dat de traditionele en duidelijk afgebakende politietaak in het licht van die maatschappelijke ontwikkelingen zijn vanzelfsprekendheid heeft verloren. De belangrijkste hier beschreven ontwikkeling is de fragmentatie van voorheen gedeelde waarden en normen.

3.1 De veranderende samenleving en veiligheid

Het besef dat in deze wereld verandering een constante is, vormt een belangrijke basis voor de ontwikkeling van de moderne Westerse beschaving en de daarop gebaseerde samenlevingen. Wat we ‘de samenleving’ noemen kan worden opgevat als resultaat van het streven in een gewelddadige en veranderlijke wereld veiligheid en relatieve zekerheid te verschaffen. Een stabiele samenleving is een samenleving waarin mechanismen voorhanden zijn die voorkomen dat veranderingen gepaard gaan met onacceptabele kosten. De combinatie van de democratische rechtstaat en markteconomie is hiervan de meest recente en succesvolle uitdrukking.

Aan het begin van de 21e eeuw staat de gepercipieerde stormachtige verandering van de samenleving *zelf* in het centrum van de belangstelling. Dit leidt tot gevoelens van onveiligheid: de samenleving lijkt in afnemende mate het karakter te dragen van dat felbegeerde relatief voorspelbare en veilige domein, gekarakteriseerd door gedeelde en geïnstitutionaliseerde waarden en normen.

Voor dit sterke besef van veranderingen en de daaraan gekoppelde gevoelens van onveiligheid is een aantal aan elkaar gerelateerde redenen te geven. In de eerste plaats wordt de snelheid waarmee veranderingen zich voltrekken ervaren als zeer hoog. In de tweede plaats lijken de veranderingen een aantal relatief lang bestaande instituties ter discussie te stellen. De natiestaat en het gezin zijn pregnante voorbeelden van zulke instituties. In de derde plaats lijkt de richting waarin deze veranderingen zich voltrekken geen uitzicht te bieden op een uitkomst met een stabiel karakter. Begrippen als individualisering, informalisering, informatisering, internationalisering en intensivering (CPB en SCP, september 2000) impliceren geen reductie maar een toename van onveiligheid en onzekerheid.

3.2 Veiligheid tussen feit en perceptie

Onveiligheid en onzekerheid zijn in bovenstaande alinea beschreven vanuit het perspectief van de wijze waarop individuen beide ervaren. Voorzover het al mogelijk is te spreken over objectieve veiligheid en zekerheid, zijn daar in het voorafgaande geen uitspraken over gedaan. De hier gekozen invalshoek is dat

gevoelens van onveiligheid en onzekerheid een uitdrukking zijn van de wijze waarop individuen de samenleving, en hun plaats daarin, ervaren. Hoewel in formele zin 'feit' en 'perceptie' nooit los van elkaar te zien zijn, is het met betrekking tot veiligheid en zekerheid vruchtbaar dit onderscheid te benadrukken. Het belang hiervan blijkt bijvoorbeeld uit de schijnbare tegenstelling tussen het gegeven dat de levensverwachting van individuen in Westerse samenlevingen nog nooit zo hoog is geweest, terwijl tegelijkertijd gevoelens van onveiligheid blijven groeien (Beck, 1992). In dit verband wordt veel verwezen naar de analogie met de zorg over de eigen gezondheid: hoewel steeds meer aandoeningen effectief kunnen worden behandeld, neemt de zorg over de eigen gezondheid alleen maar toe. Er is dus in ieder geval geen rechtstreekse relatie tussen levensverwachting en ervaren onzekerheid en onveiligheid.

3.3

Perceptie van veiligheid en de media

Verklaringen voor dit verschijnsel worden gezocht op verschillende niveaus van abstractie. Op een relatief concreet niveau ligt het bijvoorbeeld voor de hand in dit verband te verwijzen naar de invloed van de (nieuwe) media. Beschikbaarheid van informatie is van invloed op de wijze waarop, en de mate waarin, onveiligheid wordt ervaren. Naast beschikbaarheid is ook de wijze waarop informatie wordt gepresenteerd van groot belang. Een inmiddels klassiek voorbeeld (februari 1993) is de wijze waarop in de *tabloids* verslag werd gedaan van de dood van de 2-jarige peuter James Bulger die om het leven werd gebracht door twee 10-jarige jongens.

Een ander voorbeeld betreft de afgelopen jaren regelmatige terugkerende publieke commotie over pedofielen die zich, na hun straf uitgezeten te hebben, ergens willen vestigen. In beide gevallen is de rol van de media van invloed op het escaleren van publieke verontwaardiging en bijbehorende toename van gevoelens van onveiligheid. Hoewel bijvoorbeeld in het geval van de moord op James Bulger de *tabloids* een belangrijke rol speelden bij het aanwakkeren van verontwaardiging, moet tegelijkertijd geconstateerd worden dat de *tabloids* met hun suggestieve berichtgeving blijkbaar in een behoefte voorzagen. Het lijkt erop dat het vinden van zondebokken een belangrijke uitlaatklep is voor wijdverbreide individuele gevoelens van onveiligheid. Dit is op zichzelf niets nieuws, maar hedendaagse communicatiemiddelen zorgen voor een toegenomen zichtbaarheid en invloed van dit verschijnsel.

Tegen de relatie tussen de media en gevoelens van onveiligheid kan vanuit twee perspectieven worden gekeken. Enerzijds kan gekeken worden naar de invloed van berichtgeving op gevoelens van onveiligheid. In dat verband kan gewezen worden op het belang van de eigen verantwoordelijkheid van de media. Anderzijds kan de berichtgeving in de media worden opgevat als een uitdrukking van wijdverbreide gevoelens van onveiligheid. De media vormen dan hoogstens een partiële verklaring voor de discrepantie tussen een hoge levensverwachting en groeiende gevoelens van onveiligheid.

3.4

Perceptie van veiligheid en gedeelde waarden en normen

Op een zeer abstract niveau kunnen gevoelens van onveiligheid verklaard worden door de toenemende fragmentatie van waarden en normen. Het gaat hierbij om de gevolgen van het leven in een samenleving waarin universele waarden en normen met betrekking tot de plaats van het individu in de samenleving ontbreken. Het ontbreken van 'grote verhalen' waarin de persoonlijke biografie kan worden geplaatst vindt een filosofische uitdrukking in het postmodernisme. Naar analogie leven we volgens vele auteurs in een postmoderne samenleving. Het ter discussie staan van de eerder gememoreerde instituties als de natiestaat en het gezin zijn hiervan een uitdrukking. In de filosofie is het postmodernisme wel omschreven als een les in nederigheid. Met betrekking tot haar maatschappelijke verschijningsvorm lijkt het postmodernisme ons vooral te herinneren aan de onderproductie van veiligheid en zekerheid. Er is een sterke relatie tussen de postmoderne karakteristieken van de samenleving en ervaren gevoelens van onveiligheid.

Een sleutelbegrip in de verklaring van gevoelens van onveiligheid en onzekerheid is identiteit: weten wie wij en de anderen zijn. De postmoderne samenleving biedt weinig houvast voor het beantwoorden van deze vraag. In studies over identiteitsvorming in een postmoderne samenleving spelen twee uitgangspunten een dominante rol. In de eerste plaats is wie we zijn onbepaald, iedere zelfverwerkelijking is mogelijk. In de tweede plaats is er geen einde aan het proces van zelfverwerkelijking maar moet wie we zijn voortdurend worden gecreëerd. Het hoeft vanuit dat perspectief niet te verbazen dat, wanneer we niet weten wie we 'zelf' zijn, we ons in hoge mate zorgen maken wie 'de ander' is en wat zijn bedoelingen zijn.

De stelling dat wie we zijn onbepaald is, raakt aan de kern van de samenleving als geïnstitutionaliseerde uitdrukking van samen leven, gekarakteriseerd door het streven veiligheid en zekerheid te verkrijgen. Als de leden van een samenleving in hoge mate 'onbepaald' zijn wordt institutionalisering op basis van gedeelde waarden, normen en verwachtingen problematisch. Zo bezien is niet 'de veranderende samenleving' het probleem maar staat het traditionele gebruik van het concept 'samenleving' zelf ter discussie. Voor de oplossing van dit probleem wordt de burger veelal opgeroepen bepaalde waarden en normen 'serieus' te nemen en dienovereenkomstig te handelen.

3.5

Herbevestiging van waarden en normen

In reactie op de afnemende geldigheid van specifieke gedeelde normen bestaat de mogelijkheid een beroep te doen op 'meer universele' waarden en normen dan die welke een specifieke gemeenschap constitueren. Het gaat dan niet meer in de eerste plaats over voorschriften die betrekking hebben op specifiek gedrag maar om een verwijzing naar algemeen menselijke waarden.

In dat verband kan verwezen worden naar het gedachtegoed van het utilitarisme, waarbij eenieder zich kan identificeren met het idee dat mensen genot zoeken en trachten pijn te vermijden. Een toenemend bewustzijn met betrekking tot een gedeelde afkeer van wreedheid en psychisch leed kan wellicht fungeren als bindmiddel. Een andere invalshoek is het algemeen menselijk vermogen tot communicatie. Een toename van communicatiemogelijkheden kan ertoe leiden dat we inzien dat we met *iedereen* kunnen communiceren en niet alleen met gelijkgezinden.

Een belangrijke karakteristiek van deze oplossingsrichting is dat naarmate de waarden ‘universeleler’ worden ze tegelijkertijd meer betrekking hebben op het individu. In dat opzicht werpen universele waarden het individu terug op zichzelf. Wanneer bijvoorbeeld het vermogen tot communicatie de grondslag van ons samenleven vormt, is tegelijkertijd duidelijk dat de specifieke vorm waarin ons samenleven gestalte krijgt steeds opnieuw wordt vormgegeven in de interactie tussen individuen. De voorspellende waarde van traditionele arrangementen of instituties zoals gezin en staat wordt daardoor uitgehold.

Doordat de verwijzing naar universele waarden alléén onvoldoende lijkt, wordt de oplossing meestal gezocht in de combinatie van meer universele- én meer particuliere waarden, normen en verwachtingspatronen. Er kan daarbij gedacht worden aan een verzameling ‘gemeenschappen’ binnen de samenleving. De normen van de gemeenschappen hebben dan meer betrekking op het dagelijks handelen terwijl op het niveau van de samenleving meer algemene normen voorliggen, bijvoorbeeld met betrekking tot de vraag hoe om te gaan met verschillen (van mening, van belangen, van macht, van cultuur, etc.). De overheid wordt dan in de eerste plaats vrederechter. Zo stelt de *Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid* (WRR) bijvoorbeeld dat de overheid, als eerst aangewezen representatie van de samenleving, de taak heeft tot ‘de organisatie van pluraliteit’ onder de principes van burgerschap, rechtvaardigheid en handhaafbare vrede (WRR 1992, *Eigentijds Burgerschap*).

Gedeelde waarden, normen en verwachtingen worden overduidelijk gezien als voorwaarde voor het tot stand komen van een samenleving die zich vreedzaam kan aanpassen aan veranderingen. Echter, ook gedeelde verwachtingen zijn op zichzelf onvoldoende voor de constitutie van een stabiele samenleving. Een zeer voor de hand liggende voorwaarde betreft de kwaliteit van de gedeelde verwachtingen. In de vorige alinea werd al verwezen naar de WRR-publicatie waarin gesproken werd van burgerschap, rechtvaardigheid en handhaafbaarheid als positieve verwachtingen. De verwachting daarentegen dat we leven in een wereld waar het recht van de sterkste geldt, levert geen bijdrage aan een veilige samenleving. Dit inzicht komt terug in het al lang lopende debat over de onwenselijkheid van de calculerende burger en de beperkingen van het perspectief van de burger uitsluitend als consument van overheidsdiensten. Wanneer de burger vooral consument is, roept dit de vraag op wat dat betekent voor begrippen als het algemeen belang, solidariteit en verantwoordelijkheid.

Niet alleen de kwaliteit maar ook de gelding van de gedeelde waarden en normen is van belang: in welke mate hebben gedeelde waarden en normen gevolgen voor vertoond gedrag? Het is bijvoorbeeld zeer wel mogelijk desgevraagd van mening te zijn dat de burger belangrijke plichten heeft, zonder dat dit leidt tot gedrag dat daarmee in overeenstemming is. Het gaat hierbij om het verschil tussen passieve instemming en actief handelen. Dit onderscheid speelt in discussie over burgerschap dan ook een belangrijke rol, en leidt veelal tot een oproep tot meer participatie of een nadruk op de plichten van de burger. Hoe valide dit op zichzelf ook is, het lijkt erop dat de burger zich aan algemene oproepen tot morele restauratie en participatie weinig gelegen laat liggen.

Wanneer, in plaats van een beroep te doen op universele waarden, de specifieke gemeenschappen binnen de samenleving veel nadruk krijgen, kan gesproken worden over 'uitsluiting' als strategie gedeelde waarden en normen te versterken. Aan deze oplossingsrichting wordt over het algemeen een sterk negatieve betekenis gehecht. Uitsluiting wordt geassocieerd met begrippen als segregatie, gettovorming en ultimo met bange individuen in goed afgegrensde huizen. Uitsluiting heeft echter niet per definitie verwerpelijke gevolgen. Een voorbeeld hiervan is de opdeling van groeiende Amerikaanse steden in verschillende leefbare stadsdelen met een eigen centrum en identiteit (Kaplan, 2000). Door vergroting van de homogeniteit nemen, *ceteris paribus*, gevoelens van onveiligheid in de directe omgeving af. In het advies *Aansprekend burgerschap* (maart 2000) van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) wordt in dit verband gesproken van homogene contexten binnen een heterogene omgeving. Tegelijkertijd kan echter de gepercipieerde veiligheid in de wereld buiten de specifieke gemeenschap afnemen: wonen in een ommuurde gemeenschap (*gated community*) is een voorbeeld van lokale veiligheid in een als zeer gevaarlijk ervaren wereld.

3.6

Conclusies

Dat gedeelde waarden en normen en verantwoordelijkheidsbesef bij de burger van groot belang zijn wanneer het gaat om veiligheid staat niet ter discussie. Tegelijkertijd mag na het voorafgaande duidelijk zijn dat een nostalgisch verlangen naar een samenleving waarin een gefragmenteerde discussie over waarden en normen ontbreekt, een slechte raadgever is. De taken van de politie kunnen niet langer opgevat worden als een bevestiging of ondersteuning van een algemeen ervaren 'natuurlijke orde'. Het vinden van te delen waarden en normen is een zoektocht, zowel voor burgers als voor de overheid met in haar kielzog de politie.

Deze zoektocht betreft ook de wijze waarop waarden en normen worden geïnstitutionaliseerd. In het voorgaande werd al gewezen op de discussie over de betekenis van staat en gezin. Zo zijn de gezagsrelaties binnen het gezin niet langer primair vormgegeven op basis van autoritair vaderschap maar in toenemende mate de uitkomst van een onderhandelingsproces tussen de leden

van dat gezin. Deze ontwikkeling gaat samen met andere ideeën over de positie van bijvoorbeeld vrouwen en kinderen. Onderwerpen als huiselijk geweld, incest, pedofilie en jeugdcriminaliteit krijgen hiermee een andere maatschappelijke betekenis. Het is niet op voorhand duidelijk hoe de politie hiermee dient om te gaan. Wel is duidelijk dat het hier gaat om maatschappelijk zeer relevante onderwerpen die traditionele uitgangspunten zoals het onderscheid tussen de privé- en de publieke sfeer onder druk zetten.

Het zijn ontwikkelingen die niet straffeloos kunnen worden genegeerd en het terugrijpen op de traditionele afbakening van de politietaken is hierop geen legitiem antwoord, niet in de laatste plaats om dat ook de relatie tussen burger en staat aan verandering onderhevig is. Het openbaar bestuur heeft hier nadrukkelijk een maatschappelijke verantwoordelijkheid. De politie neemt hierbij een bijzondere positie in aangezien zij rechtstreeks met de concrete gevolgen van brede maatschappelijke ontwikkelingen wordt geconfronteerd en bovendien moet handelen. Ten aanzien van de hier beschreven maatschappelijke zoektocht mag en kan de politie zich niet afzijdig houden.

De eerder gekozen normatieve uitgangspunten verliezen in het licht van maatschappelijke ontwikkelingen hun vanzelfsprekendheid, maar niet hun sturende werking en morele zeggingskracht. De fragmentatie van waarden en normen problematiseert het democratische streven de preferenties van individuen tot uitdrukking te laten komen in de door hen gedeelde instituties. Voornoemde ontwikkelingen hebben tevens tot gevolg dat de afbakening van de publieke ruimte en de betekenis van veilig maatschappelijk verkeer niet langer vanzelfsprekend zijn. Dit leidt tot de vraag op welke wijze bij de taakontwikkeling van de politie blijvend recht kan worden gedaan aan beide normatieve uitgangspunten.

3.7

Vervolg

In het volgende hoofdstuk worden vier verschillende gezichtspunten uitgewerkt die zicht geven op de strategische vragen die voorliggen in de zoektocht naar te delen waarden en normen. Daarbij komt het belang van inzicht in verschuivingen in betekenis van een aantal traditionele noties naar voren die in de discussie over de taakontwikkeling van de politie een rol spelen.

De vier gezichtspunten zijn voorbeelden van de wijze waarop de tot nu toe omschreven inzichten en het geformuleerde begrippenkader uitwerken met betrekking tot meer inhoudelijke (toekomstige) ontwikkelingen en wat dit betekent voor de discussie over de taakontwikkeling van de politie. Daarmee wordt een aanzet gegeven tot het beantwoorden van de vraag wat nu eigenlijk de bruikbaarheid is van de eerder geformuleerde meer theoretische inzichten.

4. Trends en perspectieven

In de voorgaande hoofdstukken is ingegaan op de veiligheidsbehoefte van burgers en de maatschappelijke zoektocht naar gedeelde waarden en normen. In dit hoofdstuk worden de consequenties hiervan nader bekeken in het licht van de discussie over de taakontwikkeling van de politie. Er is gekozen uit te gaan van trends en perspectieven die ieder op hun eigen manier gevolgen hebben voor de taakontwikkeling van de politie. Hierbij komt een aantal strategische vragen naar voren die tevens betrekking hebben op de eerder geformuleerde uitgangspunten van democratische controle en vrije toegang tot de publieke ruimte.

4.1 Demografische ontwikkelingen

Demografische ontwikkelingen betreffen verwachte veranderingen in de opbouw van de bevolking. In deze voorstudie wordt ingegaan op twee centrale karakteristieken: leeftijdsopbouw en culturele achtergrond. De geschetste ontwikkelingen zijn vergrijzing en een verdere toename van culturele diversiteit. De hier beschreven demografische ontwikkelingen hebben een duidelijke relatie met de organisatie van toezicht en de buurt als centrale plaats wanneer het gaat om veiligheidszorg. In de volgende paragrafen is dat het perspectief waar vanuit wordt gekeken naar de vragen ten aanzien van de taakontwikkeling van de politie.

Vergrijzing en culturele diversiteit

Uit de bevolkingsprognoses blijkt dat zich de komende tien jaar een sterke vergrijzing zal voordoen. De verwachting is dat de bevolkingsopbouw zal worden gekarakteriseerd door een groter aantal 65-plussers. De Politie-monitor 1999 en de Integrale Veiligheidsrapportage 2000 geven met betrekking tot de relatie tussen leeftijd en veiligheid aan dat hoe ouder men is, hoe onveilig men zich voelt. Dit komt ook tot uiting in het midden van bepaalde plekken, niet open doen van de deur en het thuislaten van waardevolle spullen. Het gevolg van de grotere onveiligheidsbeleving van ouderen is een grotere behoefte aan veiligheidsmaatregelen. Dit vraagt om goed bereikbare en zichtbare politie (een lokale, wijkgerichte aanpak ligt voor de hand) en bijvoorbeeld maatregelen van gemeenten en woningbouwcorporaties. Het leidt tevens tot een groter beroep op particuliere beveiligers en meer nadruk op eigen maatregelen (extra hang- en sluitwerk, alarmsysteem, buitenverlichting, enz.).

Een ander belangrijke aspect van de demografische ontwikkeling in het licht van veiligheid betreft de gevolgen van immigratie. Hoewel er op voorhand geen directe relatie is tussen immigratie en gevoelens van onveiligheid, zijn er wel indirecte relaties te duiden. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de mate waarin integratie succesvol verloopt. Het BNP wijst op een stagnerende integratie van enkele etnische groepen, waardoor mensen zich minder betrokken voelen bij de samenleving: 'Dat uit zich dan weer in taal- en ontwikkelingsachterstanden, spijbelgedrag, voortijdig schoolverlaten en werkloosheid. Deze

factoren op hun beurt kunnen mede leiden tot betrokkenheid bij criminaliteit'. Er blijkt een sterke relatie te zijn tussen jeugdcriminaliteit en etnische achtergrond (CRIEM 1997, Integrale Veiligheidsrapportage 2000).

Meer algemeen heeft deze ontwikkeling een relatie met het debat over de multiculturele samenleving. Het gaat daarbij ondermeer om de vraag hoe de acceptatie van meerdere culturen zich verhoudt tot uniform burgerschap. De Raad voor het openbaar bestuur heeft hierover een afzonderlijk advies uitgebracht met de titel *Etniciteit, binding en burgerschap* (april 2001). In het kader van deze voorstudie over de taakontwikkeling van de politie is de eerder gememoreerde relatie tussen de mate waarin waarden en normen worden gedeeld en gevoelens van onveiligheid van belang. Culturele diversiteit in combinatie met toegenomen mobiliteit en anonimiteit leidt mogelijk tot een toename van onduidelijkheid en langs die weg tot een toename van onveiligheidsgevoelens. Het is bijvoorbeeld voor veel jongeren moeilijk gegeven deze onduidelijkheid te weten welke rol zij in de samenleving kunnen spelen. Homogenisering verkleint dit effect maar kan tevens leiden tot het ontstaan van onwenselijke (al dan niet plaatsgebonden) enclaves binnen de samenleving.

De mogelijke effecten van vergrijzing verwijzen in de eerste plaats naar de in hoofdstuk twee beschreven individuele achtergronden van onveiligheidsgevoelens. De toename van culturele diversiteit kan gezien worden als een specifiek voorbeeld van de in hoofdstuk drie omschreven fragmentatie van waarden en normen. Beide effecten vinden hun meest concrete uitdrukking in de directe leefomgeving.

Veilig in de buurt

Gevoelens van onveiligheid hebben een duidelijke territoriale dimensie. Mensen voelen zich buiten hun eigen woonbuurt over het algemeen onveiliger dan binnen hun eigen leefomgeving. In de SMVP-publicatie *Veilig in de wijk* (1999) wordt verwezen naar een Duits onderzoek waarin aan een steekproef van de bevolking werd gevraagd of men van mening is dat de criminaliteit stijgt. Deze vraag werd gesteld op wijkniveau, stedelijk en landelijk niveau. Op wijkniveau was 20% van mening dat gesproken kon worden van stijgende criminaliteit, terwijl dit op stedelijk niveau volgens 60% het geval was. Het hoogste percentage werd gevonden op landelijk niveau, namelijk 80%.

Dit gegeven kwam in Nederland onlangs duidelijk naar voren bij de veiligheidsmonitor 1999 van de stad Rotterdam, waarin 49% van de Rotterdammers te kennen gaf zich onveilig te voelen in de stad. Bijna driekwart van de mensen vindt dat veiligheid de hoogste prioriteit van de overheid moet krijgen. De cijfers op buurtniveau geven echter een ander beeld: 63% van de Rotterdammers voelt zich veilig in de eigen buurt. Ze waarderen de situatie in hun wijk met een 6,5. In 1998 was dat nog een 5,9.

De gegevens onderstrepen de volkswijsheid dat onbekend onbemind maakt.

Dit geldt niet alleen wanneer bijvoorbeeld buurt en stad met elkaar worden vergeleken, maar ook wanneer verschillende buurten met elkaar worden vergeleken. Naarmate men elkaar beter kent en men meer vertrouwen kan hebben in de eigen verwachtingen met betrekking tot het gedrag van 'de ander' nemen gevoelens van onveiligheid af. Het gaat hierbij om de ontwikkeling van vaste en voorspelbare patronen. Een zeer diverse samenstelling van de bevolking en een hoge mobiliteit bemoeilijken het tot stand komen van deze patronen van relaties en informele verantwoordelijkheden. Culturele diversiteit kan de voorspelbaarheid van sociale patronen verkleinen en daarmee de sociaal bepaalde component van onveiligheid versterken.

Vergrijzing daarentegen heeft veeleer consequenties voor de individueel bepaalde component van onveiligheid. Onveiligheidsgevoelens hangen samen met de mate waarin mensen controle kunnen uitoefenen op de situaties waarin zij komen te verkeren (SMVP 1999). Dit vermogen wordt in de context van veiligheidszorg veelal aangeduid met de term sociale zelfredzaamheid. Sociale zelfredzaamheid is het resultaat van een individueel ontwikkelingsproces dat begint in de kindertijd. De sociale zelfredzaamheid neemt in eerste instantie toe naarmate men ouder wordt. Op latere leeftijd neemt over het algemeen het gevoel van zelfredzaamheid weer af. Ouderen hebben gemiddeld minder het gevoel controle te kunnen uitoefenen op situaties waarin zij kunnen komen te verkeren dan bijvoorbeeld mannen van 35. Hiermee ontstaat de behoefte aan meer ondersteuning, en bij ontstentenis van inzichtelijke sociale structuren ligt het voor veel burgers voor de hand daarbij naar de overheid te kijken. Vergrijzing maakt de kans dat een oproep tot sociale zelfredzaamheid tot resultaat leidt kleiner.

Vergrijzing is een welbepaald en tot op zekere hoogte onvermijdelijk proces. Dat geldt echter niet voor de sociale zelfredzaamheid van toekomstige ouderen. De groep die over tien jaar 65 jaar wordt speelt op dit moment een belangrijke rol in het vormgeven van de samenleving. Hier liggen kansen maar zijn tegelijkertijd gevaren zichtbaar. De gevaren betreffen met name de dominantie van materiële doelstellingen en de sterke nadruk op werk als voorwaarde voor volwaardig burgerschap. Als ergens een moreel appèl op zijn plaats en kansrijk is betreft het de verantwoordelijkheid van deze groep voor toekomstige veiligheid. In het licht van de eerder beschreven maatschappelijke zoektocht naar gedeelde waarden en normen neemt ook de verantwoordelijkheid van de burger voor het vormgeven van de toekomstige samenleving toe.

Over wat de burger verwacht ten aanzien van de politie in de wijk is veel bekend. In de eerder genoemde SMVP-publicatie (1999) staan de ondertussen bekende wensen van burgers nog eens opgesomd: "Burgers verlangen vooral ondersteuning, aanwezigheid, nabijheid, zichtbaarheid en bereikbaarheid van overheids- en hulpverleningsinstellingen". Het zal evenmin verbazen dat onder invloed van de demografische ontwikkelingen de vraag naar toezicht in de publieke ruimte stijgt. Bovendien moet worden erkend dat er geen logische bovengrens zit aan de behoefte aan veiligheidszorg, mede onder invloed van

voornoemde demografische ontwikkelingen. In de volgende paragrafen wordt ingegaan op de vragen die dit oproept met betrekking tot de taakontwikkeling van de politie. Allereerst wordt ingegaan op de praktijk. Vervolgens wordt gekeken tot welke strategische vragen dit leidt en vindt een terugkoppeling plaats naar het Beleidsplan Nederlandse Politie 1999-2002 en het Integraal Veiligheids-Programma.

De praktijk van de probleem- en wijkgerichte aanpak

Dat veiligheid een territoriale dimensie heeft is op zichzelf hoopgevend voor de staat en zijn 'sterke arm' aangezien de staat historisch gezien gespecialiseerd is in op territorium gebaseerde organisatie. Tegelijkertijd is duidelijk dat vanuit het perspectief van onveiligheidsgevoelens het nationaal grondgebied niet de meest aangewezen focus voor het waarborgen van de hier omschreven veiligheid is, maar een overzichtelijk grondgebied als bijvoorbeeld de wijk. Wat daarbij als overzichtelijk wordt beschouwd varieert met de grootte van de gemeente. Castenmiller en Essers (2000) stellen dat in Amsterdam en Rotterdam stadsdelen met meer dan 50.000 inwoners als overzichtelijke gebieden worden beschouwd, hoewel daarbij binnen die stadsdelen vaak weer aparte wijken worden onderscheiden. In gemeenten met minder dan 20.000 inwoners betreft het vaak wijken of kernen met enige duizenden en soms zelfs honderden inwoners die de basis vormen voor een gebiedsgebonden aanpak.

In het huidige politiebeleid speelt de gebiedsgebonden aanpak een belangrijke rol. Dit uitgangspunt wordt gecombineerd met een integrale aanpak van veiligheidsproblemen. In het BNP staat het als volgt: "Het concept van *gebiedsgebonden werken* betekent voor de burger een nabije en herkenbare politie. En voor politiefunctionarissen een territoriaal afgebakende, maar integrale verantwoordelijkheid voor veiligheid en leefbaarheid: de politieagent als *veiligheidsadviseur* in een bepaald gebied". De rol van de gemeente staat centraal wanneer het gaat om het ontwikkelen van een integraal veiligheidsbeleid.

Recentelijk heeft *SGBO, Onderzoeks - en Adviesbureau van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten* (SGBO, 2000) onderzoek gedaan naar de effectiviteit van lokaal veiligheidsbeleid. Daarbij is gebruik gemaakt van het door het *Sociaal en Cultureel Planbureau* (SCP, 1999) ontwikkelde toetsingskader met betrekking tot de effectiviteit van lokaal beleid. Het SCP stelt de volgende vier voorwaarden voor effectief beleid.

1. Het beleid is afgestemd op de lokale situatie. Uit het SGBO-onderzoek blijkt dat het hier bij veiligheid vooral gaat om een probleemgerichte aanpak en een toename van wijkgericht werken. In het rapport wordt als kanttekening geplaatst dat de probleemgerichte aanpak vooral repressief van aard is en dat pas in tweede instantie pogingen worden gedaan te komen tot preventie in samenspraak met alle betrokken partijen.
2. Integraal beleid. Daarbij wordt in het SGBO-rapport aangetekend dat de regierol van de gemeente potentieel zeer belangrijk is en dat andere actoren veelal een afwachtende houding aannemen.

3. Gemeentelijke slagvaardigheid. Uit het SGB0-onderzoek komt naar voren dat het vaak de politie is die de regie voert in plaats van de gemeente. Daarbij wordt gewezen op de grote kennisvoorsprong van de politie op het gebied van veiligheid.

4. Het betrekken van de relevante actoren bij het ontwikkelen en uitvoeren van het beleid. Burgers en andere externe partners worden volgens het SGB0-onderzoek met name op wijkniveau betrokken bij het veiligheidsbeleid.

De probleem- en wijkgerichte aanpak als zodanig staat volgens Castenmiller en Essers (2000) niet ter discussie. Zij werpen wel op dat de consequentie van het vinden van een praktisch werkbaar invulling ertoe geleid heeft dat veiligheidsbeleid in gemeenten minder een politieke kwestie en meer een kwestie van uitvoering is geworden. De twee belangrijkste aanbevelingen in het SGB0-rapport betreffen een gewenste verschuiving richting preventie en een sterkere regierol voor de gemeenten.

De theorie van de probleem- en wijkgerichte aanpak

De probleem- en wijkgerichte aanpak staat in de discipline van de politiestudies bekend onder de naam *community policing* en wordt wel gezien als een reactie op het falen van traditionele Anglo-Amerikaanse politiemodellen (*crime fighting*). Theoretische vraagstukken met betrekking tot *community policing* reflecteren de algemene vraagstukken die besproken zijn in het hoofdstuk over maatschappelijke ontwikkelingen, waar het met name ging over de differentiatie van waarden en de grondslagen voor overheidsoptreden. Op lokaal niveau komen deze vragen in meer concrete vorm terug.

In de literatuur over *community policing* staat de mate waarin aan het gelijkheidsbeginsel recht wordt gedaan centraal. Een gelijke behandeling van de burger door de politie wordt in toenemende mate gezien als een probleem. Brogden (1999) geeft aan dat recentelijk, in tegenstelling tot in eerdere onderzoeken, gemeenschappen niet langer worden gezien als homogene eenheden bestaande uit burgers met gelijke juridische en sociale rechten. Met name sociale ongelijkheid wordt in toenemende mate onderkend. Uit onderzoek naar de effectiviteit van *community policing* blijkt dat deze aanpak vooral werkt in de rijkere steden die worden gekarakteriseerd door minder criminaliteit. Gebieden die gekarakteriseerd worden door een heterogene samenstelling en sociaal-economische achterstand blijken zich in mindere mate te lenen voor een succesvolle implementatie van een op de lokale gemeenschap gebaseerd politieoptreden.

Wanneer sociale ongelijkheid als gegeven wordt beschouwd leidt dit als vanzelf tot de vraag wiens belangen nu eigenlijk voorop staan bij het probleem- en wijkgerichte werken van de politiefunctionaris. Het probleem in een heterogene samenleving of gemeenschap is dat de politie vaak besluit wiens waarden en belangen prioriteit krijgen. De politie doet dan aan in essentie politieke besluitvorming. Dit kan leiden tot ongewenste uitkomsten, bijvoorbeeld wanneer specifieke burgers een disproportioneel grote rol spelen met betrekking tot de

aanpak van een lokaal probleem. Soms worden burgers om uiteenlopende redenen gezien als de spreekbuis van de wijk ondanks het feit dat zij er een minderheidsstandpunt op nahouden.

Er kan in dit verband nog een tweede probleem worden onderkend, namelijk de distributie van politiecapaciteit over verschillende gebieden. Het zou zeer goed zo kunnen zijn dat wijken die zich beter organiseren in verhouding tot andere wijken een disproportioneel deel van de hulpbronnen claimen. De pragmatische probleemgerichte aanpak geeft geen voor de hand liggend antwoord op deze vragen. Een antwoord hierop vereist een politiek standpunt.

Daarnaast is er nog een probleem van geheel andere aard dat samenhangt met de buurt als belangrijkste schaal waarop veiligheidszorg gestalte krijgt. Sommige problemen die in de buurt zichtbaar worden zijn in feite een uitdrukking van (criminele) activiteiten op een grotere schaal. De gebiedsgebonden functionaris is niet op voorhand de meest aangewezen persoon om voor dit type problemen een adequate oplossing te formuleren. De gebiedsgebonden aanpak brengt ook het risico van versnippering van informatie met zich. Dit kan met betrekking tot sommige problemen, zoals bijvoorbeeld jeugdcriminaliteit, het vinden van een vruchtbare aanpak sterk bemoeilijken (CRIEM, 2001). Een adequate uitwisseling van informatie is in dit verband zeer belangrijk maar legt tegelijkertijd de spanning tussen individuele rechten (privacy) en gewenste collectieve uitkomsten bloot. Deze spanning zal naar verwachting alleen maar verder toenemen.

De voornoemde demografische trends maken duidelijk dat ook op lokaal niveau de vraag over welke burgers en welke gemeenschap we het precies hebben niet vanzelfsprekend wordt beantwoord. Hier doen zich dan ook weer de twee eerder genoemde oplossingsrichtingen voor ten aanzien van gedeelde waarden en normen: homogenisering of integratie (of een combinatie van beide). Homogenisering op basis van leeftijd ligt daarbij wellicht minder gevoelig dan homogenisering op basis van culturele of etnische achtergrond. Meer homogene wijken vergemakkelijken het formuleren van de grondslagen voor politieoptreden. In een 'grijze' wijk zou de politie dan meer dan nu door de bank genomen het geval is bijvoorbeeld de nadruk kunnen leggen op het wegnemen van subjectieve onveiligheid. Het is echter de vraag of de overheid de demografische samenstelling van wijken zou moeten proberen te beïnvloeden, bijvoorbeeld door zich verdergaand bezig te houden met de vestiging van mensen. Bovendien is het zeer de vraag of de overheid in staat is vestiging in de door haar gewenste richting te beïnvloeden.

Gemeenschap en beleid

In het Beleidsplan Nederlandse Politie 1999-2002 wordt in reactie op onduidelijkheid over de karakteristieken van de gemeenschap vooral ingezet op de integratiestrategie en het bijbehorend appél op de normen en waarden. De wijze waarop dit gebeurt leidt echter tot een aantal moeilijk te combineren beleidsvoornemens. In de eerste zin van het BNP wordt gesteld dat een democratische rechtstaat bestaat bij de gratie van gedeelde waarden en normen

en wederzijds respect tussen burgers. Als belangrijke normen worden persoonlijke integriteit, het rechtmatig eigendom van goederen en de vrije toegankelijkheid van de publieke ruimte genoemd. Schendingen van deze rechten moeten consequent worden tegengegaan. Hoewel het zo bezien vooral lijkt te gaan over handhaving, volgt in de nota echter een uitspraak van een geheel andere strekking: “Hoewel de staat geen zedenmeester is mag de overheid zich er niet van onthouden zelf waarden en normen uit te dragen en anderen erop aan te spreken. Gemeenschapszin en burgerzin zijn immers van vitale betekenis”.

De implicatie van de eerste alinea van de nota is duidelijk: de overheid speelt een grotere rol dan de handhaving van wet- en regelgeving in de context van de democratische rechtstaat. Zij is voor die handhaving blijkbaar afhankelijk van additionele gedeelde waarden en normen dan die welke de democratische rechtstaat constitueren. Deze waarden en normen zijn geformuleerd op het niveau van het individu: de overheid legt uit welke waarden en normen de burger behoort te hebben teneinde veiligheid te realiseren.

Het is dan nog maar een kleine stap naar de constatering dat veiligheid de verantwoordelijkheid van ons allemaal is. In de nota wordt het als volgt geformuleerd: “Veiligheid gaat ons allen aan. Alleen door een gezamenlijke inspanning - lokaal, regionaal en landelijk - van burgers, bedrijfsleven en overheid kan het publieke domein weer volledig aan de burger toebehoren en is de veiligheid - naar de hoge maatstaven die daaraan gesteld mogen worden - verzekerd”. Door deze manier van formuleren blijft verborgen dat het niet alleen gaat om het *oplossen* van een probleem, maar tevens om het vinden van een *acceptabele plaatsbepaling* van dit probleem. Het lijkt er zo op dat veiligheid objectief kan worden vastgesteld, terwijl wat veiligheid precies is afhangt van de wijze waarop betrokken actoren veiligheid percipiëren.

Het belang van een acceptabele plaatsbepaling van veiligheid speelt geen rol in het BNP en dit leidt tot grote problemen. Immers, als veiligheid de verantwoordelijkheid van ons allemaal is, roept dit direct de vraag op wat dan de bijzondere positie van de overheid, en meer in het bijzonder de politie, rechtvaardigt. De gekozen oplossing in het BNP voor mogelijke vragen rondom legitimiteit bestaat uit twee stappen. In de eerste stap wordt de doelstelling geformuleerd: “Nederland moet veiliger worden”. Dit past goed in de veel gememoreerde ontwikkeling van de verzorgingsstaat waarbij een verschuiving optreedt in de taak van de overheid: van normstelling naar doelstelling.

In de tweede stap wordt er vervolgens voor gekozen de relatie tussen middelen en veiligheid centraal te stellen. Meetbare prestaties worden hierbij benadrukt. In de nota wordt gewezen op twee aspecten: 1) leiden meer middelen tot een navenant hogere productie (*output*)?; 2) leidt die hogere *output* tot meer veiligheid? De rechtvaardiging van de politie wordt daarmee gezocht in criteria van doelmatigheid en effectiviteit. Dit leidt ondermeer tot het voornemen de prestaties van verschillende politiekorpsen met elkaar te vergelijken.

Het BNP laat daarmee een ingewikkelde spagaat zien: enerzijds is veiligheid de verantwoordelijkheid van ons allemaal (de overheid kan het niet alleen), anderzijds wordt de politie afgerekend op de mate waarin ze ervoor gezorgd heeft dat de samenleving aantoonbaar veiliger is geworden. Met andere woorden, de politie wordt afgerekend op iets waarover zij geen principiële controle heeft. De uitweg uit deze strijdigheid wordt gezocht in het voornemen te komen tot een heldere taakafbakening. Gegeven echter de voornoemde spagaat lijkt op basis van het BNP een gefundeerd antwoord onmogelijk. Een discussie over de kerntaken van de politie kan zo bijna niet anders dan ontaarden in een empirische beschrijving van die taken waarvan de politie niet bij machte is ze naar behoren te vervullen.

Hoewel de vraag die werkelijk voorligt betrekking heeft op de relatie tussen overheid en samenleving wordt zij hier opgevat als een vraag met betrekking tot het intern functioneren van overheid en politie (doelmatigheid en effectiviteit). De fundamentele vraag wiens waarden en belangen nu eigenlijk worden gediend komt niet aan bod, terwijl het antwoord hierop van groot belang is wanneer gekozen wordt voor een toenemend probleem- en wijkgericht politieoptreden. De eerder gememoreerde maatschappelijke zoektocht krijgt hier een zeer urgent karakter.

Publiek en privaat toezicht

Bovengenoemde ontwikkelingen hebben een relatie met de toenemende vraag naar toezicht. In het Integraal Veiligheids-Programma wordt geconstateerd dat toezicht in een behoefte voorziet, zoals kan worden afgeleid uit de groei van het aantal toezichthouders. In het IVP wordt ook verwezen naar de ontwikkeling dat gemeenten in toenemende mate particuliere beveiligingsbedrijven inhuren voor werkzaamheden die feitelijk te karakteriseren zijn als het houden van toezicht in de publieke ruimte. Het kabinet acht het niet realistisch deze ontwikkeling tegen te gaan maar stelt wel dat aandacht besteed moet worden aan de voorwaarden waaronder dit mogelijk is. Met name wordt hier verwezen naar het belang van democratische controle op de inzet, proportionaliteit en duidelijkheid voor het publiek.

Duidelijkheid is soms moeilijk te verkrijgen. Zo is er bijvoorbeeld discussie over particuliere beveiligers die zijn ingehuurd door bedrijven en die van het ene naar het andere bedrijf rijden. Particuliere beveiligers spelen daarbij impliciet een rol bij toezicht in de publieke ruimte. De belangrijkste boodschap lijkt dat bedrijven niet op de overheid wachten wanneer de markt in de veiligheidsbehoefte kan voorzien. Het lijkt erop dat deze ontwikkeling ook op weinig weerstand stuit bij de politieorganisatie die de rol van andere toezichthouders (publiek en privaat) eerder ziet als aanvullend en 'extra ogen en oren op straat'. De belangrijkste scheidslijn betreft de bevoegdheden. Het gaat hierbij zowel om particuliere beveiligers als om alternatieve toezichthouders zoals bijvoorbeeld de stadswachten. In het IVP wordt deze randvoorwaarde voor de inzet van particuliere beveiligingsorganisaties en alternatieve toezichthouders als volgt

geformuleerd: toezichthouders hebben geen opsporingsbevoegdheden, geen geweldsbevoegdheden en dragen geen wapens. Er is ook binnen de particuliere beveiligingsbranche consensus over dit uitgangspunt.

De ontwikkelingen gaan echter verder. Particulieren huren eveneens particulier toezicht in. Inwoners van sommige gegoede wijken betalen een bedrag per maand voor extra toezicht door particuliere beveiligers. Veiligheid lijkt daarmee te koop, hoewel sommigen in de particuliere beveiligingsbranche stellen dat dit niets nieuws is, aangezien mensen zich met geld bijvoorbeeld ook een alarminstallatie kunnen aanschaffen.

Naast een toegenomen invloed van particuliere beveiligingsorganisaties nemen ook de initiatieven van burgers toe, bijvoorbeeld onder de noemer buurtpreventie. Hierbij kan een onderscheid gemaakt worden tussen initiatieven die de goedkeuring van de overheid kunnen wegdragen en initiatieven waarvoor dat niet geldt, veelal omdat de eerder genoemde scheidslijn (het gebruik van geweld) wordt overschreden. Initiatieven die de goedkeuring van de overheid wegdragen kunnen opgevat worden als een onderdeel van wat de *civil society* wordt genoemd, in Nederland ook wel aangeduid met de term maatschappelijk middenveld¹.

De drie genoemde ontwikkelingen (private partijen, alternatieve toezichthouders, burgerinitiatieven) in combinatie met de gekozen aanpak van het integraal veiligheidsbeleid leiden tot een fragmentatie van de politietaken. Er lijkt zich langzaam maar zeker ook binnen politiestudies een consensus af te tekenen dat niet langer de politie het voornaamste object van studie is, maar dat gekeken moet worden naar het totale netwerk van bij de veiligheidszorg betrokken actoren. De positie van de politie verandert vanuit dat perspectief wezenlijk. Dit wordt versterkt wanneer de politie zich in toenemende mate richt op preventie in plaats van op repressie. Dit leidt bijvoorbeeld tot een toename van het belang van informatieverzameling en uitwisseling tussen actoren die bij de veiligheidszorg betrokken zijn (Ericson 1994; Johnston 1999).

De centrale vraag is hoe met deze diversiteit van actoren zodanig om te gaan dat democratische controle, rechtvaardigheid en effectiviteit maximaal zijn. Dit vooronderstelt een nieuwe beoordeling van de relatie tussen overheid en de *civil society*. Wat de *civil society* echter is in het licht van de discussie over de veranderende rol van de voor diezelfde *civil society* noodzakelijke overheid, is onduidelijk. Wellicht gaat het hier veeleer om lokale netwerken die geen eenduidige relatie hebben met de overheid. Interessant is in dit verband de analyse van politietaken in Zuid Afrika na het apartheidsregime door Brogden

¹ In deze voorstudie wordt de meer theoretische term *civil society* gebruikt aangezien het begrip maatschappelijk middenveld in de Nederlandse context tevens een meer specifieke betekenis heeft.

en Shearing (1993). De auteurs stellen een duaal model voor waarbij het politiewezen in de eerste plaats betrekking heeft en gebaseerd is op het handelen in lokale netwerken, en pas in de tweede plaats haar grondslag vindt in de staat.

Uitgangspunten

De eerder gekozen uitgangspunten van democratische controle en vrije toegankelijkheid geven zicht op de strategische vragen die voorliggen met betrekking tot de taakontwikkeling van de politie. De vraag is of deze uitgangspunten tevens sturend kunnen werken in het licht van de hierboven geschetste problematiek. Van belang is dat beide begrippen onder invloed van demografische ontwikkelingen hun vanzelfsprekendheid verliezen.

Met betrekking tot democratische controle staat de spanning tussen individuele vrijheid en acceptabele collectieve uitkomsten centraal. Het is van groot belang dat duidelijk is naar welke gemeenschap bij deze afweging wordt verwezen. Wanneer dit ten aanzien van een specifieke problematiek duidelijk is dient de (lokale of nationale) overheid vervolgens aanspreekbaar te zijn en dient zij (rechts)gelijkheid te borgen. Het is van belang dat veiligheidszorg op een dusdanig niveau wordt georganiseerd dat de spanning tussen individuele vrijheid en acceptabele collectieve uitkomsten minimaal is. Dit betekent een ander perspectief op de overheid waarbij de eenduidige relatie tussen nationale overheid en nationaal territorium naast lokale overheid en gemeentegrenzen ter discussie staat. Voor verschillende aspecten van veiligheid kan voor andere manieren van organiseren worden gekozen. Dit heeft tevens consequenties voor het type indicatoren dat wordt gebruikt om te beoordelen of beleid al dan niet succesvol is.

Differentiatie in politieoptreden wordt vaak te gemakkelijk afgewezen onder verwijzing naar het gevaar van rechtsongelijkheid. Een doelstelling als 'een veilige leefomgeving' kan echter in verschillende buurten op een verschillende wijze worden ingevuld zonder dat daarbij bij voorbaat de rechtsgelijkheid in het gevaar komt, aangezien de gemeenschap waarnaar verwezen wordt de buurt betreft. Van belang is wel dat de burger weet wie waar op kan worden aangesproken. De overheid stelt de normen waarbinnen doelstellingen verwezenlijkt kunnen worden. De normen vloeien voort uit de voorwaarden voor een behoorlijk bestuurde staat, en daarbinnen kunnen doelstellingen op verschillende manieren worden nagestreefd.

Met betrekking tot de vrije toegankelijkheid van de publieke ruimte kan een nationale keuze bijvoorbeeld toezicht te beperken tot de politie ertoe leiden dat verwezenlijking van burgerschap in bepaalde gevallen ernstig wordt belemmerd. De keuze dit als een exclusieve taak van de politie te zien gaat impliciet uit van het bestaan van de eerder gememoreerde 'natuurlijke orde'. Het gaat bij de discussie niet over de tegenstelling tussen norm (de politie houdt toezicht) en feit (private partijen spelen een belangrijke rol) maar over de spanning tussen twee normen: democratische controle en vrije toegankelijkheid. Beide

zijn van groot belang voor het minimaliseren van de spanning tussen individuele vrijheid en acceptabele collectieve uitkomsten.

Dit onderwerp vraagt daarmee om een politieke afweging, en wel op het niveau waar deze spanning het best geminimaliseerd kan worden. Met betrekking tot de veilige leefomgeving is dit het niveau van de gemeente. De gemeente wordt vervolgens op de uitkomsten aangesproken en dit betekent tevens dat zij de regie moet hebben.

4.2

De invloed van ICT

De invloed van ICT kan vanuit een groot aantal verschillende perspectieven bekeken worden. Veelal wordt hierbij in de eerste plaats gedacht aan de mogelijkheden die ICT biedt voor een andere organisatie van politie én criminaliteit. In deze paragraaf wordt echter ingegaan op de gevolgen van ICT-ontwikkelingen voor de aard van relaties tussen openbaar bestuur, burgers en bedrijven met betrekking tot veiligheidszorg. Over dit onderwerp worden in het vervolg soms stellige uitspraken gedaan teneinde de vraagstukken zo helder mogelijk naar voren te brengen.

In de eerste plaats hebben ICT-ontwikkelingen belangrijke gevolgen voor de relatie tussen 'staat' en 'markt' en de wijze waarop de toedeling van waarden plaatsvindt. De invloed van de overheid op economische processen is als gevolg van ICT-ontwikkelingen afgenomen. Dit wordt veelal aangeduid met de term globalisering, die aangeeft dat economische processen in afnemende mate gerelateerd zijn aan de territoriale basis van de nationale staat.

In de tweede plaats hebben ICT-ontwikkelingen een belangrijke bijdrage geleverd aan de sterke opkomst van een aan bedrijven gerelateerde veiligheidsstructuur die tot voor kort slechts in geringe mate werd onderkend. Het betreft hier de integratie van veiligheidstaken in primaire arbeidsprocessen als *accountancy*, personeelzaken, *internal auditing*, marketing, automatisering en *human resource-management* (Hoogenboom 1999).

Voorvoemde veiligheidsstructuur ontwikkelt zich in hoge mate onafhankelijk van de overheid, terwijl de organisatie van veiligheid een klassieke overheids-taak is. Voor de overheid staat de betekenis van het recht hierbij centraal en het waarborgen van rechtsgelijkheid behoort tot de belangrijkste publieke goederen waarin de overheid voorziet. Het is de vraag of rechtsgelijkheid gewaarborgd is wanneer private partijen deze klassieke overheidstaak uitvoeren. Zeer relevant in dit verband is het concept *private justice*, waaronder wordt verstaan dat de veiligheidsindustrie een deel van de conflictbeslechting in eigen hand houdt en niet overdraagt aan de politie en het openbaar ministerie (Hoogenboom 1999).

De term suggereert dat het hier gaat om een alternatief rechtstelsel en niet om de algemeen verworpen praktijk van 'het recht in eigen hand nemen'. Het is de

vraag wat het naast elkaar bestaan van publieke en private rechtssystemen (*public- en private justice*) betekent voor de taakontwikkeling van de politie. Op voorhand kan worden gesteld dat wanneer de overheid zich van deze ontwikkeling geen rekenschap geeft, het zeer wel mogelijk is dat een vanuit economisch perspectief zeer belangrijk aspect van veiligheid zich aan iedere vorm van democratische controle onttrekt. In het vervolg zal blijken dat er in dit verband belangrijke veiligheidsvraagstukken zijn waarbij het openbaar bestuur een rol dient te spelen, zonder dat dit vanzelfsprekend leidt tot taken voor de politie.

Overheden en bedrijven

De traditioneel sterke relatie tussen de overheid en economische activiteiten heeft aan belang ingeboet. Tegelijkertijd is met betrekking tot economische activiteiten de vraag naar alternatieve vormen van conflictbeslechting toegenomen. Het hoeft in die context niet te verbazen dat bijvoorbeeld ten aanzien van de aanpak van fraudeproblemen private recherchebureaus en forensische accountants een steeds grotere rol zijn gaan spelen.

Er zijn meerdere redenen te geven waarom bedrijven de voorkeur geven aan private partijen bij het oplossen van problemen. In de SMVP-publicatie *Publiek-private fraudebestrijding* (2000) worden de volgende redenen genoemd:

- bedrijven houden bij de inzet van private partijen de regie in eigen hand;
- bedrijven zijn vaak meer gebaat bij een civielrechtelijke afdoening dan bij een strafrechtelijke;
- het is bij het constateren van financiële onregelmatigheden niet altijd op voorhand duidelijk of er gesproken kan worden van een strafbaar feit. Nader onderzoek is nodig voordat men een medewerker in een verdachte positie brengt tegenover politie en justitie;
- private onderzoekers kunnen vaak gemakkelijker en sneller internationaal opereren op grond van civiel recht;
- Private onderzoekers worden nog wel eens als efficiënter en effectiever beschouwd.

Als redenen om wel aangifte te doen worden genoemd:

- het bedrijf vindt principieel dat van misdrijf aangifte moet worden gedaan;
- het fraudegeval is zodanig ernstig dat het bedrijf een extern signaal van belang vindt;
- er is behoefte aan het toepassen van dwangmiddelen.

In de publicatie wordt een aantal redenen genoemd waarom een verschuiving van *public justice* naar *private justice* niet kritiekloos geaccepteerd moet worden. Centraal hierbij staat het risico van rechtsongelijkheid. Daarnaast wordt in de publicatie gewezen op het gevaar van ongeoorloofde uitwisseling van informatie waardoor individuele rechten in het gedrang kunnen komen. In de SMVP-publicatie wordt het belang van overheidsbemoeienis als volgt geformuleerd: "Publieke en private organisaties zullen naast elkaar functioneren, maar er dient te worden gewerkt aan een normatief kader dat houvast

biedt voor besluitvorming, waardoor ook de grenzen aan de rechtsongelijkheid worden afgebakend”.

De zorg om rechtsongelijkheid dient geplaatst te worden tegen de achtergrond van de economische oorsprong van het begrip *private justice*. Hoogenboom (1999) beschrijft dit kernachtig aldus: [...] “een verschuiving in het criminaliteitsbegrip van de traditionele omschrijving in het strafrecht naar een omschrijving in economische termen: ‘misdaad’ is pas dan ‘misdaad’ als deze leidt tot verliezen”. Met deze verschuiving gaat tevens een verschuiving van de doelstelling van de veiligheidsindustrie samen. Deze is er niet op gericht de *samenleving* van criminele misstanden te vrijwaren, maar slechts de *belangengroepen* die gebruik maken van die veiligheidsindustrie. Hoogenboom waarschuwt overigens voor het denken in zwart-wit tegenstellingen tussen *public justice* en *private justice*. Beide beïnvloeden en begrenzen elkaar over en weer waarmee de weg geopend is om na te denken over de vraag hoe de negatieve gevolgen van *private justice* kunnen worden geminimaliseerd, bijvoorbeeld door inbedding in arbeidsrechtelijke en civielrechtelijke kaders. Het advies van de SMVP te komen tot een beroepscode voor forensische accountants is eveneens hiermee in lijn. De overheid heeft in dit verband een regulerende rol.

Veiligheid van de burger

Is ten aanzien van de hierboven geschetste ontwikkeling richting *private justice* de veiligheid van de burger in het geding? Op het eerste gezicht lijkt die vraag ontkennend beantwoord te kunnen worden. Het bedrijf biedt nu juist die veilige haven waarbinnen overeenstemming bestaat over waarden en normen en vormt daarmee in potentie een alternatieve gemeenschap voor de in hoofdstuk 3 besproken gefragmenteerde samenleving. Zeker wanneer gesproken kan worden over krapte op de arbeidsmarkt lijkt bijvoorbeeld *private fraudebestrijding* geen grote bedreiging voor de veiligheid van het individu. Een voorwaarde daarbij is wel dat bedrijven hun waarden en normen expliciteren. Een aantal economische en organisatorische ontwikkelingen lijkt bovendien een vanuit het individu gezien gunstige richting te hebben. Daarbij kan gedacht worden aan een steeds meer horizontale organisatie van bedrijven, de verschuiving in de richting van kennis als grondstof voor toegevoegde waarde waardoor de menselijke maat steeds belangrijker wordt, werk als grondslag voor zelfverwerkelijking, enzovoort.

De keerzijde van deze ontwikkelingen wordt ook steeds duidelijker: toegenomen werkdruk, *information overload*, een zeer groot beroep op de flexibiliteit en productiviteit van mensen, de voortdurende frictie tussen het grote belang van werk en de zorg voor een gezin, enzovoort. Deze factoren kunnen leiden tot een toename van psychische problemen en leiden er vervolgens mogelijk toe dat bepaalde groepen ‘buiten de boot vallen’.

De relatie tussen het hebben van werk en gevoelens van veiligheid is in ieder geval niet ondubbelzinnig. Het jarenlange en in hoge mate succesvolle streven

iedereen bij het arbeidsproces te betrekken, vaak onder verwijzing van het belang van arbeid voor maatschappelijke integratie, heeft op het eerste gezicht niet geleid tot een reductie van onveiligheidsgevoelens. Dit is van belang voor de vraag of, en in hoeverre, de overheid zich vanuit veiligheidsperspectief moet bezighouden met de economische sfeer. Wanneer het hebben van werk niet leidt tot de verhoging van het gevoel van veiligheid, en tegelijkertijd veiligheid in toenemende mate in de bedrijfscontext wordt vormgegeven, lijkt hier overduidelijk een rol voor het openbaar bestuur weggelegd.

Zo beschouwd gaat het bij *private justice* om veel meer dan het risico van rechtsongelijkheid. Centraal staat dat de waarden en normen die horen bij 'het werk' door de sterke relatie tussen arbeid en burgerschap een belangrijke rol spelen bij de vormgeving van gedeelde waarden en normen. Op macroniveau vindt een versterking plaats van waarden en normen uit de private sfeer door de in hoge mate van de politiek onafhankelijke dynamiek van economische activiteiten, op microniveau door de toegenomen rol van werk voor zelfverwerkelijking. De vraag is natuurlijk of economisch georiënteerde waarden en normen een maximale bijdrage leveren aan het omgaan met maatschappelijke problemen. Individuele rechten lijken veelal belangrijker dan een rechtvaardige samenleving. Sommigen hebben de opkomst van zinloos geweld verklaard uit de dominantie van economische waarden en normen waarbij het recht van de sterkste geldt. Zwakkere partijen vragen in die optiek om problemen wanneer ze afwijkend gedrag vertonen of zich durven te bemoeien met anderen.

Acceptatie van *private justice* onderstreept dat in de werksfeer alternatieve (meer maatschappelijk georiënteerde) waarden en normen op het tweede plan komen te staan. Voor het privé-leven wordt het werk voortdurend belangrijker, terwijl de overheid meer en meer uit het economisch domein verdwijnt. Dit leidt zoals gesteld mogelijkwijs tot een toename van de geldigheid van waarden als het recht van de sterkste, het belang van opportunistische flexibiliteit en een hoge waardering voor het nemen van risico's (Sennett 1998). Bovendien raken bij *private justice* macht en recht meer direct met elkaar verweven. In de werksituatie laat zich dit zeer concreet vertalen in bijvoorbeeld het verschil in behandeling ten aanzien van de koffiejuffrouw en een voor het bedrijf belangrijke manager in het geval van geconstateerde onrechtmatigheden. Deze ontwikkelingen gaan verder dan de uitvoering van publieke taken door private partijen: private partijen nemen publieke taken over en de aard van de taken verandert daardoor.

De rol van het openbaar bestuur

Bovenstaande ontwikkeling leidt tot een aantal vragen met betrekking tot de rol van de overheid. Daar waar de overheid en in het bijzonder haar 'sterke arm' eertijds vooral ingeperkt diende te worden (het creëren van een overheidsvrije sfeer), lijkt nu het omgekeerde het geval. In dit verband kan opnieuw verwezen worden naar de twee door Fijnaut geschetste perspectieven op de relatie tussen burgerschap en politiewezen. Vanuit ondersteunend perspectief is

de vraag welke rol de politie, of meer algemeen het openbaar bestuur, moet spelen in het economisch domein teneinde een bijdrage te leveren aan de verwezenlijking van burgerschap. Hier ligt een aantal mogelijke richtingen voor, waarbij voor het openbaar bestuur in het algemeen een belangrijker rol is weggelegd dan specifiek voor de politieorganisatie.

Globalisering en *private justice* laten zien dat verschillende klassieke vooronderstellingen die aan de relatie tussen overheid c.q. politie en burger ten grondslag liggen onder druk komen te staan: gedeelde waarden en normen betreffen het bedrijfsniveau en kunnen botsen met algemene waarden zoals rechtsgelijkheid, de afbakening van de publieke sfeer is daarmee onduidelijk, en de gemeenschap waarnaar wordt verwezen is niet eenduidig territoriaal bepaald. In de volgende alinea worden enige suggesties gedaan ten aanzien van de mogelijke invulling van de rol van het openbaar bestuur bij het samengaan van *public-* en *private justice*.

De overheid kan een rol spelen in het stellen van randvoorwaarden aan het optreden van bedrijven, in het stellen van randvoorwaarden aan particuliere opsporing (hoewel publieke en particuliere opsporing steeds moeilijker van elkaar te onderscheiden zijn), en in het creëren van een duidelijke link tussen bedrijven en de overheid (door bijvoorbeeld een meldingsplicht aan het OM of een publieke veiligheidsadviseur binnen bedrijven). Meer in het algemeen kunnen bedrijven worden gezien als belangrijke actoren in de richting waarvan taken die voorheen bij de overheid behoorden worden gedelegeerd. Aangezien de publieke sfeer meer omvat dan de werksfeer zou de overheid een bijdrage kunnen leveren aan de transfer van maatschappelijke waarden en normen naar de bedrijfscontext. Integriteit en ethiek staan daarbij centraal. Zo zou bijvoorbeeld bevorderd kunnen worden dat bedrijven een ethisch jaarrapport publiceren (zoals Shell op dit moment doet), de overheid kan stimuleren dat werknemers in toenemende mate maatschappelijk betrokken zijn (zoals sommige experimenten met vrijwilligerswerk in de tijd van de baas), en de overheid kan inzetten op het versterken van de verantwoordelijkheid van bedrijven voor bijvoorbeeld de leefomgeving van hun werknemers of voor de omgeving waarin een bedrijf is gesitueerd.

Een overeenkomstig voorbeeld op een ander terrein waar de overheid het speelveld bepaalt is het kabinetsvoornemen te komen tot één verplichte basisverzekering tegen ziektekosten. Deel van de argumentatie is dat de overheid steeds meer taken aan partijen in de gezondheidszorg wil overdragen en dat concurrerende verzekeraars daarin een regierol krijgen. Het is evident dat het in dat geval aan de overheid is door de vormgeving van de markt behartiging van het publiek belang te waarborgen, in dit geval door het verplichten van een uniforme basisverzekering. De noodzaak het publiek belang te borgen bij delegatie aan private partijen is op het terrein van de gezondheidszorg eveneens van cruciaal belang.

Bovenstaande ontwikkeling heeft tevens consequenties voor de taken van de politie. Het is van belang dat de relatie tussen politie en bijvoorbeeld forensische accountants expliciet wordt vormgegeven. Het laten voortbestaan van een onduidelijke 'uit nood geboren' invloed van private partijen zonder dat wordt gekomen tot een heldere belegging van verantwoordelijkheden holt de legitimiteit van de politie uit. Er ontstaat dan het gevoel dat men niet op de politie kan rekenen, en vanuit de politie worden sommige taken om pragmatische redenen (capaciteitsgebrek) aan anderen overgelaten. Hiermee komen zowel democratische controle als veilig maatschappelijk verkeer onder waarborging van rechtsgelijkheid onder druk te staan.

4.3

Europa

De huidige en toekomstige vormen van Europese samenwerking en regelgeving zijn een belangrijk gegeven voor de Nederlandse politie. Immers alleen al het vreemdelingenbeleid, de betekenis van de binnengrenzen (Schengenverdrag) en vormen van politiesamenwerking worden door Europa (mede) bepaald. Europese regelgeving inzake bijvoorbeeld de vrije concurrentie (mededinging) en privacy spelen al een belangrijke en deels bepalende rol. Met enige regelmaat wordt gewezen op het belang van het verder groeien van de Europese samenwerking op politie- en justitiegebied. De aanzetten hiertoe voor de komende jaren zijn duidelijk aanwezig. Europol, een nog op te richten Europese politieacademie en Eurojust zijn hiervan voorbeelden.

Hoewel Europese samenwerking en regelgeving niet ter discussie staan, is tegelijkertijd duidelijk dat deze ontwikkeling raakt aan twee belangrijke pijlers van de nationale staat en de daaraan gerelateerde rol voor de politieorganisatie: soevereiniteit en territorialiteit. De vanzelfsprekende relatie tussen overheid en samenleving staat daarmee ter discussie. Dit geldt eveneens voor de relatie tussen territorium en (democratische) gemeenschap.

Stand van uitvoering

Den Boer (1999) geeft een overzicht van een groot aantal initiatieven op het gebied van politiesamenwerking waarin Nederland participeert. Dat aantal is aanzienlijk en Den Boer geeft expliciet aan geen volledigheid te pretenderen. In deze paragraaf wordt eveneens een aantal voorbeelden gegeven van samenwerking op veiligheidsgebied in Europees verband en de wijze waarop deze verbanden recentelijk in het nieuws zijn geweest.

In de zomer van 2000 verscheen de zelfevaluatie van Olaf, het antifraudebureau van de Europese Unie (Eenheid voor de Coördinatie van de Fraudebestrijding, opgericht op 1 juni 1999). Uit het rapport blijkt dat deze instelling ruim een jaar na haar installatie nog steeds niet operationeel is. In het rapport wordt gesteld dat de invoering van de Euro en de latere uitbreiding van de Europese Unie nieuwe mogelijkheden scheppen voor criminelen en fraudeurs en dat de Olaf daarop nog niet is voorbereid. Olaf is de opvolger van de

vroegere Uclav dat slechts over beperkte bevoegdheden beschikte en niet kon optreden buiten de Europese Commissie.

In reactie op het falen van Uclav is Olaf vormgegeven als een onafhankelijke organisatie. De bevoegdheden van Olaf betreffen een uitbreiding van die van Uclav en hebben betrekking op alle Europese instellingen (met uitzondering van de Europese Centrale Bank) en de organisatie kan in meer algemene zin optreden wanneer de belangen van de Europese Unie worden geschaad, bijvoorbeeld in het geval van belastingontduiking. In de zelfevaluatie wordt een aantal problemen aangeduid: het ontbreekt aan een duidelijke strategie, duidelijke regels en procedures, voldoende menskracht en juridische bevoegdheden.

Een ander belangrijk samenwerkingsverband in de Europese context is Europol. Europol ondersteunt lidstaten bij opsporingsonderzoeken door de onderlinge informatie-uitwisseling te vergemakkelijken en door analyses te maken van criminele organisaties en criminaliteitsvelden. Het is vanzelfsprekend niet eenvoudig te komen tot een gezamenlijke cultuur zo stelt de directeur van Europol, de heer Storbeck, in een interview in de Staatscourant. Bovendien zijn de lidstaten niet scheutig met het verstrekken van informatie. Politiediensten zijn van nature geneigd informatie af te schermen. Een ander probleem dat door Storbeck wordt gememoreerd is de wildgroei aan Europese werkgroepen en organisaties die zich ook op de Europese politiesamenwerking richten. Storbeck is van mening dat de democratische controle afdoende geregeld is, aangezien Europol een ondersteunende dienst is en de democratische controle dus gewoon via de nationale politiekorpsen is geregeld. De Nederlandse parlementaire controle is zeer intensief, en Storbeck betwijfelt of de controle op bijvoorbeeld een regiokorps even groot is.

De duidelijke inbedding van Europol verandert wanneer deze organisatie zelfstandige onderzoeksbevoegdheid zou krijgen, bijvoorbeeld aangestuurd door Eurojust. Eurojust, een Europees justitieel orgaan in oprichting, kan leiden tot het ontstaan van onduidelijkheid doordat er mogelijkweliswaar competentiegeschillen ontstaan tussen die organisatie en het plaatselijk OM. In Tampere (oktober 1999) besloten de Europese regeringsleiders op termijn over te gaan tot de oprichting van een orgaan voor justitiële samenwerking in de Europese Unie. In de zomer van 2000 heeft Duitsland een voorstel ingediend om tot de daadwerkelijke oprichting van Eurojust over te gaan. Net als Europol krijgt Eurojust in dit voorstel een ondersteunende functie. Het gaat hierbij om ondersteuning bij strafrechtelijke onderzoeken naar zware criminaliteit en naar Europese fraude. De nadruk in het voorstel ligt op informatie-uitwisseling. Bovendien geeft Eurojust op verzoek justitiële ondersteuning aan Europol. De Europese Commissie en Europol zullen verbindingsofficieren aanstellen bij Eurojust. Het voorstel gaat minder ver dan eerdere ideeën die circuleerden. Daarin werd gesproken van dwingende bevelen om een nationaal onderzoek in te stellen en verplichte coördinatie van gezamenlijke onderzoeken door

Eurojust. Een aantal lidstaten pleitte ook voor zelfstandige bevoegdheden van Eurojust bij gezamenlijke onderzoeken.

In november 2000 stelde Frankrijk als voorzitter van de Europese Unie voor het mandaat van Europol uit te breiden tot computercriminaliteit. In het Franse voorstel krijgt Europol een nieuwe taak, officieel aangeduid als 'de bestrijding van alle aanvallen op geautomatiseerde dataverwerking systemen'. Volgens Frankrijk is deze definitie helder en duidelijk, 'zodat geen verwarring zal ontstaan over wat Europol wel of niet mag' (SC, 15-11-00). Het totstandkomen van het *Cybercrime*-verdrag waarover de Raad van Europa op dat moment onderhandelde is volgens Frankrijk van groot belang voor het scheppen van een internationaal juridisch kader voor de bestrijding van computercriminaliteit.

Op 10 november 2000 werd de nieuwe Europese verkeerspolitie-organisatie Tispol gepresenteerd. De directeur van Tispol meldt in een interview dat Tispol binnen vijf jaar 10.000 extra levens zal redden (AD, 9-11). Dit wordt ondermeer bereikt door intensievere Europese alcoholcontroles en verdergaande samenwerking tussen opsporingsdiensten uit verschillende landen, bijvoorbeeld wanneer het gaat om controle op het beroepsgoederenvervoer.

Bovenstaande voorbeelden laten zien dat het succes van Europese samenwerking wordt gepercipieerd als afhankelijk van goede coördinatie, voldoende bevoegdheden en gezamenlijke kaders. Volgens velen worden deze problemen geminimaliseerd als Europa meer het karakter krijgt van een nationale staat. De conclusies van Den Boer (1999) ten aanzien van problemen bij internationale politiesamenwerking lijken dit te ondersteunen. Volgens Den Boer leidt de voortdurende accumulatie van samenwerkingsvormen tot een gebrek aan transparantie en is vaak onduidelijk op welke wijze de verschillende samenwerkingsverbanden complementair zijn en elkaar wellicht kunnen versterken. Bovendien heeft men op de werkvloer de neiging op meerdere paarden tegelijk te wedden in het geval van onderzoek dat verder gaat dan de landsgrenzen. Daarnaast blijkt dat het vertrouwen van de opsporingsambtenaren in internationale of supranationale samenwerkingsverbanden minimaal is waardoor informatie voornamelijk bilateraal en decentraal wordt uitgewisseld. Dit zou kunnen pleiten voor het instellen van regionale knooppunten voor informatie- en *intelligence*-uitwisseling. Bovendien speelt het probleem van het onvoldoende juridisch instrumentarium een pregnante rol.

Een belangrijke vraag in de kader van deze voorstudie is of de burger veel merkt van de internationale politiesamenwerking en hoe dit gerelateerd is aan de perceptie van veiligheid. Volgens Den Boer is de afstand tot de burger groot. Dit brengt haar tot de volgende uitspraak: "Internationale politiesamenwerking is dus van een heel andere - veeleer symbolische - orde dan het lokale politiewerk, en de eisen die aan de kwaliteit en de controle ervan worden gesteld kunnen niet simpelweg een kopie vormen van de eisen die gelden voor

nationaal georiënteerde politieke activiteiten”. In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op deze eisen aan kwaliteit en controle vanuit het perspectief van de burger.

Europees burgerschap?

Sommige zaken lijken zich bij uitstek te lenen voor een Europese benadering. De voornoemde verwijzing naar *cybercrime* is hiervan een voorbeeld. Van hieruit kan gezocht worden naar mondiale samenwerking, zoals een artikel afkomstig van *RAND Europe* kopt: “VS en EU hebben elkaar nodig voor *cyber-zekerheid*” (NRC, 08-08-00). Bij dit onderwerp is het zeer helder dat het niet in de eerste plaats gaat over samenwerking over landsgrenzen heen, maar dat het vooral een mondiaal probleem is. De veelgehoorde roep om meer samenwerking ten aanzien van onderwerpen waarbij landsgrenzen niet relevant zijn is begrijpelijk maar vooronderstelt vaak impliciet de wenselijkheid van wereldwijde coördinatie en afstemming. De gedachte is meestal dat meer centralisering en coördinatie (met name wanneer het gaat om informatie-uitwisseling) leidt tot meer sturingsmogelijkheden. Daarbij wordt vaak de ogen gesloten voor het feit dat dit zelfs op nationaal niveau al zeer problematisch is.

Cybercrime expliciteert drie vraagstukken die in alle voornoemde voorbeelden van Europese samenwerking op het gebied van veiligheid een rol spelen: territoriale schaal, (democratische) controle en onduidelijkheid en/of ontevredenheid over (de hiërarchie van) regels. Dit verklaart enerzijds de roep om het tot stand komen van bijvoorbeeld een gemeenschappelijk juridisch kader, en anderzijds dat de samenwerkingsverbanden zich vooralsnog beperken tot informatie-uitwisseling. Het eerste punt vestigt de aandacht op het gegeven dat in de Europese Unie de economische samenwerking verder gevorderd is dan de politieke integratie. In het licht van de hiervoor besproken globalisering hoeft dit niet te verbazen. Tevens kan op grond van deze ontwikkeling gesteld worden dat de kans dat de Europese Unie uitgroeit tot een ‘Verenigde Staten van Europa’ buitengewoon gering is. De Europese Unie kan beter opgevat worden als een bovenstatelijke regulerende autoriteit.

Het tweede punt (beperking tot informatie-uitwisseling) lijkt dan ook niet te duiden op het eerste stadium richting verdergaande politieke integratie, maar is een uitdrukking van de nadruk die in de huidige samenleving ligt op de uitwisseling van informatie. Net als op lokaal niveau wordt de politie in toenemende mate een informatiemakelaar en neemt het belang van die rol voor het waarborgen van de veiligheid toe. Het lijkt ook vanuit dat perspectief niet vruchtbaar de huidige situatie te zien als een overgangssituatie in de richting van Europese instanties met klassieke uitvoerende bevoegdheden, ingebed in Europese democratische controle.

Vanuit het perspectief van de burger heeft de criminaliteitsbestrijding op Europees niveau vooral te maken met beheersbaarheid. De in de voorbeelden genoemde onderwerpen lijken zich te onttrekken aan de competentie van

nationale staten terwijl Europa geen geloofwaardig alternatief is. Dit genereert een sterk gevoel van onbeheersbaarheid, of het nu *cybercrime* of mensen-smokkel betreft. Den Boer heeft ongetwijfeld gelijk wanneer zij stelt dat wanneer het gaat om internationale politiesamenwerking andere eisen aan controle en kwaliteit moeten worden gesteld. Echter, dat dit expliciet gebeurt is buitengewoon belangrijk voor de mate waarin burgers zich veilig voelen.

Aangezien Europa zich naar verwachting niet zal ontwikkelen tot een 'Verenigde Staten van Europa' lijkt Europees burgerschap niet echt een uitweg te bieden. De variatie in de territoriale schaal waarop veiligheidstaken het best kunnen worden georganiseerd zal verder toenemen. Voor sommige onderwerpen liggen Europese regio's voor de hand, terwijl voor andere onderwerpen meer internationale (soms wereldwijde) verbanden het meest voor de hand liggen. Een belangrijke vraag is onder welke condities de burger bereid is bijvoorbeeld de aanpak van computerfraude over te laten aan een internationale organisatie. Hierbij is van belang zicht te houden op het gegeven dat het proces van verdergaande Europese integratie samenvalt met een gelijktijdige herwaardering van de traditionele rol van de nationale overheden.

4.4

Samenleving

De relatie tussen maatschappelijke ontwikkelingen en veiligheid kan vanuit verschillende perspectieven worden bekeken. In het vervolg worden drie theoretische karakterisering van de huidige samenleving besproken. Zoals eerder aangegeven kan de taakontwikkeling van de politie niet los gezien worden van maatschappelijke ontwikkelingen. De verschillende perspectieven leggen andere accenten maar zijn ieder op zich relevant voor de discussie over de taakontwikkeling van de politie.

Uitsluiting als alternatief: de exclusieve samenleving

Zoals besproken in hoofdstuk 3 kan in reactie op de toegenomen diversiteit van waarden en normen naast verdere generalisering van normen de oplossing tevens worden gezocht in het vergroten van de homogeniteit door anderen buiten te sluiten. Deze ontwikkeling kan goed geplaatst worden in het perspectief van de exclusieve samenleving. Vanuit dit perspectief leidt de afname van de mate waarin normen en waarden gedeeld worden tot een samenleving waarin men mensen met afwijkend gedrag niet langer wil integreren (een 'inclusieve' samenleving) maar daarentegen juist wil buitensluiten (een 'exclusieve' samenleving).

Young (1999) beschrijft deze overgang die zich voltrekt vanaf de late jaren '60. Het gaat hier over een ontwikkeling van moderniteit naar de late moderniteit, van een wereld waarin noties van materiële zekerheid en universele waarden niet ter discussie staan, naar een wereld waar risico en onzekerheid centraal staan. Deze ontwikkeling stelt enerzijds de identiteit van individuen ter discussie en leidt tegelijkertijd tot hoge verwachtingen met betrekking tot de

rol van burgerschap en de overheid. Er kan gesproken worden van een in toenemende mate algemeen verbreide frustratie dat aan deze verwachtingen niet wordt voldaan.

De eerste fase in de overgang naar een exclusieve samenleving voltrekt zich in de jaren '60 en '70 en wordt veelal aangeduid met de opkomst van de individualisering. Individualisering kan opgevat worden als een proces dat wordt gekarakteriseerd door de creatie van zones van persoonlijke exclusiviteit en het uiteenvallen van de traditionele gemeenschaps- en familieverbanden. De tweede fase beslaat de jaren '80 en '90 en wordt gekarakteriseerd door sociale uitsluiting, met arbeidsmarktontwikkelingen als belangrijkste aanjager. In de publieke discussie vinden we dit terug in de tegenstelling tussen de *have's* en de *have-not's* en meer recent in de Nederlandse context in het 'kloof-denken', bijvoorbeeld tussen degenen die wel en degenen die geen toegang hebben tot de zegeningen van moderne technologie. Dezelfde discussie domineert de beleidsvelden onderwijs en gezondheidszorg.

Naast denkbeeldige grenzen ontstaan in de exclusieve samenleving ook fysieke grenzen. De in hoofdstuk 3 genoemde ommuurde gemeenschappen kunnen gezien worden als een ruimtelijke consequentie van de exclusieve samenleving. In dat verband wordt in Nederland wel de angst geventileerd voor 'Amerikaanse toestanden', waarbij met name gedacht wordt aan gettovorming. Daarnaast vormt de exclusieve samenleving een verklaring voor de 'privatisering' van veiligheid in de publieke ruimte zoals die bijvoorbeeld optreedt in winkelcentra, stations en recreatiegebieden. De pogingen afwijkend gedrag uit te sluiten uit zich ook in de toegenomen inzet van cameratoezicht.

In sommige gevallen is fysieke uitsluiting moeilijk denkbaar. Het ligt voor de hand hierbij te verwijzen naar criminaliteit in cyberspace. Daarnaast is relevant dat ook de veiligheid in de belangrijkste persoonlijke ruimte (thuis) onder druk staat. Zoals eerder is gememoreerd is in de laat moderne samenleving de discussie over de private omgangsregels toegenomen (bijvoorbeeld binnen het gezin) en de vraag naar overheidsbemoeienis wanneer individuele rechten geschonden worden eveneens. Dit geeft aan waar de praktische grenzen liggen aan het organiseren van veiligheid op basis van fysieke uitsluiting. Dat de exclusieve samenleving een relevant perspectief is wordt onderstreept door de sterke toename van particuliere beveiligingsorganisaties, waarvan de voornaamste dienst 'uitsluiting' betreft.

De informatiesamenleving

Vanuit het perspectief van de informatiesamenleving komt de spanning tussen de soevereine, territoriale staat en de meest relevante sociaal-economische ontwikkelingen helder naar voren. Over de rol van de overheid in de informatiesamenleving is veel geschreven (Snellen en Van de Donk, 1998). Welke consequenties dit mogelijkwerwijs heeft voor de publieke taken ten aanzien van openbare orde en veiligheid is een minder betreden terrein.

Veiligheid is, zoals hierboven beschreven, vaak wel gekoppeld aan 'plaatsen' en een *Staat zonder land* (WRR, 1998) verliest in sommige opzichten het vermogen tegemoet te komen aan de legitieme veiligheidsbehoeften van haar ingezetenen.

In de context van deze voorstudie is de relatie tussen de eerder gememoreerde globalisering enerzijds en (culturele) identiteit anderzijds van wezenlijk belang. Wanneer de nationale overheid niet langer in staat is de machtsverhoudingen te structureren kan worden voorondersteld dat de staat tevens zijn centrale positie in het vormgeven van de maatschappelijke structuur verliest. De nationale gemeenschap als de groep waarnaar democratische legitimering verwijst komt daarmee onder druk te staan.

In de informatiesamenleving verandert de schaal waarop zowel machtsverhoudingen als maatschappelijke waarden gestalte krijgen, en beide schalen vallen niet langer vanzelfsprekend samen. Ten aanzien van sommige aspecten (vooral gerelateerd aan de economische sfeer) kan gesproken worden van een schaalvergroting waarbij nationale burgers in toenemende mate wereldburgers worden. Dit lijkt overigens voorbehouden aan een kleine economisch succesvolle elite. De tweede beweging voltrekt zich in de richting van een groter belang van alternatieve waarden en normen naast een groter belang van lokale gemeenschappen die beter aansluiten bij wat mensen in een hun persoonlijke leefomgeving als relevant ervaren. De vraag is wat dit betekent voor het proces van herdefiniëring van te delen waarden en normen. In deze paragraaf wordt aangesloten bij de in hoofdstuk 3 gememoreerde centrale belang van de wijze waarop identiteit tot stand komt.

Castells (1997) maakt een onderscheid tussen drie vormen en grondslagen van identiteitsconstructie: legitimerende identiteit, verzetsidentiteit en projectidentiteit. Legitimerende identiteit is sterk verbonden met de civil society. De civil society levert een (veelal niet vlekkeloos tot stand komende) bijdrage aan de legitimiteit van de bestaande gezagsstructuur. De civil society staat vanuit het perspectief van de informatiesamenleving, in samenhang met de huidige afkalvende legitimiteit van de staat, onder druk. Projectidentiteit heeft betrekking op de poging de eigen positie in de samenleving radicaal opnieuw te definiëren, en de daarmee gepaard gaande poging de sociale structuur te veranderen. Als aansprekend voorbeeld kan de feministische beweging worden genoemd, die in feite de totale sociaal-economische structuur ter discussie stelt.

Tenslotte verzetsidentiteit, die tot stand komt door de inspanningen van diegenen die zich 'te kort gedaan' voelen onder invloed van de dominante logica van het systeem. Identiteit wordt gevormd door 'veilige havens' te creëren in oppositie tegen de dominante instituties. Castells betoogt dat in de informatiesamenleving verzetsidentiteit de dominante bron van identiteit is, aangezien de economische en politieke structuur geen eenduidige territoriaal

bepaalde relatie met elkaar meer hebben en beide op hun beurt geen eenduidige relatie hebben met de maatschappelijke structuur. Relevant in dit verband is de opkomst van territoriaal bepaalde identiteit op een geheel andere schaal, die vooral zichtbaar is in het toegenomen belang van stedelijke bewegingen en lokale gemeenschappen.

De risicosamenleving

Een radicaal perspectief op de huidige maatschappelijke ontwikkelingen is dat van de risicosamenleving (Beck, 1986). Centraal in dit perspectief staat de overgang van een samenleving gebaseerd op de verdeling van rijkdom naar een samenleving gebaseerd op de verdeling van risico's. Dit gaat samen met een overgang van een samenleving gebaseerd op de indeling in sociale klasse naar een sterk geïndividualiseerde samenleving. In hoofdstuk 3 werd al verwezen naar de paradox dat de levensverwachting van individuen in veel samenlevingen nog nooit zo hoog is geweest, terwijl tegelijkertijd de zorg om de eigen gezondheid alleen maar lijkt toe te nemen. Kennis en informatie spelen hierbij een belangrijke rol. Omdat mensen veel beter op de hoogte zijn van de mogelijke gevaren die hun gezondheid bedreigen neemt de zorg daarover toe, ondanks het gegeven dat dezelfde kennis tevens heeft geleid tot betere behandelmethoden.

In het perspectief van de risicosamenleving spelen technologische ontwikkelingen een belangrijke rol. Daar waar vroeger technologische ontwikkelingen in de context van politieke systemen gelegitimeerd werden door hun bijdrage aan de toename van welvaart, komt meer recent steeds sterker naar voren dat diezelfde ontwikkelingen hoge risico's met zich brengen die in toenemende mate een politieke lading krijgen. Aangezien het de samenleving zelf is die deze risico's produceert leiden technologische ontwikkelingen in toenemende mate tot een ter discussie staan van de grondslagen van diezelfde samenleving. Dit geldt in het bijzonder voor de instituties binnen die samenleving. In dit verband wordt gesproken over reflexieve modernisering.

Een aansprekend voorbeeld is de zorg over het milieu. Hoewel natuurlijk altijd duidelijk was dat industrialisatie leidt tot vervuiling werd dit altijd gezien als acceptabel omdat industrialisatie tegelijkertijd een belangrijke bijdrage leverde aan de verhoging van welvaart. Meer recent wordt vervuiling gezien als een centraal probleem waardoor industriële productiemethoden steeds meer onder vuur komen te liggen. Kennis speelt hierbij een cruciale rol, getuige ook de discussie over de wetenschappelijke grondslagen van *issues* als *global warming* en 'het gat in de ozonlaag'.

Risico heeft een fundamenteel ander karakter dan welvaart. Geld kun je bezitten, door risico's kun je slechts worden beïnvloed. Risico's bestaan zoals gesteld niet onafhankelijk van kennis en informatie en communicatie over gevaren speelt in de risicosamenleving dan ook een belangrijke rol. Dit leidt tot het hechten van een groter belang aan het beperken van risico's, terwijl het

tegelijkertijd onmogelijk is eenmaal bekende risico's volledig uit te bannen. Risico bevat immers de principieel onbepaalde factor 'toekomst'. Dit proces leidt tot een voortdurende opeenstapeling van ervaren risico's. Veiligheidsvraagstukken krijgen daarmee een sterke maatschappelijke en politieke betekenis, zoals ook in de Nederlandse samenleving zichtbaar is. Tegelijkertijd neemt het vermogen van de politiek hierop antwoorden te formuleren af. Zeer duidelijke voorbeelden zijn de recente rampen in bijvoorbeeld Enschede en Volendam. Dit leidt tot een roep om meer regels en betere handhaving. Tegelijkertijd is duidelijk dat daarmee wellicht een nieuwe ramp zoals in Enschede kan worden voorkomen maar dat een veelheid aan andere rampen mogelijk blijft. Volledige uitsluiting van ieder risico is ondenkbaar, terwijl de vraag daarnaar groot is.

Met betrekking tot politietaken leeft eveneens sterk het gevoel dat een betere informatievoorziening cruciaal is voor de oplossing van problemen. Hierachter gaat een klassieke maakbaarheids- en sturingsgedachte schuil: als nu maar precies duidelijk is hoe het probleem in elkaar zit, is het formuleren van een rationele oplossing mogelijk. Daarbij wordt echter voorbijgegaan aan het perspectief van de risicosamenleving ontleende inzicht dat risico's worden geconstrueerd. Het gevaar bestaat dat de roep om meer informatie(-uitwisseling) blijft toenemen terwijl tegelijkertijd de (perceptie van) onveiligheid toeneemt.

Wanneer echter wordt uitgegaan van het inzicht dat een samenleving haar eigen risico's oproept, verschuift het debat in de richting van de vraag op welke wijze risico's kunnen worden vormgegeven. Onveiligheid is dan niet meer in de eerste plaats het gevolg van onbedoelde afwijkingen van de norm maar het resultaat van de keuze voor een bepaalde samenleving. De burgers zelf spelen hierbij een belangrijke rol. Wanneer burgers betrokken zijn bij het borgen van hun eigen veiligheid wordt duidelijk dat niet ieder risico valt uit te sluiten en dat er bovendien altijd sprake is van een afweging van kosten en baten. Wat veiligheid precies is kan niet op voorhand op objectieve wijze worden bepaald, maar is het resultaat van de eerder genoemde zoektocht naar een adequate plaatsbepaling en bijbehorende als legitiem ervaren handelingen van de betrokken actoren.

4.5

Conclusies

In deze paragraaf worden de eerste conclusies getrokken voor de discussie over de taakontwikkeling van de politie die voortvloeien uit bovenstaande gezichtspunten. Daartoe worden de twee verhalen verteld die in hoofdstuk 2 besproken zijn: het verhaal vanuit de burger waarbij de politie een ondersteunende rol heeft, en het verhaal vanuit de democratische rechtstaat waarbij de politie in de eerste plaats een beperkende rol heeft. In beide verhalen wordt ingegaan op de verschuivende betekenis van klassieke vooronderstellingen die aan de relatie tussen overheid en burgers, en meer specifiek aan de doelstelling en taken van de politie, ten grondslag liggen.

De bespreking van bovenstaande trends en perspectieven maakt duidelijk dat een aantal klassieke vooronderstellingen onder druk staat, en dat dit leidt tot in sommige gevallen schijnbaar onoplosbare problemen. Ter discussie staan de volgende drie klassieke vooronderstellingen.

1) De vooronderstelling dat de relatie tussen overheid en samenleving op een vanzelfsprekende manier tot uitdrukking komt in de verwezenlijking van burgerschap. De fragmentatie van waarden en normen leidt echter tot het wegvallen van de ‘natuurlijke orde’ waaraan burgerschap kan worden afgemeten.

2) De vooronderstelling dat de publieke, economische en maatschappelijke sfeer helder van elkaar zijn te onderscheiden. De onduidelijkheid in het debat over de kerntaken van de politie kan voor een deel aan deze vooronderstelling worden toegeschreven. De verwachting is immers dat kan worden vastgesteld welke deze taken zijn door af te bakenen waar de overheid (formeel) voor verantwoordelijk is.

3) De vooronderstelling dat er een vanzelfsprekende relatie is tussen (democratische) gemeenschap en territorium.

Deze vooronderstellingen en de verschuivingen daarin hebben in beide onderscheiden verhalen een andere betekenis.

Een behoorlijk bestuurde staat

Het eerste verhaal start bij de klassieke democratische rechtstaat, waarbij de overheid de normen stelt en vervolgens verantwoordelijk is voor de handhaving daarvan. De politie heeft in dat verhaal in de eerste plaats een repressieve functie en democratische controle staat in voor de vrijheden en rechten van de burgers. Vanuit de burger heeft veiligheid in dat perspectief weinig met hem of haar te maken, maar alles met anderen. Veiligheid komt voort uit duidelijke door de overheid gestelde regels die adequaat worden gehandhaafd. Dit is bij uitstek de taak van de politie. In dat perspectief is het van belang dat de burger weet wat hij aan de politie heeft. Dat wordt idealiter bereikt door een heldere afbakening van politietaken, waarbij de voorwaarden voor een behoorlijk bestuurde staat centraal staan.

In de paragraaf over demografische ontwikkelingen werd uiteengezet dat er geen logische bovengrens is aan de vraag naar veiligheidszorg. Het resultaat is dat de burger veel meer verwacht dan de politie kan waarmaken. De problemen wijkgerichte aanpak komt voort uit het onvermogen van de politie haar repressieve taken op de klassieke manier naar behoren uit te voeren. De keuze voor deze aanpak staat echter op gespannen voet met de beperkende rol van de politie. Immers, de waarden en normen die goed burgerschap constitueren zijn niet langer eenduidig. De politie wordt gedwongen tot politieke besluitvorming en is hier tegelijkertijd zeer huiverig voor. De gemeentelijke regierol komt niet goed uit de verf, niet in de laatste plaats omdat wanneer het perspectief *crime fighting* is, de kennisachterstand bij de gemeenten ten opzichte van de politie zeer groot is.

Toezicht is eveneens vooral 'beperkend' van aard en daarmee is de fragmentatie van de politiefunctie op dat gebied zeer problematisch. Een belangrijke vraag is hoe het staat met de duidelijkheid in de richting van de burger en of wel gesproken kan worden van voldoende democratische controle. De politie bevindt zich gegeven het huidige beleid in een situatie waarin ze alleen maar tekort kan schieten. Dit leidt tot de roep om een heldere afbakening van taken, zodat enig zicht wordt verkregen op waar de politie dan *niet* verantwoordelijk voor is. Tegelijkertijd is duidelijk dat zelfs wanneer de taken helder omschreven worden, de politie in de meeste gevallen toch zal reageren op verzoeken om hulp ten aanzien van zaken die buiten de taken vallen. Door het ontbreken van een 'natuurlijke orde' ontleent de politie nu eenmaal het grootste deel van haar legitimiteit aan de mate waarin zij burgers ondersteunt. Dit geldt tevens voor de wijze waarop de individuele politiefunctionaris zijn functie percipieert. In het verhaal vanuit de klassieke staat leidt probleem- en wijkgericht werken voortdurend tot moeilijk oplosbare tegenstellingen.

In de paragraaf over de invloed van ICT werd uiteengezet dat gesproken kan worden van de opkomst van een omvangrijke private veiligheidstructuur waar de politie in hoge mate buiten spel staat. Vanuit het perspectief van de politie als belangrijkste uitvoeringsorgaan voor handhaving is dit een probleem. Economische actoren doen in afnemende mate een beroep op de politie. Bovendien ontbreekt het de politie veelal aan capaciteit om adequaat op eventuele vragen in te gaan. Het resultaat is een marginalisering van de politie met betrekking tot deze vorm van veiligheid waardoor problemen van democratische controle en rechtsgelijkheid naar de voorgrond komen. Publieke functies krijgen gestalte in het private domein en een heldere afbakening ontbreekt.

In de paragraaf over Europa werd gesteld dat het succes van Europese samenwerking wordt gepercipieerd als afhankelijk van goede coördinatie, voldoende bevoegdheden en gezamenlijke kaders. Volgens velen worden deze problemen geminimaliseerd als Europa meer het karakter krijgt van een nationale staat. Deze potentiële oplossing is tegelijkertijd een aanduiding van het centrale probleem. Een Verenigde Staten van Europa betekent een verschuiving van de territoriale schaal waarmee de relatie met de relevante gemeenschap niet langer vanzelfsprekend is. De schaal waarop problemen zich voordoen is niet gerelateerd aan de schaal van politieke legitimering. Opnieuw komt daarmee het probleem van de democratische controle naar de voorgrond.

De paragraaf over de verschillende theoretische perspectieven op de samenleving onderstreept dat het verhaal vanuit de klassieke staat in toenemende mate aan overtuigingskracht verliest. De exclusieve samenleving benadrukt de fragmentatie van normen en de daaraan gerelateerde verandering in de conceptualisering van plaats en ruimte, de informatiesamenleving benadrukt het niet langer vanzelfsprekend samenvallen van formele democratische representatie en culturele plaats en ruimte, terwijl de risicosamenleving benadrukt dat het de inrichting van de samenleving zelf is die risico's

produceert waardoor het perspectief van normstelling en handhaving sterk onder druk komt te staan.

Vrije burgers

Het tweede verhaal start bij de burger, waarbij de staat in de eerste plaats wordt gekarakteriseerd door de 'optelsom' van acceptabele collectieve uitkomsten. De politie heeft in dit verhaal in de eerste plaats een ondersteunende functie en richt zich op het realiseren van veilig maatschappelijk verkeer. Hierdoor is het mogelijk burgerschap te verwezenlijken. Veiligheid heeft alles met de burger zelf te maken en is in de eerste plaats gerelateerd aan de eigen leefomgeving en het eigen (individuele en collectieve) gedrag.

In de paragraaf over demografische ontwikkelingen werd uiteengezet dat er geen logische bovengrens is aan de vraag om veiligheidszorg wanneer de verwachting is dat het aanbod van de overheid moet komen. Dit verandert wanneer de burger zelf verantwoordelijk is voor zijn veiligheid. Veiligheid en onveiligheid worden door de burgers zelf geproduceerd, waarmee tevens duidelijk wordt dat het hierbij gaat om een afweging van kosten en baten. De probleem- en wijkgerichte benadering sluit hier goed bij aan, met dien verstande dat deze benadering in eerste instantie betrekking heeft op de burgers zelf. De politie speelt hierbij een ondersteunende rol. In dit verhaal komen andere problemen op de voorgrond dan in het verhaal vanuit de klassieke staat. Burgers organiseren hun eigen veiligheid maar dit kan leiden tot ontoelaatbare verschillen binnen de samenleving. De constatering dat de probleem- en wijkgerichte aanpak beter werkt in welvarende en relatieve homogene wijken is in dit verband illustratief. De vraag is wanneer deze verschillen zo groot worden dat zij de behoorlijk bestuurde staat bedreigen en desintegratie van de (nationale) samenleving plaatsvindt. Toezicht is vooral ondersteunend van aard en toenemende differentiatie van de politiefunctie is in dit verhaal geen principieel probleem.

Dit geldt ook voor de ontwikkelingen zoals besproken in de paragraaf over de invloed van ICT. Hier heeft de overheid eveneens een sterk ondersteunende rol op het moment dat het mis gaat, bijvoorbeeld daar waar ontoelaatbare rechtsongelijkheid ontstaat. Europese politieverwerking speelt in dit verhaal vooral de rol van nuancering van het probleemoplossend vermogen van de klassiek statelijke instituties.

De verschillende theoretische perspectieven duiden allen op een meer centrale plaats van het individu en de wijze waarop hij of zij de wereld en zijn of haar plaats daarin vervolgens vormgeeft. Dit leidt tot een toename in de diversiteit van door individuen gedeelde instituties en tegelijkertijd tot een afname van de levensduur van diezelfde instituties. Pogingen te komen tot heldere grenzen zijn vanuit dat perspectief tot mislukken gedoemd. Veiligheid is met recht een sociale constructie en dit geldt tevens voor de plaats die de politie en een veelheid aan andere actoren daarbij innemen.

Reflexieve taakontwikkeling

De schijnbare tegenstelling tussen beide bovenstaande verhalen is een uitdrukking van wat sommige auteurs het reflexieve karakter van de late moderniteit noemen. Dit leidt ertoe dat bestaande instituties onder druk komen te staan door ontwikkelingen die diezelfde instituties vooronderstellen. Dit laat zich voor een groot deel vangen in de uitspraak ‘aan je eigen succes ten onder gaan’. Dus, de democratische rechtstaat laat een diversificatie van waarden en normen toe waardoor vervolgens de grondslagen van diezelfde institutie ter discussie komen te staan. Dit principe geldt evenzeer voor de andere gezichtspunten die in dit hoofdstuk beschreven zijn.

Het geldt ook voor de discussie over de taakontwikkeling van de politie zelf. Er is een stijgende behoefte aan strategisch beleid in een context waarin dit steeds moeilijker wordt. In dit verband is een eerste noodzakelijke stap de erkenning daarvan. In hoofdstuk 3 is dit omschreven als een maatschappelijke zoektocht. De tweede stap betreft een strategie om deze zoektocht vorm te geven. In het volgende hoofdstuk wordt een handreiking gedaan. Gegeven beide verhalen wordt in het volgende hoofdstuk aangegeven op welke wijze de geconstateerde spanningen kunnen worden geminimaliseerd in het licht van de noodzaak tot beleid te komen.

De (voorlopige) strategie bestaat uit het vaststellen welk beleid primair bij welk verhaal hoort. Het onderscheid tussen de beperkende en de ondersteunende rol van de politie staat hierbij centraal. Er wordt dus geen nieuw verhaal verteld, maar de spanning tussen beide verhalen wordt als uitgangspunt genomen. De strategische vragen die dit oproept leiden idealiter op termijn tot de aanzet voor een nieuw verhaal. Vooralsnog zal de zoektocht op basis van de beide oude verhalen als uitgangspunt moeten worden genomen.

5. Suggesties taakontwikkeling politie

Deze voorstudie heeft betrekking op de taakontwikkeling van de politie. De meerderheid van de beleidskeuzes die op dit moment gemaakt zijn met betrekking tot de aanpassing van de politieorganisatie is niet in tegenspraak met de in deze voorstudie geschetste inzichten. Tegelijkertijd ontbreekt het op een aantal punten in het beleid aan een strategische visie op de taakontwikkeling van de politie. Veel keuzes worden *ad hoc* gemaakt, vooral onder druk van het gevoel dat 'de overheid er iets aan moet doen'. Het voorafgaande is gericht op het leveren van een bijdrage aan het ontwikkelen van een visie door het formuleren van een begrippenkader en het duiden van de relevante strategische vragen.

In hoofdstuk 2 is aangegeven wat in deze voorstudie wordt verstaan onder veiligheid vanuit het perspectief van de burger. Hierbij kwamen tevens de twee perspectieven op de politie naar voren: een 'ondersteunende' en een 'beperkende' rol. In hoofdstuk 3 is ingegaan op de maatschappelijke context en de noodzaak de taken en doelen van de politie in voortdurend debat vorm te geven. In hoofdstuk 4 is ingegaan op een aantal trends en perspectieven die ieder op een eigen manier gevolgen hebben voor de taakontwikkeling van de politie. De gekozen uitgangspunten van democratische controle en vrije toegang tot de publieke ruimte waren hierbij richtinggevend. Daarmee werd inzichtelijk dat een aantal klassieke vooronderstellingen onder druk staat.

Deze voorstudie is vooral strategisch van aard en niet in de eerste plaats gericht op concrete beleidsaanbevelingen. In dit hoofdstuk is de focus wel op het beleid aangaande de taakontwikkeling van de politie. De in de eerdere hoofdstukken uiteengezette uitgangspunten en strategische vragen vormen de basis van onderstaande suggesties. Er is gekozen voor drie invalshoeken: 1) de taken en doelen van de politie; 2) het organiserend vermogen van de politie; 3) politiek-bestuurlijke en beleidsmatige inbedding.

5.1 Taken en doelen van de politie

De beperkende rol van de politie

Wanneer gekeken wordt naar de psychologie van onveiligheidsgevoelens kan een onderscheid worden gemaakt tussen wat eerder omschreven is als bestendigheid, zekerheid en integriteit. De politie heeft primair een taak daar waar het gaat om integriteit: gegeven gedrag in overeenstemming met de regels mag er op worden vertrouwd dat het voortbestaan van lichaam en leefomgeving niet bedreigd wordt door voor de burger onvermijdbare gevaren. Met andere woorden, gevaren waarbij de tussenkomst van de politie noodzakelijk is. De vraag is op welke wijze de taakontwikkeling van de politie ertoe kan bijdragen dat het onderscheid tussen bestendigheid, zekerheid en integriteit helder wordt

in de ogen van de burger en de politiefunctionaris. Het onderscheid tussen de beperkende en ondersteunende rol van de politie is daarbij van belang. In deze paragraaf wordt gekeken naar de beperkende rol. De ondersteunende rol komt hierbij wel aan de orde, maar is een afgeleide van de beperkende rol.

Het huidige beleid waarbij wordt geappelleerd aan de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor veiligheid leidt tot een toename van ondoorzichtigheid voor burger en politiefunctionaris. In relatie met de nadruk op het meten van veiligheid als indicatie van het adequaat functioneren van de politie leidt dit tevens tot een uitholling van de legitimiteit van politieoptreden. Een vruchtbare interactie tussen de politie en anderen is alleen mogelijk wanneer duidelijk is waar de politie voor 'staat' en waar de politie voor 'gaat'. De verwachte resultaten van de politie dienen dusdanig geformuleerd te worden dat ze zoveel mogelijk onafhankelijk zijn van factoren waarop de politie geringe invloed kan uitoefenen.

Dit betekent dat het brede concept veiligheid moet worden losgelaten als maatstaf voor het al dan niet succesvol zijn van politieoptreden. De uitdrukking onvermijdbare gevaren van lichaam en leefomgeving biedt aanknopingspunten voor een alternatieve formulering. Het eerste handvat zit in de term onvermijdbaar. De vraag wat betrokkenen zelf hebben gedaan om potentiële gevaren te voorkomen dient centraal te staan. De politie kan hierin adviseren, maar kan niet op voorhand verantwoordelijk gehouden worden voor bijvoorbeeld preventieve maatregelen. Het is wel van groot belang dat de politie handreikingen doet op welke wijze een probleem het best kan worden aangepakt.

Gestructureerde gemeentelijke betrokkenheid, bijvoorbeeld middels een veiligheidsraad of een aangewezen wethouder, is in dat verband zeer gewenst. Wanneer burgers, bedrijven of anderen iets willen ondernemen, dient de drempel naar uitvoering zo laag mogelijk te zijn. Op die manier kan het gevoel er iets aan te kunnen doen worden versterkt. Vooral waar het gaat om voorgenomen veranderingen zijn er met betrekking tot dit onderwerp veel kansen. Wanneer bijvoorbeeld een nieuwe wijk wordt gebouwd zouden toekomstige bewoners zich al druk kunnen maken over de veiligheid van de buurt.

De politie zal haar rol als veiligheidsadviseur helder moeten scheiden van de rol die zij heeft wanneer het gaat om voor de burger onvermijdbare gevaren. In dit laatste geval gaat het toch in de eerste plaats om taken die gerelateerd zijn aan de inzet van geweldsmiddelen en de algemene opsporingsbevoegdheid van de politie. Over het gegeven dat dit een principiële verschil is tussen de politie en andere actoren bestaat een brede consensus. Dit verwijst opnieuw naar de beperkende betekenis van het politieapparaat dat wordt gekenmerkt door (de dreiging met) geweld teneinde het doel van een behoorlijk bestuurde staat te verwezenlijken. Het is een gemis dat dit perspectief nauwelijks een rol speelt in het BNP 1999-2002. De voornoemde bevoegdheden dienen het uitgangspunt te zijn wanneer de beperkende taken van de politie worden afgebakend. Dit

past slecht in het huidige politieke klimaat, maar is toch noodzakelijk wil de politie haar legitimiteit behouden. De politie is vanuit dat perspectief in de eerste plaats een belangrijke grondslag voor de staatsmacht. De huidige fragmentatie van actoren die zich met veiligheidszorg bezighouden maakt het noodzakelijk dit te expliciteren en niet te verhullen, bijvoorbeeld door de nadruk te leggen op het feit dat de politie slechts een van de actoren is die zich druk maakt over veiligheid. Hoezeer dit ook het geval is, de politie is in het licht van haar bevoegdheden vooral ook een partij met een bijzondere betekenis.

De burger is gebaat bij transparantie en heldere verantwoordelijkheden. Explicitering van de geweldstaak van de politie hoort daarbij. Het is van belang dat deze sterk machtspolitieke analyse wordt ondernomen en dat de overheid bereid is daarin heldere keuzes te maken. Dit zal idealiter leiden tot een maatschappelijke discussie over de beperkende rol van de politie. Dit is in het licht van het belang dat de burger hecht aan veiligheid en overheidsbemoediging daarin te prefereren boven verhullende retoriek.

Publieke en private veiligheidszorg

Gedeelde waarden en normen zijn minder vanzelfsprekend geworden. Dit betekent dat de taken van de politie minder het karakter zijn gaan dragen van de bevestiging of ondersteuning van een als 'natuurlijk' ervaren orde. Dit leidt tot een neiging afwijkend gedrag vooral buiten te sluiten in plaats van te pogen dit te integreren. Een belangrijk aspect van deze ontwikkeling is dat zij gevolgen heeft voor de inrichting van de ruimte en daarmee wellicht voor de toegankelijkheid van de publieke ruimte. Het belang van de beveiligingsindustrie, wiens belangrijkste taak uitsluiting is, neemt toe. De vraag is wat een ontwikkeling richting meer uitsluiting betekent voor de taken van de politie.

De politie dient zich waar mogelijk te blijven richten op het ondersteunen van integratie. Dit komt voort uit de publieke taak van de overheid: uitsluiting is een privaat goed, terwijl integratie opgevat kan worden als een publiek goed. Daar waar burgers of bedrijven kiezen voor fysieke uitsluiting betekent dit geen bedreiging voor de taak van de politie. Een realistische opstelling lijkt van belang: burgers wachten niet op de politie wanneer zij op andere manieren hun veiligheid kunnen 'inkopen'. Dat dit leidt tot verschillen is onvermijdelijk maar indien er duidelijke grenzen aan worden gesteld niet ongewenst. Het eerder gememoreerde onderscheid met betrekking tot bevoegdheden tussen de politie en anderen vormt een voldoende waarborg voor de publieke taak van de politie. Het schrikbeeld van ommuurde gemeenschappen is binnen de gegeven wetgeving (ruimtelijke ordening) niet aan de orde.

Wanneer het gaat om de rol van private partijen bij toezicht in de publieke ruimte kan niet gesproken worden van een fundamenteel probleem. Voor burgers is in de eerste plaats van belang dat de vrije toegankelijkheid van de publieke ruimte wordt gewaarborgd. Het risico dat private partijen daarbij essentiële politietaken overnemen is vooral denkbeeldig van aard. De

aanwezigheid van private partijen, die immers geld kosten, vooronderstelt dat er een vraag is naar extra beveiliging of toezicht. Met andere woorden, er moet een 'gat in de markt' zijn: taken die door de politie niet worden uitgevoerd maar blijkbaar wel gewenst zijn.

Communicatie tussen publieke en private partijen is wel van groot belang. De activiteiten van particuliere beveiligers dienen te worden afgestemd met de politie in de vorm van een plan van aanpak en regelmatige evaluatie. Daarnaast ligt het voor de hand dat de overheid zich expliciet bezighoudt met opleidings-eisen en certificering. De politie kan een belangrijke rol spelen door private partijen op eventuele onvolkomenheden aan te spreken. Bovendien moet de relatie met de politie in de opleiding van particuliere beveiligers een belangrijke rol spelen. Het uitgangspunt is dat publieke en private partijen beide een bijdrage leveren aan de veiligheid, maar dat de bevoegdheden helder van elkaar te onderscheiden zijn. Deze situatie is veruit te prefereren boven een situatie waarin de vraag naar veiligheid op informele wijze wordt opgevuld. Het is van belang oog te houden voor het (toekomstig) risico van een disproportionele rol voor de private veiligheidsbranche, met name waar het gaat om een sluipende uitbreiding van private bevoegdheden.

De ondersteunende rol van de politie

In hoofdstuk 3 is gewezen op het belang van betrokkenheid van de politie bij de voortdurende maatschappelijke zoektocht naar gedeelde waarden en normen. De politie is aangaande veiligheid een belangrijke bron van informatie voor het openbaar bestuur. Daarbij past dat de politie niet alleen een rol speelt bij repressie maar tevens een belangrijke speler is wanneer het gaat om het signaleren van problemen en bij preventie.

Zoals is betoogd in de paragraaf over de beperkende rol van de politie dienen deze taken helder onderscheiden te worden van de taken die voortkomen uit de specifieke bevoegdheden van de politie. De ondersteunende taak dient vormgegeven te worden middels projecten waarbij de politie inderdaad de rol op zich neemt als adviseur. Binnen projecten is de politie slechts één van de actoren en zal het project vooral gedragen moeten worden door andere publieke en private actoren. Op het welslagen van projecten dient in de eerste plaats de gemeente te worden aangesproken, niet de politie. Het dient te worden voorkomen dat de beperkende en de ondersteunende rol van de politie door elkaar heen lopen.

Dit betekent voor de politiefunctionaris dat zijn functie twee van elkaar te onderscheiden rollen in zich draagt. De wens beide beleidsmatig te integreren is begrijpelijk maar contraproductief. Net als andere burgers zal de politiefunctionaris onder invloed van de huidige maatschappelijke ontwikkelingen moeten leren omgaan met verschillende rollen. De integratie van beide rollen in één persoon komt tot stand doordat beide rollen verwijzen naar de verwezenlijking van burgerschap. Dit betekent dat in de opleiding en de organisatie-

cultuur meer nadruk zal moeten liggen op de normatieve basis van het handelen en dat dit blijvend onderwerp van discussie dient te zijn. De politiefunctionaris kan op die manier 'het dienen van de publieke zaak' inhoud geven. Dit sluit goed aan bij het toegenomen belang van werk bij zelfverwerkelijking en levert tegelijkertijd een bijdrage aan het proces waarin waarden en normen het resultaat zijn van een voortdurende zoektocht.

5.2

Het organiserend vermogen van de politie

De burger maakt een duidelijk onderscheid tussen veiligheid in de eigen leefomgeving en veiligheid als maatschappelijk probleem. Bovendien verwacht de burger met betrekking tot beide onderwerpen een ander optreden van de overheid. Met betrekking tot criminaliteit als maatschappelijk probleem verwacht de burger dat de overheid hard en repressief optreedt. In hun eigen omgeving verwachten mensen vooral een probleemgerichte overheid. De vraag is of en op welke wijze tegemoet kan worden gekomen aan de verschillende wensen die burgers hebben met betrekking tot het optreden van de politie.

In het BNP wordt het belang van de eenheid van de politie benadrukt: 'De burger kent maar één politie. Hij mag dan ook verwachten dat hij overal in Nederland op eenzelfde manier wordt benaderd door de politie'. Het principeel vasthouden aan het *de facto* bestaan van één politie is een onhoudbare stellingname. Dit geldt niet voor de *de jure* eenheid van de politie. Het is van belang dat er geen verschillen ontstaan ten aanzien van de bevoegdheden. In het BNP wordt echter een stap verder gegaan, hoewel onduidelijk blijft wat wordt bedoeld met 'Eenheid in verscheidenheid' anders dan gelijke bevoegdheden. De stelling botst in hoge mate met de gelijktijdige nadruk op problemen en wijkgericht werken. Differentiatie in politieoptreden is vanuit dat perspectief wenselijk. Het eerder voorgestelde onderscheid tussen de beperkende en ondersteunende rol van de politie voorkomt dat dit leidt tot ontoelaatbare verschillen. Dit betreft vanzelfsprekend het optreden van de politie in de leefomgeving. Met betrekking tot de aanpak van criminaliteit als maatschappelijk probleem is de eenheid van politie daarentegen van groot belang. Er doet zich hier een fundamentele spanning voor en dit roept de vraag op hoe met deze spanning om te gaan binnen een enkelvoudige politieorganisatie.

Gezien de maatschappelijke ontwikkelingen en de consequenties hiervan voor de staat en veiligheid mag verwacht worden dat de organisatie van de politie bij voortduren onder druk zal blijven staan. In dat opzicht is de noodzaak tot verandering een constante en het openbaar bestuur (de politieorganisatie in het bijzonder) moet hiervan doordrongen zijn. Het steeds ter discussie stellen van de organisatiestructuur van de politie doet het functioneren van die organisatie echter geen goed. Het gaat echter niet in eerste plaats om organisatiestructuur maar veeleer om organiserend vermogen. Het is in dat verband van belang dat de versterking van horizontale relaties binnen de politieorganisatie wordt gestimuleerd, met name waar dit probleem- en wijkgericht werken betreft.

Op die manier ontstaat een organisatie die binnen de huidige regiostructuur flexibel kan opereren zodat abrupte en ingrijpende veranderingen in de organisatiestructuur voorkomen kunnen worden. Hierbij hoort dat politiefunctionarissen niet in de eerste plaats hun identiteit ontleen aan hun positie in de formele organisatiestructuur, maar deze in de eerste plaats ontleen aan specifieke professionele vaardigheden waarvoor zij een bovengemiddelde aanleg of toegesneden opleiding hebben. De verdere professionalisering van het politieapparaat is noodzakelijk en wenselijk.

De in deze voorstudie geschetste maatschappelijke ontwikkelingen zetten de staat onder druk. Het betreft hier overigens vooral het idee van de natiestaat en de vanzelfsprekendheid van de territoriale basis. De instituties van de staat, in casu het openbaar bestuur en in het bijzonder de politie, zijn op de middellange termijn blijvend zeer belangrijke actoren wanneer het gaat om het waarborgen van veiligheid. De afname van de territoriale samenhang tussen politieke, economische en culturele structuur en bijbehorende divergentie van voor de hand liggende territoriale schaal van politieactiviteiten leidt echter wel tot vragen omtrent de taakontwikkeling van de politie.

Zoals eerder is geconcludeerd ontstaat er een spanning tussen lokale activiteiten enerzijds, en regionale, landelijke en internationale activiteiten anderzijds. Het is van belang dat de politie de taken op het juiste niveau vervult en dat de formele territoriaal gebonden organisatiestructuur (de politieregio als beheers-eenheid) dit zo min mogelijk in de weg staat. Het Korps Landelijke Politiediensten en het gebiedsgebonden werken zijn pogingen binnen de gegeven organisatiestructuur tegemoet te komen aan territoriaal bepaalde verschillen. Naar analogie zijn Europees georiënteerde projecten en interregionale projecten denkbaar. De problemen die hierbij kunnen optreden zijn na de commissie-Van Traa genoegzaam bekend. De oplossing zal gezocht moeten worden in een heldere afbakening van de bevoegdheden in combinatie met een adequate uitwisseling van informatie tussen de verschillende korpsen. Samenwerking dient projectmatig georganiseerd te worden waarbij de projectleider verantwoording aflegt binnen de formele organisatiestructuur. Bij projecten met een Europese dimensie is hierbij een rol weggelegd voor de rijksoverheid.

5.3

Politiek-bestuurlijke en beleidsmatige inbedding

Bij de politiek-bestuurlijke en beleidsmatige inbedding zijn drie thema's van bijzonder belang. Het betreft hier in de eerste plaats de afbakening van de taken van de politie in relatie tot de taken die in de eerste plaats bij andere onderdelen van het openbaar bestuur liggen. In de tweede plaats gaat het om de doorwerking van beleid in de uitvoering. In de derde plaats om de terugkoppeling van uitvoering naar het beleid.

Bij de bespreking van de trends is duidelijk naar voren gekomen dat er met betrekking tot veiligheid een aantal overheidstaken is dat niet in de eerste

plaats de verantwoordelijkheid van de politie is. Het is verstandig dit expliciet te formuleren in het beleid aangaande veiligheid. Een belangrijk onderwerp in dit verband zijn de gevolgen van ICT-ontwikkelingen en de informatie-samenleving met de daaraan gerelateerde veranderende relatie tussen de politieke en economische sfeer. Met betrekking tot deze onderwerpen is politieke positionering noodzakelijk voor een gefundeerde visie op de taak-ontwikkeling van de politie. Daarnaast is bij de bespreking van de risico-samenleving de nadruk gelegd op het belang van het vormgeven van de discussie over veiligheid.

Europese integratie is een ander onderwerp waarbij een politieke positionering gewenst is. Het is weinig vruchtbaar de huidige situatie op te vatten als een overgangssituatie uiteindelijk uitmondend in een 'Verenigde Staten van Europa'. Dit perspectief leidt ertoe dat voortdurend de wenselijkheid van meer afstemming en verdergaande Europese bevoegdheden benadrukt zal worden, terwijl tegelijkertijd steeds zal worden geconstateerd dat de gewenste situatie nog niet in zicht is. Hiermee ontstaat een vacuüm waarbinnen Europese politiesamenwerking *ad hoc* wordt vormgegeven. Er dient stelling genomen te worden met betrekking tot de gewenste overdracht van soevereiniteit en de afbakening van taken aangaande veiligheid tussen de nationale overheid en Europa.

Wanneer het gaat om de doorwerking van beleid in de uitvoering dient een onderscheid gemaakt te worden tussen nationaal en lokaal beleid. Het meten van prestaties kan bij deze doorwerking een belangrijke rol spelen. Met betrekking tot nationaal beleid is de in het BNP voorgestelde accentuering van meetbare prestaties zinvol, met de belangrijke kanttekening dat niet veiligheid maar het efficiënt en doelmatig uitvoeren van taken die voortkomen uit de specifieke bevoegdheden van de politie centraal moet staan.

Met betrekking tot de ondersteunende rol van de politie dient in de eerste plaats verantwoording te worden afgelegd aan de gemeente. De gemeenten voeren ook onder het huidige beleid de regie over het integraal veiligheidsprogramma, een rol die in veel gevallen onvoldoende wordt ingevuld. Het kan vervolgens niet zo zijn dat de minister verantwoordelijk wordt gehouden voor zaken waarbij de regie in de eerste plaats bij de gemeente ligt. Dit laat onverlet dat de minister hierop te allen tijde wel politiek kan worden aangesproken. Bij het beoordelen van het welzijn van het integraal veiligheidsbeleid dient gebruikgemaakt te worden van andersoortige en inherent contextgebonden indicatoren die informatie geven over uitkomsten en niet over *output*. Een sterke rol voor de gemeenten met betrekking tot de prioritering van veiligheidsdoelstellingen is in dat verband vruchtbaar. De burger is gebaat bij een heldere afbakening van deze verantwoordelijkheden en politieke positionering. Dit levert een belangrijke bijdrage aan de gewenste versterking van de regierol van de gemeenten.

/60/

Naast afbakening is ook consistent beleid van groot belang. Het opzetten van samenwerkingsverbanden in de veiligheidszorg kost tijd en vraagt om een betrouwbare overheid. In de huidige situatie krijgen incidenten een te groot politiek gewicht. Het openbaar bestuur dient aan deze verleiding weerstand te bieden.

De invloed van de politie op het beleid is een politiek heikel onderwerp. De nieuwjaarstoespraken van korpschefs zijn in dat verband berucht. Politiek en bestuur benadrukken vooral het instrumentele karakter van de politie. De communicatie tussen de politie en het bestuur is echter van groot belang. Door het onderscheiden van taken die voortvloeien uit de speciale bevoegdheden van de politie en de ondersteunende rol wordt dit onderwerp van de scherpe kanten ontdaan. Daar waar het gaat om de beperkende taken van de politie, is een instrumentele opstelling op zijn plaats. Dit geldt echter niet voor de ondersteunende taak van de politie en haar rol als informatiemakelaar. De politie wordt immers ook op lokaal niveau geconfronteerd met de gevolgen van nationaal beleid, in het bijzonder daar waar het nationale wetgeving betreft, bijvoorbeeld op het terrein van zorg. De politie heeft hier een belangrijke signaalfunctie. Vooralsnog zijn het vooral andere (maatschappelijke) organisaties die dit soort signalen afgeven.

Ten aanzien van de relatie politie en bestuur is binnen de lokale driehoek veel bereikt. Hoewel gesproken kan worden van grote verschillen kan in ieder geval gesteld worden dat de onderlinge afstemming ten opzichte van een aantal jaren geleden is toegenomen. Het doorwerken van signalen op het nationaal beleid komt echter onvoldoende uit de verf. Een versterking hiervan verdient aanbeveling. Vanuit het perspectief van de politieorganisatie ligt coördinatie hiervan binnen de Raad van Hoofdcommissarissen voor de hand. Voorkomen moet worden dat de decentrale organisatie van de politie leidt tot een geringe doorwerking van signalen van de politie in het nationale beleid. Communicatie tussen politie en bestuur leidt tot een verdere versterking van de betrokkenheid van de politie bij de maatschappelijke doelstellingen van het openbaar bestuur.

6. Geraadpleegde literatuur

Bauman, Zygmunt (1997) *Postmodernity and its discontents*, Cambridge, Polity Press.

Bauman, Zygmunt (1999) *In search of politics*, Cambridge, Polity Press.

Beck, Ulrich (1992, oorspr. in het Duits 1986) *Risk Society. Towards a new modernity*, serie: Theory, Culture and Society. London, Newbury Park, New Delhi, Sage Publications.

Bodin, Jean (1992, oorspr. 1583) *On sovereignty*, serie: Cambridge texts in the history of political thought. Cambridge, Cambridge University Press.

Boer, M.G.W. den (1999) 'Internationale politie Samenwerking', in: C.J.C.F. Fijnaut, E.R. Muller, U. Rosenthal ed. *Politie, Studies over haar werking en organisatie*, (577-617) Alphen aan den Rijn, Samsom.

Brogden, M & C.D. Shearing (1993) *Policing for a new South Africa*, Londen, Routledge.

Brogden, M (1999) 'Community policing as cherry pie' in: Mawby, R.I. ed. *Policing across the world, Issues for the twenty-first century*, (167-186) Londen, UCL Press Ltd.

Buzan, Barry (1991, 2e editie) *People, states & fear; An agenda for international security studies in the post-cold war era*, Boulder (Colorado), Lynne Rienner Publishers.

CPB/SCP (september 2000) *Trends, dilemma's en beleid, Essays over ontwikkelingen op langere termijn*, Den Haag.

Castells, Manuel (1997) *The power of identity*. Serie: The information age: economy, society and culture, vol. II, Oxford, Blackwell Publishers Ltd.

Castenmiller, Peter & Maurice Essers (2000) 'Op zoek naar effectief lokaal veiligheidsbeleid' in: *Openbaar Bestuur* 11 (19-22).

Ericson, R. (1994) 'The division of expert knowledge in policing and security' in: *British Journal of Sociology* 45 (2), 149-75.

Fijnaut, C.J.C.F. (1979) *Opdat de macht een toevlucht zij? Een historische studie van het politieapparaat als een politieke instelling*, Arnhem, Gouda Quint.

Fijnaut, C.J.C.F. (1992) 'Burgerschap, staatsbestel en politiewezen' in: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid *Burgerschap in praktijken*, (213-25) deel 1, serie: Voorstudies en achtergronden, 77. Den Haag, Sdu.

Giddens, Anthony (1990) *The consequences of modernity*, Cambridge, Polity Press.

Hoogenboom, A.B. (1999) 'Privatisering van de politiefunctie' in: C.J.C.F. Fijnaut, E.R. Muller, U. Rosenthal ed. *Politie, Studies over haar werking en organisatie*, (549-575) Alphen aan den Rijn, Samsom.

Johnston, L. (1999) 'Private policing: uniformity and diversity' in: Mawby, R.I. ed. *Policing across the world, Issues for the twenty-first century*, (167-186) Londen, UCL Press Ltd.

Kaplan, Robert (2000) Conferentie *Stad van de Toekomst*, 12 oktober, Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (1998) *Openbare orde en veiligheid. Vier omgevingsscenario's*, Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (1997) *Criminaliteit in relatie tot de integratie van etnische minderheden* (CRIEM), Den Haag.
Externe Commissie CRIEM (2001) *Op weg naar een andere cultuur: De eerste stap(pen) gezet*, Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en ministerie van Justitie (1998) *Beleidsplan Nederlandse Politie 1999 - 2000*, Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2000) *Integrale Veiligheidsrapportage 2000*, Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1999) *Integraal Veiligheids-Programma*, Den Haag.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2000) *Aansprekend burgerschap, De relatie tussen de organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van de burgers*, Advies 10, Den Haag, Sdu.

Raad voor het binnenlands bestuur (1988) *Aan de orde van de dag*, serie: Bestuur in beweging (14). Den Haag, Sdu.

SCP (1999) *Onderzoek naar lokaal sociaal beleid*, Den Haag.

Sennett, Richard (1998) *The corrosion of character, The personal consequences of work in the new capitalism*, New York, London, Norton & Co.

SGBO (2000) *Lokaal veiligheidsbeleid, de stand van zaken in 2000*, Den Haag.

Snellen, I.Th.M. en W.B.H.J. van de Donk ed. (1998) *Public administration in an information age, A handbook*, serie: Informatization developments and the public sector, 6. Amsterdam, IOS Press.

Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (1999) *Veilig in de wijk, Sociale zelfredzaamheid in de praktijk*, Dordrecht.

Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (2000) *Publiek-private fraudebestrijding*, Dordrecht.

Stichting Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing (2000) *Publiek-privaat evenwicht in de aanpak van criminaliteit; ontwikkeling naar een praktisch beleidskader*, Notitie Raad van Advies.

Strange, Suzan (1996) *The retreat of the state. The diffusion of power in the world economy*, serie: Cambridge studies in international relations, 49, Cambridge, Cambridge University Press.

Vijver, C.D. van der (1993) *De burger en de zin van strafrecht*, Lelystad, Koninklijke Vermande BV.

Vijver, C.D. van der en A.J. Meershoek, D.F. Slobbe (2001) *Kerntaken van de politie, Een inventarisatie van heersende opvattingen*, serie: Politie en Wetenschap, 1, Zeist, Kerckebosch BV.

Vries, Geert de (2000) *De kwetsbare samenleving*, Amsterdam, Mooij Onderzoek.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1992) *Burgerschap in praktijken*, twee delen, serie: Voorstudies en achtergronden, 77, Den Haag, Sdu.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1992) *Eigentijds burgerschap*, ed. H.R. van Gunsteren.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1998) *Staat zonder land, Een verkenning van bestuurlijke gevolgen van informatie- en communicatietechnologie*, serie: Rapporten aan de regering, 54, Den Haag, Sdu.

Wissenburg, Marcel (1999) 'Changing shape, changing form: liberal democracy without the classical state', in: Kees van Kersbergen, Robert H. Lieshout, Grahame Lock ed. *Expansion and fragmentation. Internationalization, political change and the transformation of the nation state*, (89-105) Amsterdam, Amsterdam University Press.

/64/

Young, Jock (1999) *The exclusive society, Social exclusion, crime and difference in late modernity*, London, Newbury Park, New Delhi, Sage Publications.

Zuurmond, A. en J. Huigen, P.H.A. Frissen, I.Th.M. Snellen, P.W. Tops ed. (1994) *Informatisering in het openbaar bestuur. Technologie en sturing bestuurskundig beschouwd*, Den Haag, VUGA Uitgeverij BV.

Bijlage I

Overzicht van uitgebrachte adviezen

1. Etniciteit, binding en burgerschap april 2001
2. De cultuur van dualisering maart 2001
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
3. Reorganisatie rechterlijke macht december 2000
4. Stilstaan bij het regionaal verkeer en vervoer november 2000
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
5. Advies ontwerp Nota Wonen oktober 2000
6. De kunst van het overlaten, maatwerk in decentralisatie september 2000
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
7. Advies over de meerjarennota emancipatiebeleid september 2000
8. Bestuurlijke samenwerking en democratische controle juni 2000
9. Helder als glas; een pleidooi voor een burgergericht kwaliteitsconcept juni 2000
10. Staat van de jeugd? De relatie tussen jongeren en de overheid maart 2000
11. ICT en het recht om anoniem te zijn januari 2000
12. Op het toneel en achter de coulissen, de regiefunctie van gemeenten december 1999
13. Samen werken aan veiligheid, de bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's december 1999
14. Het bestuurlijk kraakbeen december 1999
15. Bijzondere opsporingsdiensten juni 1999
16. Retoriek en realiteit van het integratiebeleid maart 1999
17. Kiezen zonder drempel, het kiesstelsel geactualiseerd februari 1999
18. De grenzen van de Internetdemocratie december 1998

/66/

- | | |
|--|----------------|
| 19. De overheid de markt in- of uitprijzen? | december 1998 |
| 20. Tussen staat en electoraat; politieke partijen op het snijvlak van overheid en samenleving | september 1998 |
| 21. Wijken of herijken: nationaal bestuur en recht onder Europese invloed | september 1998 |
| 22. Illegale Blijvers | april 1998 |
| 23. Bestuurlijke betrekkingen tussen kabinet, VNG en IPO | april 1998 |
| 24. Op de handhaving beschouwd; toezien op een versterkte en uitvoerbare lokale handhavingsstructuur | april 1998 |
| 25. Dienen en verdienen met ICT; over de toekomstige mogelijkheden van de publieke dienstverlening | april 1998 |
| 26. Op de grens van monisme en dualisme | november 1997 |
| 27. Integriteit, een zaak van overheid en bedrijfsleven | oktober 1997 |
| 28. Verscheidenheid in vervlechting; bestuurlijke instrumenten tussen proces en institutie | oktober 1997 |

Bijlage II

Overzicht van uitgebrachte preadviezen en overige publicaties

Preadviezen

1. Auke J. van Dijk, *Veiligheidsconstructie, een maatschappelijk perspectief op de taakontwikkeling van de politie* mei 2001
2. Stichting Alexander, *De Overheid in beeld, Beelden van jongeren aangaande de overheid als instituut en de overheid als werkgever* maart 2000
3. D.M. Berkhout e.a., *De provincie in het vizier, opstellen over het Nederlandse middenbestuur* december 1999
4. S.A.H. Denters e.a., *De regiefunctie in gemeenten* december 1999
5. L.F.M. Besselink en R.J.G.M. Widdershoven, *De juridische gevolgen van Europese integratie voor het nationaal beleid* september 1998
6. A. Zuurmond e.a., *Dienstverlening centraal, de uitdaging van ICT voor de publieke dienstverlening* april 1998
7. O.J.D.M.L. Jansen, *Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving, bestuur en politie* januari 1998

Overige publicaties

1. Verslag symposium 'Decentralisatie: De kunst van het overlaten' - 29 januari 2001 mei 2001
2. Jaarverslag 2000 maart 2001
3. Evaluatie van de Rob 1997 - 2000 november 2000
4. Werkprogramma 2001 september 2000
5. Jaarverslag 1999 maart 2000
6. Werkprogramma 2000 september 1999
7. Jaarverslag 1998 maart 1999
8. Werkprogramma 1999 september 1998

/68/

9. Verslag symposium, *De gezondheidstoestand van het Nederlandse openbaar bestuur; Ziek of gezond* maart 1998
10. Jaarverslag 1997 maart 1998
11. *Verslag studiemiddag, Sturingsinstrumenten en hun context. De modernisering van het bestuursinstrumentarium bij (financiële) decentralisatie* september 1997
12. Werkprogramma 1998 september 1997