

Bijlage I: Wat komt er op de politiefunctie af?

De politiefunctie wordt beïnvloed door veel maatschappelijke ontwikkelingen. Uiteraard is het onmogelijk om de vraag hoe de politiefunctie er in de toekomst uit zal zien, in absolute en voorspellende zin te beantwoorden, maar er kan wel een beeld geschetst worden van een aantal majeure ontwikkelingen en hun potentiële invloed en impact. In deze paragraaf wordt een vijftal thema's beschouwd die nu al invloed hebben en waarvan de impact naar verwachting groter zal worden in de (nabije) toekomst. De thema's zijn genoemd in gesprekken aan de strategische dialoogtafels en in het WRR Working Paper.¹

1. Pluralisering

Pluralisering van de politiefunctie verwijst naar de relatie tussen de politie en andere partijen bij het uitvoeren van de politiefunctie.² Deze andere partijen omvatten publieke partijen, private partijen en burgers. Iedere partij kan, afhankelijk van de bevoegdheden, een (deel-)taak binnen de politiefunctie uitvoeren. De pluralisering van de politiefunctie is de laatste jaren toegenomen en deze ontwikkeling zet zich naar verwachting voort.

De rol van de gemeente wordt steeds belangrijker bij de handhaving van de kleine norm³ door boa's en bij de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit. Lokaal veiligheidsbeleid heeft zich de afgelopen decennia ontwikkeld van een reeks reacties op incidenten, met een hoofdrol voor burgemeester en politie, tot een brede en meer samenhangende integrale aanpak, waar veel spelers bij betrokken zijn. Het is steeds meer verweven geraakt met andere beleidsterreinen van de gemeente, zoals jeugdbeleid, maatschappelijk werk en het sociaal domein in het algemeen.⁴

Publieke organisaties met een domein- of activiteit specifieke taak zijn de bijzondere opsporingsdiensten: de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD), de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) en de Inlichtingen- en Opsporingsdienst van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (ILT-IOD). Deze beschikken over bevoegdheden op een afgebakend terrein binnen de politiefunctie. Duidelijk is dat de politiefunctie deels bestaat uit een netwerk van publieke partijen wat noodzaakt tot samenwerking, coördinatie en afstemming.

De vraag naar veiligheidszorg is groot en de overheid kan hier niet alleen in voorzien. Daarnaast hebben verschillende partijen, zowel publiek als privaat, specialistische kennis en mogelijkheden die noodzakelijk zijn voor uitvoering van de politiefunctie. De private veiligheidsindustrie heeft de afgelopen decennia een gestage groei doorgemaakt en is ook binnen de politiefunctie in toenemende mate van betekenis. Onder de groeiende private veiligheidsindustrie verstaan we bedrijven die veiligheidsdiensten aanbieden, zoals beveiligingsbedrijven en particuliere recherche- en onderzoeksbureaus.

Pluralisering gaat ook om organisaties die een wettelijke taak hebben in het voorkomen en of signaleren van strafbare feiten waarbij gebruik wordt gemaakt van de door hen aangeboden dienst. Een voorbeeld hiervan is de rol van banken in de strijd tegen fraude

¹ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2021) *'Politiefunctie in een veranderende omgeving'*

² Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (2019) *'Ik zal handhaven'*

³ Handhaving van de 'kleine norm' ziet op overtredingen die leiden tot overlast en ergernissen in de wijk of de verkeersveiligheid.

⁴ Vereniging Nederlandse Gemeenten (2022) *'Lokaal veiligheidsbeleid in 2030'*

en witwassen naar aanleiding van de Wet financieel toezicht. Dit voorbeeld laat ook zien dat pluralisering van de politiefunctie samengaat met privatisering hiervan.

Onze huidige samenleving kan getypeerd worden als een veiligheidssamenleving waar de utopie van totale veiligheid domineert.⁵ De tolerantie voor ongeluk, ongemak en risico's neemt af en Nederlanders zijn mede dankzij hierboven beschreven maatschappelijke ontwikkelingen mondiger, individualistischer en meer dan ooit geneigd om eigen impulsen te volgen.⁶ Daarnaast zet men zich enerzijds af tegen de overheid, terwijl men anderzijds vindt dat de overheid moet optreden tegen overtredingen en onwenselijk gedrag. Hierbij valt op dat burgers meer afhankelijk lijken te worden van handhaving. Dat heeft invloed op de – steeds hogere – verwachtingen die de burger van de overheid heeft. Tegelijkertijd dient te worden onderstreept dat de burger hierin (ook) een eigen verantwoordelijkheid heeft.

Burgers hebben een veelal preventieve rol binnen de politiefunctie. Zij zijn zelf verantwoordelijk voor een adequate beveiliging van huis en haard, bijvoorbeeld door middel van degelijk hang- en sluitwerk. Daarnaast speelt de burger in toenemende mate een rol in opsporing. Denk hierbij aan het zelf opsporen van gestolen goederen, zoekacties bij een vermissing of het opzetten van burgerwachten. Zij maken daarbij vaak gebruik van nieuwe technologie of sociale media. Er zijn daarnaast meer georganiseerde vormen van burgeropsporing door groepen die geen eigen belang hebben bij de zaak, zoals onderzoeksjournalisten in georganiseerd verband. Dergelijke initiatieven komen steeds dichterbij de private onderzoeksbureaus die een vergunning op grond van de Wet particuliere beveiligingsbedrijven en recherchebureaus (Wpbr) nodig hebben. Daarnaast bestaat het risico dat burgers zelf andere burgers confronteren met hun bevindingen of acties ondernemen jegens andere burgers naar aanleiding van hun onderzoek, wat kan leiden tot ongewenste vormen van eigenrichting.

De idee dat één partij verantwoordelijk kan worden gehouden voor veiligheid is achterhaald. Door opgedane ervaring met samenwerking is het besef ontstaan dat er meer verwezenlijkt kan worden door samenwerking met anderen, dan door naast elkaar te werken.⁷ De toegevoegde waarde van publieke, publiek-private en private partijen binnen de politiefunctie is daarmee evident, maar roept ook ethische vragen op en brengt neemt risico's met zich mee. Zo moet er volstrekte duidelijkheid bestaan over bevoegdheden, moeten er afspraken worden gemaakt over gegevensdeling en moet samenwerking met waarborgen omgeven worden.

2. Digitalisering en technologisering

De samenleving is steeds afhankelijker van digitale technologie en interacties, zowel privé als zakelijk, vinden in toenemende mate online plaats. Hierdoor groeit de hoeveelheid data die wereldwijd opgeslagen wordt exponentieel. Deze ontwikkelingen bieden voordelen en mogelijkheden, bijvoorbeeld waar het gaat om beschikbaarheid van informatie en efficiëntie. Tegelijkertijd brengt het ook uitdagingen en veiligheidsrisico's met zich mee. Zo maakt de groeiende afhankelijkheid van geconnecteerde systemen deze en hun gebruikers kwetsbaar voor cyberaanvallen en andere vormen van online criminaliteit. De grote hoeveelheid data brengt risico's met zich mee rondom privacy, informatiebeveiliging en misinterpretatie. Daarnaast maken sociale media de snelle en

⁵ Van der Woude, M. (2023) *'De politiefunctie in de explosieve en hyperdiverse veiligheidssamenleving'*

⁶ Ibidem

⁷ Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (2019) *'Ik zal handhaven'*

wijde verspreiding van desinformatie, haat zaiende taal en online intimidatie mogelijk, waardoor in toenemende mate sociale distantiering en polarisatie ontstaat.⁸

Het digitale domein kent geen landsgrenzen of politieke ordeningsstructuur. Dit maakt dat criminele handelingen direct en op zeer grote schaal gevolgen kunnen hebben en dat verantwoordelijkheden diffuus zijn. Veiligheidsproblemen worden daardoor complexer en de bestrijding daarvan vereist specialistische kennis, middelen en vaardigheden. Het digitale domein kent geen publieke ruimte zoals in het fysieke domein. Tegelijkertijd ontbreekt het aan een visie op de verantwoordelijkheid van de overheid in het digitale domein en in het verlengde daarvan de rol van de politiefunctie online. Gegeven de status quo is er een limiet aan wat mogelijk is met het conventionele instrumentarium dat de politiefunctie ter beschikking staat.

Private partijen spelen, mede hierdoor, een grote rol in het digitale domein. Het zijn veelal private actoren die als eigenaar van online platformen sociale normen handhaven. Te denken val daarbij aan *compliance officers* van *fintech* platformen en *content moderators* op sociale media.⁹ Zij kunnen vaak gemakkelijk en snel innoveren en specialistische kennis en apparatuur op specifieke terreinen ontwikkelen. Vaak lopen deze ontwikkelingen voor op wet- en regelgeving. Daarnaast wordt ook steeds meer gezocht naar technologische middelen die kunnen worden ingezet voor taken die voorheen door mensen werden gedaan.

De ontwikkelingen met betrekking tot digitalisering en technologisering bieden kansen om slimmer te werken in de toekomst. Daarnaast noodzaken de ontwikkelingen o.a. tot een ethisch kader voor het vergaren en verwerken van informatie en een visie op de rol van de overheid en in het verlengde daarvan de politiefunctie in het digitale domein.¹⁰

3. Toenemende diversiteit

De Nederlandse samenleving wordt steeds meer divers en deze ontwikkeling zal zich naar verwachting voortzetten. Kenmerkend aan diverse samenlevingen is dat de meerderheid in de samenleving niet langer bestaat uit een homogene groep, maar een diverse groep van minderheden.¹¹ Van organisaties binnen de politiefunctie wordt verwacht dat zij gezamenlijke maatschappelijke normen handhaven. Dit impliceert dat de samenleving een gedeelde norm, ofwel een meerderheidsnorm, onderkent. Het ontbreken van een meerderheidsnorm kan leiden tot botsingen tussen normen van verschillende groepen in de maatschappij die de eigen norm, niet zijnde de meerderheidsnorm, als zwaarwegender en meer legitiem ervaren.

Tegelijkertijd kan dit ook leiden tot botsingen tussen burgers en de overheid. De meerderheidsnorm is namelijk van oudsher vastgelegd in regelgeving, praktijken en instituties. In een diverse samenleving met daarbij behorende diverse normen is onontkoombaar dat tegenstrijdigheden ontstaan tussen de te handhaven openbare orde op basis van wet- en regelgeving gebaseerd op de meerderheidsnorm en de normen en waarden van een individu.¹² Daarnaast verschilt de behoefte aan betrokkenheid van de overheid in de leefomgeving tussen diverse groepen.¹³ Een diverse samenleving vergt

⁸ Van der Woude, M. (2023) 'De politiefunctie in de explosieve en hyperdiverse veiligheidssamenleving'

⁹ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2021) 'Politiefunctie in een veranderende omgeving'

¹⁰ Ismaili M'hamdi, H. (2023) 'Een ethische reflectie op de politiefunctie in de toekomst: goed, juist en integer'

¹¹ Van der Woude, M. (2023) 'De politiefunctie in de explosieve en hyperdiverse veiligheidssamenleving'

¹² Ibidem

¹³ Meershoek, G. (2023) 'Een politie die burgers bindt aan de publieke zaak'

van de politiefunctie dat zij kan meebewegen met de veranderende maatschappij. Dit is essentieel voor het behoud van de legitimiteit en het draagvlak voor de politiefunctie.

In onze huidige samenleving lijkt het een steeds grotere uitdaging om de rust en 'orde' te bewaren en bewaken.¹⁴ Hierdoor ontstaat een gevoel van "Unsicherheit", een term die zich niet goed laat vertalen zonder de gelaagdheid van het begrip te verliezen. Een combinatie van de Engelse termen *insecurity*, *unsafety* en *uncertainty* dekt de lading nog het best.¹⁵ In reactie hierop is een ogenschijnlijke paradoxale ontwikkeling waarneembaar in de samenleving waarbij radicale individualisering gepaard gaat met het vormen van (tijdelijke) gemeenschappen. Hierdoor ontstaat een versplinterde maatschappij van verschillende groepen met ieder hun eigen normen en waarden en is er steeds minder sprake van gezamenlijke normen en waarden. Dit noodzaakt de overheid om zich te focussen op het leveren van objectieve veiligheid in plaats van veiligheidsbeleving.

Voor een toekomstbestendige politiefunctie is legitimiteit van groot belang.¹⁶ In de context van de politiefunctie gaat het om de acceptatie van de macht van de overheid om in te grijpen in het privéleven van burgers, zo nodig met dwang en geweldsmiddelen. Voor de legitimiteit van overheidsoptreden is het cruciaal dat het (overgrote) merendeel van burgers 'hun' overheid vertrouwt. Het gezag van de overheid is niet meer zo vanzelfsprekend als vroeger; de overheid moet dit vertrouwen voortdurend opnieuw verdienen. Dit noodzaakt tot een politiefunctie met organisatie die zo goed als mogelijk een afspiegeling zijn van de maatschappij en politiefunctionarissen die goed, juist en integer handelen.

4. Netwerksamenleving

We leven in een tijd waarin we parallel en tegelijkertijd te maken hebben met globalisering, digitalisering en de roep om nabijheid. Landsgrenzen vervagen door supranationale afspraken, relatieve afstanden worden korter door technologische ontwikkelingen en het wereldwijd delen van informatie is eenvoudiger dan ooit. Multilaterale samenwerkingsverbanden, mondiale kapitaalstromen en gedeelde (e-)infrastructuur, globalisering en internationalisering zijn niet meer weg te denken uit onze hedendaagse maatschappij. Tegelijkertijd speelt het dagelijks leven van mensen zich grotendeels op lokaal en regionaal niveau af.

Deze verwevenheid is niet louter een (legale) economische ontwikkeling. Ook criminaliteit heeft in toenemende mate een internationale component. Dat is enerzijds terug te voeren op technologische vooruitgang, cybercriminaliteit houdt zich immers niet aan landsgrenzen, maar hangt ook samen met het sterk open karakter van de Nederlandse economie en de uitstekende (e-)infrastructuur. Nederland loopt daarmee het risico te fungeren als internationale draaischijf voor georganiseerde (drugs)criminaliteit. De georganiseerde (drugs)criminaliteit staat niet op zichzelf, schuurt steeds frequenter tegen het nationale veiligheidsdomein aan en heeft een sterke connectie met cyber- en hybride dreigingen, waarbij criminele groeperingen worden ingezet door statelijke actoren.

¹⁴ Van der Woude, M. (2023) 'De politiefunctie in de explosieve en hyperdiverse veiligheidssamenleving'

¹⁵ Boutellier, H. (2007) 'Kristallen in vloeistof: Veiligheid in het werk van Zygmunt Bauman'

¹⁶ Legitimiteit is de mate waarin de macht van de één kan rekenen op de aanvaarding daarvan door degene die de macht ondergaat

5. De onvoorziene toekomst

Incidenten en instabiliteit lijken steeds meer de 'normale' toestand te worden waarmee we moeten leren leven. Dat vraagt veel van de weerbaarheid en de veerkracht van personen, bedrijven, sociale organisaties en bestuur. De uitdaging is om een nieuw samenspel te vinden tussen alle partijen die een rol vervullen in de politiefunctie, met inachtneming van de kaders geboden door onze rechtsstaat en democratische kernwaarden, in een situatie van instabiliteit, fragmentering en diversiteit. Dat vergt vertrouwen, flexibiliteit en weerbaarheid.

Een nieuw samenspel tussen stabiliteit biedende instituties en de talrijke nieuwe uitingsvormen van verbonden zijn, biedt nieuwe kansen om weerbaarheid en veerkracht te organiseren. Strategische wendbaarheid is het vermogen om de strategische koers snel en effectief te veranderen, reagerend op kansen en bedreigingen. Hierbinnen is onderscheid te maken tussen twee elementen die elkaar versterken. Aan de ene kant de flexibiliteit om proactief kansen te benutten en zo veel als mogelijk anticiperend te werk te gaan en aan de andere kant de veerkracht en robuustheid om de gevolgen van grote en onvoorziene veranderingen op te vangen.

Traditionele organisaties werken vaak met een strategisch plan met een horizon van drie tot vijf jaar. De eerdergenoemde snelle ontwikkelingen maken het voor dergelijke organisaties uitdagend om zich aan te passen aan nieuwe omstandigheden. Wendbare organisaties kijken anders naar hun strategie. In plaats van een meerjarenplan, wordt gekozen voor een missie en een visie die periodiek wordt geijkt en als dat nodig is, aangepast aan de omstandigheden. Een belangrijke onderdeel hiervan is dat gemaakte keuzes regelmatig worden getoetst ten behoeve van het lerend vermogen van de organisaties.

In samenhang met bovenstaande is het voor een wendbare organisatie gebruikelijk om opgavegericht in plaats van taakgericht te werken. Medewerkers moeten worden aangenomen op basis van brede competenties, kennis en ervaring. Hierdoor kun je een flexibele organisatiestructuur creëren en kunnen teams en afdelingen samengesteld worden op basis van de actuele behoefte. Ontwikkelen, experimenteren en taakuitvoering zijn op deze manier optimaal gefaciliteerd, zonder dat een rigide organisatiestructuur dit bemoeilijkt.

Wendbare organisaties beschikken over flexibel inzetbare, competente medewerkers. Werken binnen de politiefunctie betekent werk met impact. Daarom zijn er strenge waarborgen rondom opleiding, training, bevoegdheden en toezicht ingeregeld. Voor de politiefunctie van de toekomst verdient het aanbeveling om te onderzoeken of er onderscheid gemaakt kan worden tussen verschillende taken en of de benodigde opleiding daarop toegespitst kan worden.