

Strategische Onderzoeks- agenda voor de Politie

Voor een effectievere politie en een veiligere samenleving

2015-2019

2015-2019

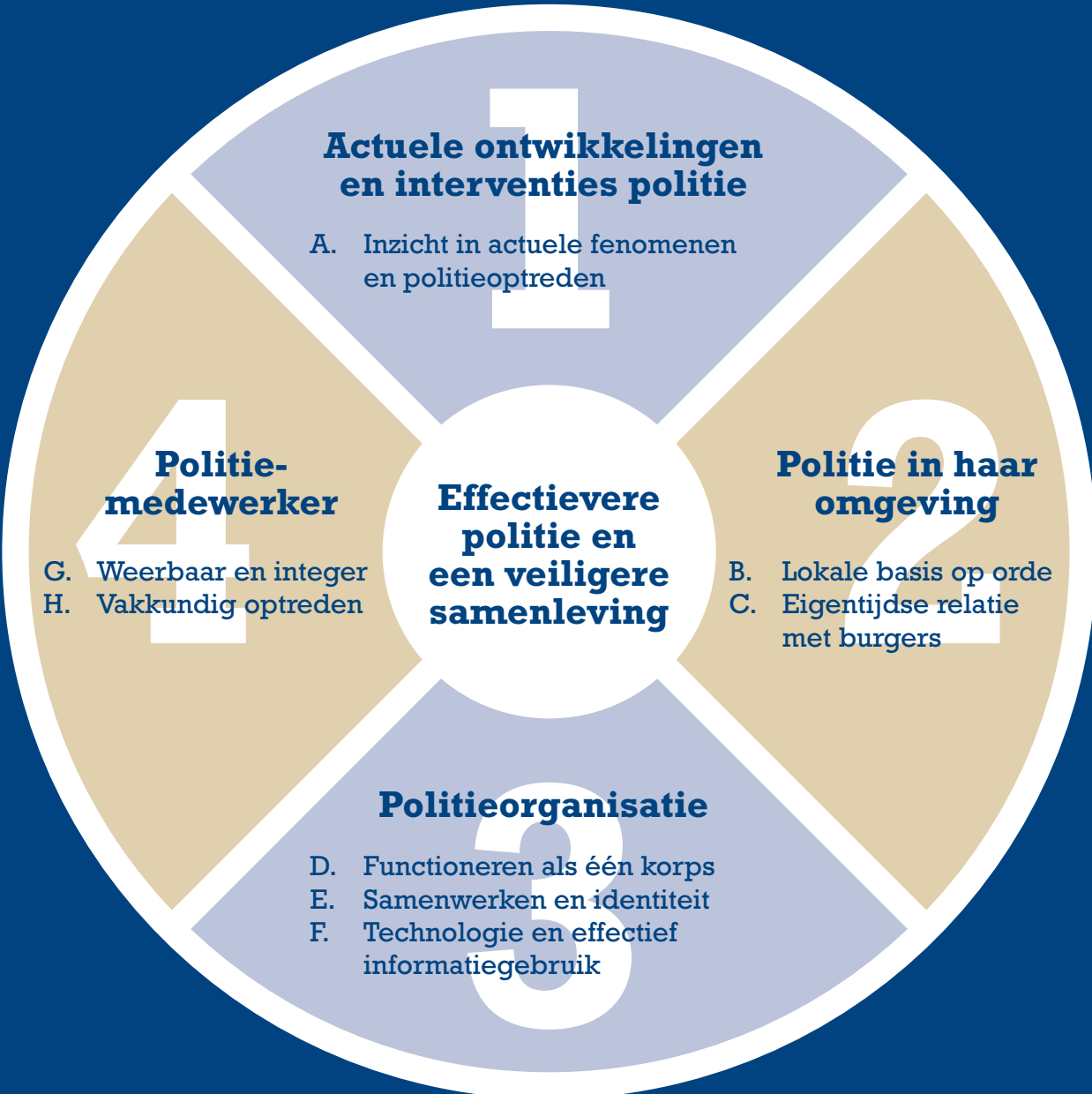
Inleiding

De context

Drie centrale vraagstukken
voor de politie

Doorwerking van de agenda

De thema's





Op 1 januari 2013 zijn de vijftientig regionale politiekorpsen en het korps Landelijke Politie-diensten op basis van de Politiewet 2012 opgegaan in het korps Nationale Politie. Doelinden van het nieuwe korps zijn het leveren van beter politiewerk, het functioneren als eenheid en het vergroten van de legitimiteit van en het vertrouwen in de politie. In zijn visie op de te leveren politiezorg spreekt het korps nadrukkelijk de wens uit een politie te zijn “die vertrouwt op haar professionals, leert en innoveert” en die daarom behoefte heeft aan “geïnterpreteerde, betekenisvolle en gestructureerde informatie op basis van wetenschappelijk of technologisch onderzoek.”¹

In lijn met dit streven wil de regering de Politieacademie sterker binden aan de Nationale Politie. Eén van de kerntaken van de Politieacademie is het verrichten van onafhankelijk, toegepast sociaal-wetenschappelijk onderzoek ten behoeve van de politiepraktijk, het politieonderwijs, de aansturing van de politie en de beleidsvorming ten behoeve van de politie. Een hoogwaardige onderzoekspraktijk is eveneens een vereiste voor het onderhoud van politieopleidingen. Binnen de academie voorzien bovenal de lectoraten in deze kennis-, onderzoeks- en ontwikkelingsfunctie. Soortgelijk onderzoek, maar op afstand van de politiepraktijk, wordt buiten de academie verricht door onderzoekers aan universiteiten, hogescholen en commerciële onderzoeks-bureaus. De afgelopen jaren heeft Politie en Wetenschap op het terrein van het politieonderzoek een belangrijke, stimulerende rol gespeeld. Bij evaluaties van deze onderzoekspraktijk en bij visitaties van de lectoraten is vastgesteld dat veel kwalitatief hoogwaardig onderzoek wordt verricht maar dat de doorwerking van de vergaarde kennis naar onderwijs, beleid en beroepspraktijk kan worden verbeterd.²

De Strategische Onderzoeksagenda voor de Politie is een door de minister van Veiligheid en Justitie aangewezen instrument om meer samenhang en meer focus in het onderzoek aan te brengen en om de doorwerking naar onderwijs, beleid en beroepspraktijk te verbeteren. De agenda bevat de belangrijkste thema's die de komende jaren in het politieonderzoek bijzondere aandacht verdienen en stelt zo de kaders voor het toepassingsgericht sociaal-wetenschappelijk onderzoek dat door de Politieacademie wordt uitgevoerd en voor het wetenschappelijk onderzoek dat wordt uitbesteed.³ De agenda wordt eenmaal in de vier jaar opgesteld door de Politieacademie ten behoeve van de Nationale Politie en wordt vastgesteld door de minister, na advies van de Politie Onderwijsraad te hebben ingewonnen. De agenda 2015-2019 is de eerste Strategische Onderzoeksagenda voor de Politie die in de nieuwe organisatorische context is opgesteld. Deze dient als groeidocument te worden beschouwd. In 2015 zal worden gezien of de agenda aanpassing behoeft.

¹ Minister van Veiligheid en Justitie, *Realisatieplan Nationale Politie*. Den Haag, december 2012, p. 18. Minister van Veiligheid en Justitie, *Inrichtingsplan Nationale Politie*. Den Haag, december 2012, p. 118.

² C.D. van der Vijver, *De professionaliteit van de politie*. Apeldoorn, P & W, 2012; P. van Reenen, *Tot op heden is dergelijk onderzoek niet verricht*. Apeldoorn, P & W, 2012. C. Fijnaut, H. de Jong, L. Kuijs, *Rapport Visitatie lectoraten*. Apeldoorn 2009.

³ Kamerstukken II, 2012/13, 29 628, nr. 409, blz. 14.

a. Het doel

Een goede, innovatieve politie heeft hoogwaardige kennis-ontwikkeling en kennisoverdracht nodig. De Nationale Politie krijgt daarom, zo stelde de minister van Veiligheid en Justitie, de beschikking over een onafhankelijke, kritische maar ook efficiënte en complementaire kennis- en onderzoeksfunctie, die ook van strategische betekenis voor het beleid en de politie kan zijn.⁴ Deels betreft dit toegepast sociaal-wetenschappelijk onderzoek verricht door de lectoraten van de Politieacademie, deels wetenschappelijk onderzoek dat wordt uitbesteed aan externe onderzoeksinstituten. De Strategische Onderzoekagenda voor de Politie beoogt focus en richting aan al dit onderzoek te geven. Al eerder is met dit oogmerk de balans van het politieonderzoek opgemaakt, soms door de centrale overheid en de politieleiding die onderzoek financieren, soms door academische onderzoekers die zich bekommeren om cumulatie van kennis en inzichten. Ruim tien jaar geleden werd gesignaleerd dat die onderzoek-praktijk werd gedomineerd door kortstondige onderzoeken, gericht op momentopnamen en veelal ingegeven door onverwacht opgedoken beleidsproblemen.⁵ Sindsdien heeft Politie en Wetenschap een stimulerende en coördinerende invloed op het politieonderzoek uitgeoefend, onder meer door enkele langlopende onderzoekslijnen te ontwikkelen. In 2011 bracht de Politieacademie de Strategische Onderzoeksagenda Politie uit, opgezet in nauw overleg met diverse stakeholders en onderbouwd door meta-analyses. Deze agenda formuleerde vier aandachtsvelden: de maatschappelijke positie, de professionalisering, het gezag en de prestaties van de politie.

De nieuwe Strategische Onderzoeksagenda voor de Politie is een volgende stap in deze ontwikkeling, ingegeven door de vorming van de Nationale Politie en de eerder genoemde evaluaties van de onderzoekspraktijk. Doel van de agenda is ook in de nieuwe situatie de productie te bevorderen van nieuwe kennis die van nut is voor de politiepraktijk, het politieonderwijs en de beleidsvorming. Daarbij wordt acht geslagen op het brede domein van de politiezorg, met bijzondere aandacht voor nieuwe en verwachte ontwikkelingen, en wordt een beroep gedaan op een breed palet van wetenschappelijke disciplines, niet alleen de traditioneel belangrijke politiesociologie, rechtswetenschap en criminologie, maar ook bijvoorbeeld psychologie, (bedrijfs-)economie, geschiedschrijving en technische wetenschappen. De agenda heeft tegenover de onderzoekspraktijk een *sturende en faciliterende rol*. Onderzoeksresultaten laten zich niet afdwingen, alleen de vrijheid van onderzoekers biedt perspectief op betrouwbare onderzoeksresultaten, maar sturing kan ook stimulerend werken: het kan vakinhoudelijke discussie stimuleren en zo tot verdieping van kennis leiden. Tegenover de politiepraktijk, het politieonderwijs en de beleidsvorming heeft de agenda *een verbindende rol*. Zij incorporeert in de praktijk gesignaleerd kennisgebrek, draagt bij die praktijk kennis aan die ontleend is aan evaluaties van bestaande praktijken en attendeert op nieuwe fenomenen en effectievere werkwijzen en bevordert dat de politiepraktijk zich die kennis eigen maakt en er haar voordeel mee doet. Voor de agenda zijn daarom het Strategisch Beleidsplan Operatiën van het korps Nationale Politie en de toekomstige innovatieagenda van het korps richtinggevende documenten. Voorts wordt de agenda afgestemd met het onderzoeksprogramma van het WODC van het ministerie van Veiligheid en Justitie, dat van het NSCR en dat van de Inspectie Veiligheid en Justitie.⁶

⁴ Kamerstukken II, 2012/13, 29 628, nr. 398, blz. 2.

⁵ G.J.N. Bruinsma, H.G. van der Bunt, I. Haen Marshall, Met het oog op de toekomst. Verkenning naar de kennisvragen over misdaad en misdaadbestrijding in 2010. Den Haag: Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid, 2001. G. Meershoek (red.), Politiestudies: terugblik en vooruitzicht. SMVP/Dordrecht, 2009.

⁶ Bij het opstellen van deze agenda kon nog slechts van een aanzet tot genoemd plan kennis worden genomen. Afstemming met de twee vermelde onderzoeksprogramma's behelsde vooralsnog alleen het voorkomen van dubbelingen. Zie voorts: www.wodc.nl/onderzoek/onderzoeksprogramma/#paragraph1 en www.nscr.nl/index.php/nl/home

b. De opbouw

De Strategische Onderzoeksagenda voor de Politie is in principe vanaf 2015 voor vier jaar van kracht. Wel zal in 2015 worden bezien of de agenda aanpassing behoeft. Mede omdat de agenda een nieuw instrument is dat nog in ontwikkeling is. De agenda geldt zowel voor onderzoek uitgevoerd door de Politieacademie als voor onderzoek dat middels de Commissie Kennis en Onderzoek van de Politie Onderwijsraad wordt uitbesteed aan onderzoeksbureaus en universiteiten. Zo wordt gericht kennis opgebouwd voor de politiepraktijk en het politieonderwijs, de uitvoering gecoördineerd en daarmee de belasting voor het korps klein gehouden. De cyclus van de agenda is afgestemd op de beleids- en beheercyclus, de begroting voor de periode 2015-2019 en de landelijke prioriteiten van de Nationale Politie. De Onderzoeksagenda berust op een inventarisatie van de behoefte aan onderzoek bij de Nationale Politie en andere stakeholders maar is geen willekeurige verlanglijst. De verzamelde wensen zijn geanalyseerd, getoetst aan hun betekenis voor het vergroten van de effectiviteit van de politie en de veiligheid in de samenleving en in een onderling verband samengebracht. De uitgangspunten van dat verband worden in de volgende twee hoofdstukken toegelicht: eerst de context waarbinnen het beoogde onderzoek fungeert, vervolgens de centrale vraagstukken waarvoor de politie zich geplaatst ziet en die de onderzoeks-thema's verbinden. De Onderzoeksagenda omvat één operationeel thema waarbinnen ruimte is om jaarlijks wisselende accenten te zetten en zeven, vaste, strategische thema's.

Het operationele thema is specifiek opgenomen om recht te doen aan de vele verzoeken uit de politiepraktijk en om actuele ontwikkelingen te volgen en te bezien op hun consequenties voor de politie. Het omvat brandende kwesties in de politiepraktijk die dringend moeten worden doorgrond en de landelijke en regionale/lokale prioriteiten. Hiertoe behoren fenomenen en politietactieken zoals (de aanpak van) ondermijning, cybercrime en criminele jeugdgroepen. Het bijpassende onderzoek beoogt op korte termijn inzicht te geven in lopende ontwikkelingen en bij te dragen aan beter politietoetreden en betere resultaten. Dergelijk onderzoek zal daarom een relatief korte doorlooptijd hebben. Binnen de jaarlijkse onderzoeksprogrammering van de Politieacademie zal aanzienlijke ruimte worden gecreëerd zodat jaarlijks diverse van zulke onderzoeken kunnen worden uitgevoerd. De zeven strategische thema's omvatten fenomenen en maatschappelijke en organisatorische ontwikkelingen die een fundamentele karakter hebben, de politie meer duurzaam raken of naar hun aard grondiger onderzoek vergen. Tot deze categorie behoren bijvoorbeeld onderwerpen die relevant zijn voor de strategische beleidsvorming, de organisatieontwikkeling, de kennisopbouw in het politieonderwijs en het lerend vermogen. Deze thema's liggen voor vier jaar vast maar behoeven niet allemaal jaarlijks in concreet onderzoek te resulteren.

c. De totstandkoming

Omdat de onderzoeksagenda zich richt op de behoefte aan kennis en inzicht bij de Nationale Politie en in het bijzonder tot doel heeft om samenhang en focus aan te brengen in het genereren van onderzoek en onderzoeksresultaten te laten doorwerken in de politiepraktijk, het politieonderwijs en het beleid, is allereerst geïnventariseerd welke behoeften aan kennis daar bestaan. In de Nationale Politie is een enquête uitgezet en zijn met sleutelfiguren interviews gehouden om de behoefte aan onderzoek te peilen. Op deze wijze zijn ruim honderdvijftig suggesties verzameld. Vervolgens zijn in het politieonderwijs vraaggesprekken gevoerd met de managementteams van de politiescholen om na te gaan welke concrete behoeften aan kennis in het onderwijs bestaan. Deze gesprekken leverden ruim veertig suggesties op. Voorts zijn universitaire wetenschappers en onderzoekers van particuliere onderzoeksbureaus tijdens een expertmeeting geconsulteerd om te achterhalen welke lacunes in wetenschappelijke kennis over de politie zij signaleren en welke kwesties zij van groot belang voor de politie achten. Dit leverde vijf thema's op en een groot aantal losse suggesties. Tenslotte hebben de lectoren van de Politieacademie zelfstandig een inventarisatie gemaakt van onderzoeksthema's die zij van belang

voor de politie achten, nu en in de toekomst. Dit leverde enkele tientallen suggesties op, ondergebracht in zeven thema's. Al deze wensen en suggesties zijn geordend. Van een deel van de opgeworpen vragen vergde de beantwoording geen onderzoek (feitelijk betrof het wensen en verlangens) en deze hebben op andere wijze een vervolg gekregen. Vervolgens is van de resterende vragen nagegaan in hoeverre mag worden verwacht dat onderzoek een onmisbare bijdrage gaat leveren aan de aanpak of oplossing van het achterliggende probleem. Zo is vastgesteld of het voorzien in deze kennisbehoefte werkelijk voor de politiepraktijk of politieonderwijs en voor de veiligheid in de samenleving van belang is. Dat bleek lang niet altijd het geval. De resterende onderwerpen zijn gewaardeerd aan de hand van de prioriteitstelling van de Nationale Politie en een inschatting van de ontwikkelingen die op de politie af komen. Het resultaat is vervolgens voorgelegd aan en besproken met de staf van de korpsleiding van de Nationale Politie, vertegenwoordigers van het Openbaar Ministerie, burgemeesters en vakbonden en met enkele wetenschappers. Hun suggesties maakten het mogelijk het ontwerp verder te verdiepen.





De Onderzoeksagena gaat sturing geven aan het wetenschappelijk onderzoek voor de politie.

Die sturing vergt niet alleen kennis van de nu in de politiepraktijk levende behoefte aan onderzoek, maar ook een visie op de ontwikkeling van het veld waarin kennis over en voor de politie wordt voortgebracht en uitgedragen. Dat veld omvat vier domeinen: de samenleving, de politie, het politieonderwijs en de onderzoekspraktijk.

a. Relevante ontwikkelingen in de samenleving

De politie is een in de frontlinie van de samenleving fungerende uitvoeringsorganisatie, gericht op het verzekeren van een veilige omgeving. Problemen in de samenleving hebben directe impact op haar takenpakket. Sommige opgaven van de politie zijn vrijwel onveranderlijk. Daarnaast wordt de politie als frontlijnorganisatie ook als eerste en het heftigst met nieuwe problemen geconfronteerd. Het tijdig onderkennen van nieuwe maatschappelijke fenomenen is voor haar dan ook van wezenlijk belang. Drie nieuwe ontwikkelingen lijken de politie in het bijzonder te raken.

Allereerst de **globalisering**: het openbreken van nationale gemeenschappen voor het internationale verkeer van goederen en personen. Als handelsland ondergaat Nederland in sterke mate deze transformatie. Veel Nederlandse burgers functioneren dagelijks in internationale communities. Burgeroorlogen en rampen elders in de wereld brengen internationale migratiestromen op gang, een crisis in de financiële wereld heeft mondiale impact, maar ook direct gevolgen in wijken en buurten in Nederland. Naar verwachting zal een volledig economisch herstel van de crisis nog geruime tijd uitblijven en de werkloosheid voorlopig groot blijven. Dit kan een deel van de bevolking langdurig in de marge van de samenleving dringen en de sociale spanningen snel doen oplopen. Burgers uit andere EU-landen zoeken hier werk, huisvesting en soms ook vertier. Sommigen veroorzaken overlast, anderen plegen criminaliteit. Ook lokale criminaliteit heeft tegenwoordig al snel een internationale dimensie. Criminelen zijn bijzonder mobiel en maken slim gebruik van grenzen. De Europese Unie heeft in de afgelopen decennia een raamwerk opgericht om de

politiële en justitiële samenwerking te vergemakkelijken. Dat biedt de Nederlandse politie kansen om haar werk beter te doen, maar legt haar ook verplichtingen op tegenover haar partners elders in Europa.

Ten tweede ondergaan de relaties tussen burgers, organisaties en instituties als gevolg van **digitalisering** ingrijpende veranderingen. Door nieuwe communicatietechnologieën reageren burgers en organisaties steeds sneller op gebeurtenissen. Burgers wisselen onderling snel informatie uit: filmen bijvoorbeeld met hun smartphone voorvallen waarbij de politie betrokken is en zetten het resultaat in een oogwenk op internet. Politieoptreden kan zo razendsnel onder een vergrootglas komen te liggen. Incidenten worden door de massamedia scherp uitgelicht. In de afgelopen twintig jaar is de overheid zelf ook op allerlei niveaus haar optreden gaan digitaliseren, teneinde de dienstverlening te optimaliseren en de efficiency te verhogen. Veelal in reactie op technologische innovaties, vaak op basis van incidenten. Niet alleen binnen de overheid zelf, niet alleen tussen beleidsterreinen maar ook dwars door de grenzen die de publieke en private sector scheiden, vindt voortdurend informatie-uitwisseling plaats. Gedacht kan worden aan de OV-chipkaart en het Elektronisch Patiëntendossier. De sturing door de overheid wordt zo permanent doorkruist door afstemmingsprocessen, gaande gehouden door informatiestromen die zich een weg banen door instituties, organisaties en verbanden. De WRR signaleerde drie jaar geleden reeds het ontstaan “van een geheel andere werkelijkheid dan de werkelijkheid die momenteel op de politiek-bestuurlijke radar staat.”⁷

⁷ WRR, I-government. Den Haag 2011.

Als gevolg van de globalisering en digitalisering raken burgers, organisaties en instituties steeds sterker met elkaar verweven in **netwerkachtige samenwerkingsverbanden**. Burgers organiseren zich makkelijker, ze tonen zich hierdoor minder van de overheid afhankelijk dan vroeger het geval was. Organisaties en instituties gaan steeds meer met hen en onderling de samenwerking aan.

b. Relevante ontwikkelingen in de politie

De afgelopen decennia heeft de Nederlandse politie, mede door de ontwikkelingen in de netwerksamenleving, een ingrijpende verandering ondergaan: van monopolist in de wetshandhaving en criminaliteitsbestrijding werd zij een partner in de integrale veiligheidsaanpak. Ook andere handhavende en opsporende organisaties zoals particuliere toezichthouders, bestuurlijke handhavers, private recherchebureaus en forensisch onderzoekers zijn spelers op dit terrein geworden. In het kader van onder meer de criminaliteitspreventie is de politie intensiever gaan samenwerken met andere instanties en organisaties. De Veiligheidshuizen en RIEC's zijn hiervan sprekende voorbeelden. Die samenwerking betreft niet alleen de afstemming van optreden, maar ook de uitwisseling van informatie en het gezamenlijk optrekken bij de aanpak van concrete problemen. Het veiligheidsdomein is in beweging geraakt, met als consequentie dat de politie haar rol moet definiëren en herdefiniëren in aansluiting op die van haar partners.

Na de vorming van de regionale politiekorpsen in het laatste decennium van de vorige eeuw ontstond in de politieleiding, mede op aandrang van de politiek, een sterke drang om de bedrijfsvoering te verbeteren en zo de efficiëntie van de organisatie te bevorderen. Nieuwe managementtechnieken, veelal gerekend tot het *New Public Management*, maakten opgang. Er werden prestatie-indicatoren geformuleerd die de *output* van het politiewerk werden geacht te meten.

Door de toegenomen transparantie wordt de politie steeds meer onderwerp van het openbaar debat. Ook de politiek is zich sterker met de politie gaan bemoeien. Gezag is geen rustig bezit meer; interventies dienen steeds meer op bewezen professionele handelingen te berusten.

In 2003 sloten de beide politieministers met de regiokorpsen prestatieconvenanten. De sturing op cijfers die opkwam, riep binnen en buiten de organisatie kritiek op en na jaren zijn de meest uitgesproken vormen verlaten. Andere aspecten van de bedrijfsvoering van de politie zoals de ICT en de registratiesystemen, trokken vervolgens kritische aandacht.

Sedert de eeuwwisseling is de druk op de politie om snel, optimaal geïnformeerd te zijn groter geworden. Burgers, organisaties en bedrijven kunnen dankzij de nieuwe communicatietechnologie steeds sneller op gebeurtenissen reageren. Ook sommige criminaliteit krijgt zo vleugels. In de politie maakte het begrip Intelligence Led Policing opgang. Locatietechnologie (GPS, Sensing en ANPR) stelt de politie in staat om op afstand personen te volgen of hun identiteit vast te stellen. De introductie van camera's, sensoren en drones en de mogelijkheid om big data te doorzoeken, veranderen het politiewerk. Tegelijk ondergaat de politie zelf onder invloed van deze technologieën ook een radicale verandering. De beschikbaarheid van eindeloze hoeveelheden informatie verlegt het accent in het politiewerk van het vergaren van informatie naar het beschikbaar stellen van de juiste informatie op de juiste plek op het juiste moment. De politie ervaart de noodzaak een *data-driven* organisatie te worden, dat wil zeggen flexibeler en professioneler. De oprichting van Real Time Intelligence Centers is een stap in die ontwikkeling.

Ondertussen is de op 1 januari 2013 ingezette vorming van de Nationale Politie zich nog volop aan het voltrekken. De inrichting van de organisatie en de herpositionering in de veiligheidsnetwerken en in de samenleving zullen ook de komende jaren nog het nodige vergen. Te verwachten is dat - zeker als het stof rond de reorganisatie bij de politie enigszins is neergedaald - de eisen die burgers en politici aan politiewerk stellen verder zullen toenemen. De noodzaak tot samenwerking met andere politieke diensten (Koninklijke Marechaussee, BOD's, AIVD, bestuurlijke

c. Relevante ontwikkelingen in het politieonderwijs

De volwaardige beroepsopleidingen, waar de Nederlandse politie in de afgelopen vijftig jaar de beschikking over kreeg, zijn onderhevig aan een duurzaam spanningsveld dat in die decennia talloze veranderingen en verbeteringen opriep, zonder ooit te kunnen worden opgeheven. Naast de instructie, training en inwijding door ervaren collega's, die op de politiescholen en het Rijksinstituut voor Opleiding van Hogere Politieambtenaren centraal hadden gestaan, kwam namelijk aandacht voor maatschappelijke oriëntatie, innovatie en reflectie, zaken die het Politie-studiecentrum had geïntroduceerd en die in de Politieacademie door veelal academici tot wasdom werden gebracht. In de vernieuwde opleidingen groeide naast de traditionele, instrumentele taakopvatting waarin efficiëntie en doeltreffendheid centraal staan, een professionele beroepsopvatting, gericht op effectiviteit en werkzaamheid. Moderne politiemensen in opleiding moet dan ook verschillende soorten kennis worden bijgebracht: zowel de beproefde technieken zoals de meest vakbekwame collega's die in de praktijk met succes toepassen, als de inventiviteit om eigen optreden kritisch te evalueren en adequaat op de nieuwe veiligheidsbehoeften van een snel veranderende samenleving te reageren.

handhavers), met partners in de strafrechtelijke keten en met andere organisaties zal onverminderd groot blijven. De vraag naar internationale samenwerking, in het bijzonder die binnen Europees verband, zal zelfs toenemen. Werving van aspiranten met een betere vooropleiding kan op deze ontwikkelingen slechts ten dele het gepaste antwoord zijn. Van de politie wordt ook een aanmerkelijke verbetering van het optreden en de dienstverlening gevergd.

d. Het terrein van de politieonderzoekers

Onderzoek naar het eigen functioneren en de uitkomsten van het eigen optreden zijn de afgelopen decennia een vast en onmisbaar bestanddeel geworden van een professionele politie. In reactie op de confrontaties met de opstandige jeugd in de jaren zestig en zeventig is ook in Nederland een traditie van onderzoek naar en voor de politie ontstaan die het politietoetreden en de politieorganisatie kritisch tegen het licht houdt. Soms het doorlichten van de politieke bedrijfsvoering, soms de effectiviteit van de aanpak van specifieke criminaliteit. De rellen van de jaren tachtig introduceerden het onderzoek naar grootschalig optreden bij ernstige ordeverstoringen, de IRT-affaire het onderzoek naar de opsporing en de georganiseerde misdaad, de publiciteit rond het oorlogsverleden van de politie het onderzoek naar de politiegeschiedenis. In de loop der tijd ontstonden aan enkele universiteiten groepen politieonderzoekers en vormden zich enkele gespecialiseerde, particuliere onderzoeksbureaus.

Vanaf 2001 heeft Politie en Wetenschap door middel van een jaarlijkse call het politieonderzoek bevorderd en er sturing aan gegeven. Enkele jaren later stelde de Politieacademie de eerste lectoraten in. Deze gingen toegepast onderzoek verrichten en zorgden door middel van kenniskringen, participatie in het onderwijs en praktijkonderzoek voor de overdracht van kennis en inzichten aan de politie. De kracht van deze onderzoeken is dat ze direct gerelateerd zijn aan de beroepspraktijk en het onderwijs van de politie en handreikingen geven om het onderwijs en die praktijk te verbeteren en het optreden effectiever te maken. De bevindingen hebben bijvoorbeeld hun weerslag gehad op het programma tot versterking van de weerbaarheid van de politie, de organisatie van grootschalig politietoetreden bij evenementen, de aanpak van HIC zaken, de inrichting van de basisteams, de inzet van heterdaadkracht en het terugdringen van het aantal plankzaken.



Drie centrale vraagstukken voor de Politie



Na de beoordeling en selectie van de wensen en suggesties voor onderzoek en na de schets van de context van de onderzoekspraktijk is nog een derde stap nodig om tot een samenhangende onderzoeksagenda te komen: een globale diagnose van de belangrijkste reeds te signaleren en te voorziene opgaven in de veiligheidszorg. Puttend uit het erfgoed van eerder en nog lopend onderzoek helpt zo'n diagnose hoofdzaken van bijzaken te onderscheiden en kwesties op de korte termijn van lange termijn vraagstukken. Het kader van een onderzoeksagenda laat echter niet toe om daarbij te zeer in detail te treden: de agenda zou dan gemakkelijk voorwerp van politieke of wetenschappelijke discussie worden. Daarom wordt hier volstaan met een schets van drie centrale thema's die oriëntatie kunnen bieden bij de strategische onderzoeksprogrammering.

Visies op de toekomst van de politie en haar opgaven zijn schaars. De nieuwe Nationale Politie wordt – begrijpelijk – nog sterk in beslag genomen door de opgave de eigen organisatie op orde te krijgen. Daarbij komt dat het politieke en maatschappelijke klimaat haar – evenals andere instituties – dwingt zich te richten op de korte termijn. Welke situatie men hoopt te bereiken, is een vraag die zich niet makkelijk laat stellen en die onder druk der omstandigheden zelden wordt gesteld. De politie moet meer presteren, zo luidt eenvoudig het parool. Politieoptreden dient steviger, robuuster te zijn dan we het in de tijd van 'de politie is je beste vriend' gewend waren. Het gaat om het 'aanpakken', het leveren van 'betekenisvolle interventies', het vergroten van 'de slagkracht', het betrokken zijn 'in de operatie.'

Toch heeft de politie als maatschappelijke organisatie met als centrale opgave de (rechts)orde te handhaven behoefte aan een inschatting van de verstoringen van die orde op langere termijn teneinde zich bijtijds op het pareren van die bedreigingen in te kunnen stellen. In het buitenland zijn dergelijke visies wel voorhanden. In België heeft een stuurgroep onder voorzitterschap van Willy Bruggeman onlangs na vier jaar studie het rapport 'Een visie voor de politie in 2025' gepubliceerd.⁸ Zij heeft verschillende scenario's van de maatschappelijke ontwikkeling ontworpen, diverse modellen van de politieorganisatie tegen het licht van de verwachte opgaven en maatschappelijke problemen gehouden en uiteindelijk de

conclusie getrokken dat een netwerkende organisatie het beste op de toekomst zal zijn voorbereid. In Engeland heeft een onafhankelijke onderzoekscommissie, onder voorzitterschap van de voormalige korpschef van Londen - Lord Stevens - en gesteund door een keur van wetenschappers, een vergelijkbare exercitie ondernomen. In het rapport *Policing for a better Britain* bepleit zij een politie die sociale cohesie nastreeft, op nieuwe manieren publiekelijk verantwoording aflegt en onder meer regelmatig de vakbekwaamheid van het personeel toetst.⁹ Beide documenten zijn moedige pogingen om de toekomst van de politiezorg te verkennen maar de ontwikkelde visies zijn sterk gekleurd door de eigen inrichting van het politiebestedel en de problemen waarmee de politie in die landen te kampen heeft en daarom niet zonder meer toepasbaar op de Nederlandse situatie.

In het moderne onderzoek naar en voor de politie zoals dat de afgelopen vijftig jaar - ook in Nederland - tot bloei is gekomen, worden in de regel drie deelterreinen onderscheiden: (1) de uitvoering met de daaraan verbonden kwesties van effectiviteit, bevoegdheden en integriteit, (2) de inrichting en het functioneren van de politieorganisatie en tenslotte (3) het bestel, het politie-management en de positie/rol/functie van de politie in de samenleving. De hiervoor geschetste context van het politieonderzoek wijst er op dat deze drie terreinen van onderzoek nog steeds relevant zijn. Voor elk van deze drie velden laat zich met het oog op de nabije toekomst een centraal vraagstuk formuleren.

⁸ D. van Ryckegem (eindred.) *Een politie in verbinding. Een visie voor de politie in 2025*. Z.p.z.j.

⁹ <http://independentpolicecommission.org.uk/uploads/37d80308-be23-9684-054d-e4958bb9d518.pdf>. Voor de wetenschappelijke studies die het rapport onderbouwen, zie: J. Brown (ed.), *The future of policing*. London, Routledge, 2013.

(1) Wat zijn de bronnen van effectief politieoptreden?

De Nederlandse politieleiding - zowel het bevoegd gezag als de politiechefs - hecht veel waarde aan de legitimiteit van de politie. Het belang van legitimiteit wordt zelden betwist want een legitieme politie ontmoet minder weerstand als zij corrigerend optreedt en haar interventies hebben een duurzamer resultaat. Onlangs heeft een vooraanstaande politieonderzoeker echter de fundamentele vraag gesteld of de Nederlandse politie wel reden heeft zich zorgen te maken over haar legitimiteit.¹⁰ In de meeste enquêtes eindigt de politie namelijk stevast als een van de meest gewaardeerde instanties, veelal direct na de rechterlijke macht. Affaires doen aan die waardering zelden afbreuk. Achter het verschil van mening over de factoren die legitimiteit van de politie versterken, gaat een meningsverschil schuil met

ingrijpende implicaties. Sommigen menen dat burgers beter gevolg zullen geven aan aanwijzingen van de politie en de politie meer zouden gaan waarderen als deze meer zou gaan presteren of betere resultaten zou boeken; anderen als de politie zich onbuigzamer en minder soepel zou opstellen; weer anderen als de politie bij haar optreden blijk geeft goed geïnformeerd te zijn over de onveiligheid die burgers zorgen baart; nog weer anderen als de politie zich beter aan de rechtstatelijke regels zou houden. Onderzoek naar de effectiviteit van specifiek politieoptreden dat de fundamentele aspecten niet uit de weg gaat maar ook overtuigend empirisch is gefundeerd, zou van richtinggevende betekenis kunnen zijn voor de politiepraktijk, het beleid en de samenleving.

¹⁰ P. van Reenen. 'De legitimiteit van de politie is haar zorg niet. Twee stellingen beargumenteerd', in Cahiers Politiestudies 2014, nr. 31. p. 107-120..

(2) Hoe en hoezeer dient de politie de eigen organisatie en taakuitvoering aan te passen om mee te komen in de informatierevolutie?

Ontegenzeggelijk heeft de digitale informatie-uitwisseling in de samenleving en binnen organisaties de afgelopen decennia voor radicale veranderingen gezorgd. De politie participeert in deze veranderingen, zoals zij in het verleden participeerde in de opkomst van de moderne administratie en die van de telegraaf en telefoon, dat wil zeggen met enige vertraging en af en toe een misslag. De snelheid en de overvloed van het informatieaanbod dwingt tot herinrichting van de politieorganisatie, tot aanpassing van werkzaamheden en tot herverdeling van verantwoordelijkheden. Lag traditioneel het accent op het vergaren van informatie, later steeds meer op het tijdig invoeren en uitwisselen van informatie, binnenkort op het snel analyseren en beoordelen van informatie. De vorming van Real Time Intelligence Centers zijn een stap in deze richting. De ontwikkeling houdt niet voor de deur van de wijkagent halt. Deze participeert in toenemende mate zowel in de digitale wereld met zijn informatieovervloed als

in de fysieke wereld die om traditionele interventies vraagt. Ondertussen blijft de kern van het politiewerk onveranderd: het preventief en repressief optreden tegen misdragingen van burgers. De opgave voor de politie is de organisatie zo in te richten dat het uitvoerend personeel wordt ondersteund bij de uitvoering van haar taak in de veranderende samenleving. Allerlei administratieve handelingen die politiepersoneel nu nog aan het bureau binden, zouden wel eens kunnen verdwijnen. Het nog steeds gangbare onderscheid tussen strategisch, tactisch en operationeel leiderschap zou daarbij wel eens kunnen vervagen. Van personeel zouden eens andere vaardigheden en een andere opleiding kunnen worden gevraagd. Een dergelijk ingrijpend transformatieproces vergt begeleiding van onderzoek naar concrete ontwikkelingen waarbij knelpunten worden gesignaleerd, oplossingen verkend en nieuwe vormen van interventie worden geëvalueerd.

(3) Wat is de identiteit van de politie in een fragmenterende en globaliserende samenleving?

De opname van een belangrijk deel van de politie in Nederland in één nationale organisatie en bijkomende zaken als de introductie van een nieuw uniform gaan gepaard met een herdefiniëring van haar positie in de samenleving. Wat gaan burgers van die politie verwachten? Zien politiemensen zich als deel van een nationale organisatie? De identiteit van de politie was echter al eerder een nijpend vraagstuk geworden door de opkomst van de private veiligheidszorg en de bestuurlijke handhavers en door de expansie van de Koninklijke Marechaussee. Welke maatschappelijke functie is er voor een relatief goed opgeleide civiele politie die enerzijds tamelijk duur is en anderzijds niet in het hoogste geweldsspectrum kan acteren? En als veiligheidszorg een kwestie

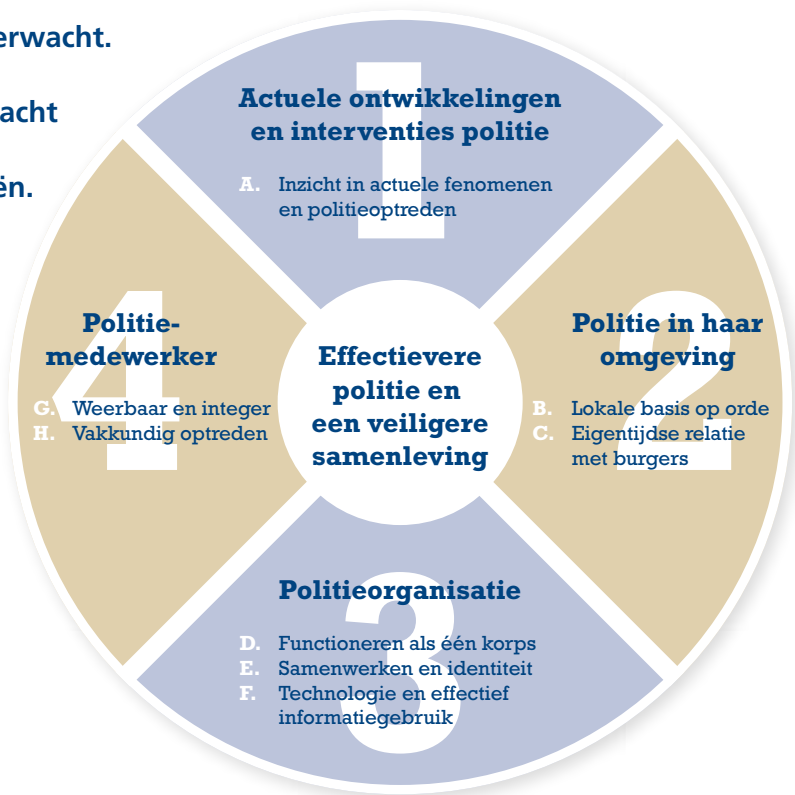
van samenwerking is, hoe laat de rol van de politie zich dan tegenover haar partners definiëren?

Het is bovendien heel wel mogelijk dat de globalisering van de samenleving de politie dwingt zich transnationaal te organiseren. Als de politie-eenheid Rotterdam wordt geconfronteerd met overlast door Roemenen of Polen, heeft zij meer belang bij een steunpunt in de landen waar deze vandaan komen dan aan de band met de eenheid Noord of Amsterdam. Tegelijkertijd heeft zij bij dergelijk 'grenzeloos' optreden, wellicht meer nog dan voorheen, behoefte te weten voor welke waarden zij staat: wat goed, effectief en wettelijke toelaatbaar politieoptreden is.



De consultatie van sleutelfiguren in de Nationale Politie, van managers in het politieonderwijs, van de lectoren en van academische en private politieonderzoekers leverde een groot aantal wensen en suggesties voor relevant onderzoek op. Deze onderwerpen zijn, zoals hiervoor is uiteengezet, geordend, beoordeeld en gewaardeerd. Doorslaggevend bij die waardering was dat van beantwoording van de onderzoeksvraag een bijdrage aan een effectievere politie en een veiligere samenleving kan worden verwacht.

De onderwerpen zijn samengevoegd tot acht thema's, ondergebracht in vier categorieën.



Hieronder worden de acht thema's toegelicht.

Voor elk thema geldt dat veelal zowel verkennend en analyserend als evaluerend en toetsend onderzoek wenselijk is, dat - vooruitblikkend - wordt onderzocht welke nieuwe kwesties op de politie afkomen en wat de bronnen van criminaliteit en overlast zijn. Maar ook dat - terugblikkend - wordt vastgesteld hoe effectief het politietoedred is geweest, welke oorzaken voor criminaliteit en overlast kunnen worden vastgesteld, welke factoren het succes in de aanpak verklaren en welke lessen de politie uit de afloop zou behoren te trekken. Daarbij wordt voortgebouwd op de in de voorafgaande jaren opgebouwde kennis en inzichten. Het 'toepassingsgericht wetenschappelijk onderzoek ten behoeve van de politiepraktijk' dat de Politieacademie en anderen verrichten, heeft nadrukkelijk ook betrekking op de gereedschapskist van politiemensen. Vragen over de methoden en technieken die de politie hanteert, zullen onderdeel van de onderzoeken zijn.

In de toelichting op elk thema wordt eerst op basis van de door de stakeholders aangedragen wensen en suggesties aangegeven welk vraagstuk het betreft. Vervolgens wordt kort vermeld welke opgave de Nationale Politie zich op dat terrein heeft gesteld. Daarna wordt in globale termen uiteengezet welke lacunes zich in de kennis op dat terrein voordoen. Duidelijk moet zijn dat de verwachte opbrengst van het onderzoek een daadwerkelijke bijdrage levert aan beter politietoedred. Op basis van deze drie aspecten worden vervolgens enkele oriëntatievragen voor het onderzoek geformuleerd. Hiermee wordt niet beoogd het toekomstig onderzoek 'in beton te gieten' maar enig inzicht te bieden in de richting die toekomstig onderzoek kan opgaan. Tenslotte wordt in algemene termen aangegeven welke producten het onderzoek naar dit thema zou moeten opleveren.

Actuele ontwikkelingen en interventies politie



a. Inzicht in actuele fenomenen en politieoptreden

Gesignaleerd probleem: Bij velen in het korps Nationale Politie bestaat een dringende behoefte aan onderzoek dat op korte termijn inzicht biedt in (georganiseerde) criminaliteit, in de effectiviteit van politieoptreden daartegen en in nieuwe methodes van criminaliteitsbestrijding, al dan niet samen met partners en burgers. Hoewel Nederland veiliger wordt, heerst de overtuiging dat de eisen die burgers en politici op dit vlak aan de politie stellen onverminderd groot zijn, in het bijzonder in het geval van delicten die zijn gedefinieerd als High Impact Crime (HIC): woninginbraak, straatroof, geweld, overvallen en cybercrime. Ook de ondermijnende werking van georganiseerde misdaad wordt hoog opgenomen. Intimidatie van ambtenaren en corruptie kunnen het openbaar bestuur ontwrichten. Speciale aandacht werd gevraagd voor het kinderseksstoerisme en de productie van kinderporno.

Daarnaast is er ook een sterke behoefte om knelpunten in het uitvoerend politieoptreden nader te onderzoeken. Hoe kan de politie met haar beperkte middelen meer bijdragen aan de veiligheid van de samenleving, hoe kan het 'rendement' van haar inspanningen worden vergroot? Is de bestaande organisatie van de intake en afhandeling wel efficiënt in het licht van het hele opsporingsproces? Hoe kan de politie haar reactie op niet spoedeisende meldingen verbeteren? Hoe kan de politie samen met haar partners het best woninginbraak terugdringen? Het gaat daarbij zowel om effectieve strategieën voor de organisatie als werkbare tools voor de medewerker. De geschetste problemen beslaan het hele werkveld van de politie en vormen het hart van de Strategische Onderzoeksagenda.

Taakstelling Nationale Politie: In haar realisatieplan heeft de Nationale Politie zich tot doel gesteld beter in te spelen op lokale veiligheidsproblemen en de slagkracht in de opsporing te vergroten, in het bijzonder bij gevallen van HIC en ondermijning. Voor de komende vier jaar heeft de Nationale Politie als landelijke prioriteiten gesteld ondermijning (waaronder mensenhandel), cybercrime, kinderporno, fraude en high impact crime (waaronder criminele jeugdgroepen en mobiele bendes). Daar komen de op lokaal en eenheidsniveau gestelde prioriteiten bij.

Kennis en leemte in kennis: Onderzoek naar straatroof is al enigszins gedateerd. Er is recent onderzoek naar overvallen, straatroof en geweld, maar veel minder naar de aanpak door de politie. Er is onderzoek naar (de politieke aanpak van) cybercrime maar gezien het groeiend gewicht van dit probleem blijft de behoefte daaraan groot. De aanpak van ondermijning en de bijdrage die de politie aan de RIEC's levert, verdienen nader onderzoek. Er is recent onderzoek naar internationaal opererende buitenlandse dadergroepen die zich schuldig maken aan onder meer overvallen en woninginbraak, maar niet naar de aanpak door de politie waaronder de samenwerking met buitenlandse zusterdiensten. Onderzoek naar kinderseksstoerisme ontbreekt.

Vragen ter oriëntatie:

- Welke fenomenen zoals het jihadisme komen ineens zo op dat ze een andere inzet en prioritering van de politie vragen?
- Hoe kunnen HIC zaken effectiever en efficiënter worden aangepakt? Wat is bijvoorbeeld de meest effectieve aanpak van straatroof?
- Raakt cybercrime verweven met gewone criminaliteit en wat vergt dat van de reactie van de politie?
- Hoe kan de politie effectiever optreden tegen ondermijning?
- Wat is het effect van de directe aanpak van niet spoedeisende meldingen?

Beoogd resultaat: Rond enkele thema's is duidelijk behoefte aan verkennende studies die nieuwe (criminele) fenomenen blootleggen op een voor de politie herkenbare wijze en evaluatiestudies die knelpunten in de huidige aanpak van criminaliteit signaleren, daarvoor verklaringen bieden en concrete handreikingen geven om verbeteringen door te voeren. Daarnaast moet vooral bij dit thema worden gezocht naar andere effectieve (bijvoorbeeld audiovisuele) vormen om nieuwe inzichten vlot aan de politiepraktijk over te dragen.



b. Lokale basis op orde

Gesignaleerd probleem: De politie is een uitvoeringsorganisatie en haar lokale verankering in wijk of buurt is daarom van wezenlijk belang. Onderkent de politie de werkelijke veiligheidsproblemen in een wijk en speelt zij daar gepast op in? Heeft zij aansluiting bij de nieuwe, digitale vormen van communicatie door burgers? Onderkent zij nieuwe, digitale vormen van overlast en criminaliteit? Hoe wordt uitvoering gegeven aan de lokale integrale veiligheidsplannen? De start van de robuuste basisteams verdient alle aandacht. Hoe pakt de nieuwe inrichting uit? Hoe wordt uitvoering gegeven aan de lokale integrale veiligheidsplannen? Van belang daarbij zijn thema's als generale taakstelling versus specialisme, het loslaten van processcheiding als inrichtingsprincipe, het ontschotten van opsporing en blauw, de positie van de wijkagent en de nagestreefde uniformering en standaardisering van werkprocessen. Speciale aandacht verdient voorts het optreden van de politie in 'lastige' buurten. Hoe treedt zij daadkrachtig op zonder de relatie met wijkbewoners te verliezen? Lokaal komt ook de veranderende positie van de politie in het veiligheidsdomein tot uiting: hoe wordt samengewerkt met bestuurlijke handhavers, actieve burgers en particuliere veiligheidszorg.

Taakstelling Nationale Politie: De Nationale Politie heeft zich ten doel gesteld om beter in te spelen op lokale veiligheidsproblemen, in het bijzonder door lokale gezagsdragers meer invloed te schenken en burgerparticipatie te vergroten. Een bijzondere doelstelling is de ontwikkeling van een nieuwe visie op de aanpak van overlast en criminaliteit door jongeren.

Kennis en leemte in kennis: Er is vrij veel bekend over de lokale inbedding van de politie tot kort voor de start van het korps Nationale Politie, zoals de door de gemeenten ervaren afstand tot de politie en de rol van wijkagenten in buurten. Sinds de start worden zaken als de lokale inbedding van de politie, de schaalvergroting en de sterkte van de basisteams kritisch gevolgd, maar nog niet systematisch onderzocht. Er is onderzoek naar de inrichting van de politie, de plaats van de recherche in basisteams, de operationele sturing en de factoren die specialisatie bevorderen. Naar burgerparticipatie op lokaal niveau is nog weinig onderzoek gedaan. Er is onderzoek naar criminele of overlastgevende jeugdgroepen, maar gezien het belang van het thema is meer evaluatieonderzoek naar de lokale aanpak van dit probleem gewenst.

Vragen ter oriëntatie:

- Is er nieuwe onveiligheid te onderkennen op lokaal niveau die specifieke aandacht van de politie verdient? Hoe kan de nieuwe politie deze goed aanpakken?
- In hoeverre is de vraag van buiten leidend bij de inrichting van de basisteams?
- Welke impact heeft de landelijke beleidssturing en het landelijk beheer op de lokale politieprioriteiten? Krijgen het lokale gezag en de basisteamchef genoeg speelruimte?
- Behouden het bevoegd gezag en de lokale politieleiding de regie over de aanpak van de lokale veiligheidsproblemen?

Beoogd resultaat: Observatiestudies en enquêtes die het politiemangement en landelijke en lokale bestuurders zicht bieden op de lokale verankering van de politie en suggesties aanreiken hoe die zo nodig kan worden versterkt. Surveys onder de bevolking naar de herkenbaarheid en waardering voor de basispolitieteams.



c. Een eigentijdse relatie met burgers

Gesignaleerd probleem: Aan burgers wordt een steeds actievere rol in de rechtshandhaving toegekend. Steun en medewerking van burgers wordt steeds belangrijker voor de politie. Sinds enkele jaren wordt die hulp dan ook op diverse manieren ingeroepen, met initiatieven als Meld Misdaad Anoniem, Amber-alert en Burgernet. Burgers zoeken ook direct contact met mobiel bereikbare en twitterende (wijk)agenten. Slachtoffers van delicten worden zorgvuldig opgevangen maar wensen steeds vaker ook te worden gehoord. Keerzijde van deze ontwikkeling is dat de moderne (sociale) media in een oogwenk politieoptreden scherp kunnen uitlichten en goed optreden in een kwaad daglicht kunnen stellen. Ontevreden burgers kunnen zelf voor politie gaan spelen en eigenrichting plegen. Alleen al de suggestie van etnisch profileren kan het imago van de politie aantasten en de relatie met bevolkingsgroepen ernstig verstoren.

Taakstelling Nationale Politie: Meer burgerparticipatie en dienstverlening staan hoog in het vaandel. Veel belang wordt gehecht aan de zorg voor slachtoffers, het betrekken van burgers bij de aanpak van veiligheidsproblemen in hun omgeving, de vergroting van het gemak om aangifte te doen en het informeren van burgers over de behandeling van hun aangifte.

Kennis en leemte in kennis: Over het effect van burgerparticipatie op de objectieve en subjectieve veiligheid en op het vertrouwen in de politie is weinig bekend. Burgers lijken gretig mobiel contact te zoeken met de politie maar hoeveel dit bijdraagt aan de effectiviteit van politieoptreden is niet bekend. Anonieme meldpunten lijken veel ruis te veroorzaken en maar weinig nuttige opsporingsinformatie op te leveren. Er is enig onderzoek naar ongelijke behandeling van minderheden door de politie. Niet bekend is hoe marginale groepen in de samenleving tegen de politie aankijken en welke impact slachtofferschap heeft op de aangiftebereidheid van burgers.

Vragen ter oriëntatie:

- Vergroten de nieuwe vormen van burgerparticipatie de veiligheid? Hoe kan politie dat effect versterken?
- Welke factoren in de politieke dienstverlening bevorderen de tevredenheid van burgers, het vertrouwen in de politie en de aangiftebereidheid?
- Welk beeld van de politie hebben marginale groepen in stedelijke samenlevingen? En wat betekent dit voor het optreden van de politie?

Beoogd resultaat: Er is behoefte aan verkennende studies naar hoe de politie nieuwe vormen van burgerparticipatie in haar aanpak over onveiligheid een plaats kan geven en aan een evaluatiestudie naar de werking van het dienstverleningsconcept. Wenselijk zijn ook verkenningen van het beeld van de politie bij slachtoffers van delicten en bij marginale groepen in de samenleving.



d. Functioneren als één korps

Gesignaleerd probleem: De leiding van het korps Nationale Politie staat voor de opgave vijftientwintig regionale organisaties en een landelijke organisatie om te smeden tot een geheel, onder meer door te komen tot uniformering van werkprocessen. Tegelijk wordt gestreefd naar meer ruimte voor de professionaliteit van het uitvoerend personeel en komt het zwaartepunt in de organisatie te liggen bij de robuuste basisteams. Duidelijk is ook dat in toenemende mate een beroep op de flexibiliteit van de organisatie wordt gedaan, zoals snel op- en afschalen, vlot schakelen tussen handhaving en hulpverlening en samenwerken met diverse partners. De ingrijpende veranderingen in de technische toerusting, het functioneren en de organisatorische positie die de meldkamers momenteel ondergaan, dienen hierop te worden afgestemd.

Taakstelling Nationale Politie: Eén van de drie strategische doelen die met de vorming van de Nationale Politie worden nagestreefd, is het functioneren als één korps. Daarbij wil men komen tot zowel een betere interne samenwerking, een zorgvuldige tewerkstelling van het personeel en meer flexibiliteit in het optreden als tot het bieden van betrouwbaarheid in de samenwerking met partners in de veiligheidszorg. Al deze verbeteringen moeten ook leiden tot besparingen, één van de tactische doeleinden.

Kennis en leemtes in kennis: Het WODC laat onderzoek verrichten naar de omvorming tot een nationale politie. De minister heeft opdracht gegeven tot de instelling van een cultuurmonitor die licht gaat werpen op de heersende opvattingen en het saamhorigheidsgevoel in de nieuwe organisatie. Er is slechts incidenteel onderzoek naar het optreden van de politie onder de nieuwe omstandigheden. Wel is er buitenlands onderzoek naar buitenlandse korpsen die een vergelijkbare transformatie ondergaan.

Vragen ter oriëntatie:

- Hoe wordt in de praktijk een balans gevonden tussen sturing en professionele ruimte? In welke mate is protocollering een effectief middel?
- Welke plaats krijgt de politiemans/vrouw in de nieuwe organisatie? Ontstaat een nieuwe, gedeelde beroepsopvatting en hoe valt dit proces te ondersteunen?
- Hoe vinden de nieuwe meldkamers aansluiting bij de nieuwe organisatie en nieuwe technische mogelijkheden?
- Hoe kunnen interne afdelingen politiemensen in de frontlijn beter ondersteunen? Welke verbeteringen zijn er mogelijk in de planning?

Beoogd resultaat: Onderzoek zou burgers en politici een beeld moeten geven van het maatschappelijk functioneren van het nieuwe korps en het politiemanagement zicht moeten geven op opdoemende knelpunten bij de omvorming en handvatten moeten bieden om deze weg te nemen.



e. Samenwerken en identiteit

Gesignaleerd probleem: De politie is nauw verbonden met tal van instanties en organisaties, lokaal, nationaal en transnationaal, soms geïnstitutionaliseerd, soms informeel. Haar rol in de samenwerking verandert. Was zij vroeger als regisseur eerstverantwoordelijke voor de veiligheid, nu is zij soms niet meer dan eerste onder gelijken. De netwerksamenleving vergt van de politie steeds meer samenwerking. Te denken valt aan die met gemeenten en andere partners bij de integrale aanpak van onveiligheid en overlast, aan het speelveldmodel in de opsporing en aan de samenwerking in de strafrechtsketen. Sinds het Verdrag van Amsterdam (1999) heeft de Europese Unie de mogelijkheden om snel, effectief internationaal samen te werken flink verruimd. Politie en Justitie hebben daar op gereageerd en formele en informele transnationale banden aangeknoopt. Met het Verdrag van Lissabon (2009) is een nieuwe, forse stap gezet. De nieuwe Nationale Politie moet in de komende jaren een nieuwe positie vinden in al deze veiligheidsnetwerken. Daarbij is het voor haar van belang in de samenwerking haar eigen identiteit en taakstelling te bewaren en van de verbindingen met succes gebruik te maken.

Taakstelling Nationale Politie: Versterking van de samenwerking is een thema dat direct verbonden is met de regie van het lokale bevoegde gezag en zo verweven is met tal van strategische en tactische doeleinden van de Nationale Politie. Daarbij gaat het om versterking van de strafrechtsketen, de probleemgerichte aanpak van criminaliteit en overlast en een betere verankering in samenwerkingsverbanden door een betrouwbare partner te zijn.

Kennis en leemte in kennis: Naar samenwerking en de resultaten daarvan op lokaal niveau is reeds vaak onderzoek gedaan, maar kennis over de effectiviteit van (nieuwe) vormen van samenwerking, ontbreekt grotendeels. Naar internationale politie-samenwerking is slechts incidenteel onderzoek gedaan, en dan voornamelijk op euregionaal niveau. Er is onderzoek naar de betekenis van (het vertellen van) verhalen voor de oriëntatie van politiemensen op het eigen vak.

Vragen ter oriëntatie:

- Hoe kan de regie van het lokale bevoegde gezag over de politiezorg verder worden versterkt?
- Hoe houdt de politie een scherp profiel in de diverse vormen van samenwerking? En welke inzet mag van de politie hierbij worden verwacht?
- Welke ervaringen zijn doorslaggevend voor de beroepsmatige identiteit van politiemensen?
- Welke nieuwe mogelijkheden tot transnationale samenwerking zijn werkbaar en effectief? Waar liggen de knelpunten (werkwijzen, opleidingen, infrastructuur, kennisuitwisseling)?

Beoogd resultaat: Evaluatiestudies die een overzicht bieden van de stand van zaken en handreikingen bieden voor de keuze van optimale samenwerkingsvormen, ook aan burgers en partners van de politie in de veiligheidszorg. Historisch onderzoek naar de aanloop tot de Nationale Politie, met aandacht voor de veranderingen in de regionale korpsculturen. Een studie naar vormen van internationale politiesamenwerking, belicht vanuit de werkvloer en op basis van ontwikkelingen in de (internationale) samenleving.



f. Technologie en effectief informatiegebruik

Gesignaleerd probleem: De laatste jaren neemt de technologie die de effectiviteit van politieoptreden vergroot, zoals GPS, ANPR, sensoren en drones, een hoge vlucht. Ook de mogelijkheid om big data te doorzoeken opent nieuwe mogelijkheden voor de politie. Tegelijk dwingt de beschikbaarheid van eindeloze hoeveelheden informatie in de samenleving en bij instituties en organisaties de politie tot het verleggen van het accent van het vergaren van informatie – haar traditionele focus – naar het beschikbaar stellen van de juiste informatie op de juiste plek op het juiste moment. De organisatie moet flexibeler worden, medewerkers moeten meer verantwoordelijkheid krijgen en dan ook meer professionaliteit tonen. Hoewel informatie altijd al belangrijk voor de politie was, wordt nu van haar gevergd een *data-driven* organisatie te worden. Een goede informatievoorziening wordt van betekenis voor besluitvormingsprocessen op alle niveaus in de organisatie. En niet alleen bij technisch sterk gespecialiseerd politiewerk als het forensisch onderzoek, maar ook bij het alledaagse politiewerk op straat.

Taakstelling Nationale Politie: De Nationale Politie heeft als operationele doelen een betere Informatievoorziening en ICT en beter informatiegestuurd werken. Beide doelstellingen moeten eerst en vooral in de basisteams worden verwezenlijkt. Voorts wil het korps meer interventiekracht op de fysieke en virtuele infrastructuur verkrijgen. De informatievergaring moet onder meer verbeterd worden door de installering van nieuwe technieken zoals sensing; de verbeterde analyse en distributie van informatie moeten leiden tot een slagvaardiger optreden tegen ondermijning.

Kennis en leemte in kennis: De technieken van informatie-uitwisseling ontwikkelen zich razendsnel: analyse van big data, mobile devices, gamification en social media. In vergelijking met de samenleving staat de politie nog steeds op achterstand, zowel bij de inlijving van deze technologie in de werkprocessen als bij de kennisontwikkeling. Die kennis betreft de mogelijkheden van de technieken voor de eigen organisatie, de consequenties voor het eigen functioneren maar ook de mogelijkheden die de nieuwe technologieën aan criminelen bieden en de nieuwe risico's die zulke criminele praktijken met zich meebrengen.

Vragen ter oriëntatie:

- Wat betekent de digitalisering en de dynamiek daarvan voor de taakontwikkeling bij de politie en voor de vertaling daarvan naar het onderwijs?
- Hoe loopt besluitvorming binnen de politie-operatie, welke informatie helpt politiemensen daarbij werkelijk en hoe kan in die informatie zo efficiënt mogelijk worden voorzien?
- Hoe kan informatievoorziening en ICT de integrale, probleem-gerichte aanpak van criminaliteit en overlast verder versterken?
- Wat betekent het voor het uitvoerende politiepersoneel om in een data-driven omgeving het reguliere corrigerende werk te doen?
- Hoe wordt in zo'n werkomgeving de dienstbaarheid aan het publiek vormgegeven?

Beoogd resultaat: De technologie die het politiële informatiegebruik kan verbeteren, wordt door de markt ontwikkeld. Duidelijk is dat verbetering niet een eenvoudig implementatievraagstuk is en kostbaar is. Het voornaamste knelpunt is het gebruik van informatie. Onderzoek kan de implementatie begeleiden, opdat deze tot werkelijke verbeteringen in de uitvoering leidt, maar ook zicht bieden op de consequenties voor burgers, de samenleving in zijn geheel en de politie zelf.



g. Weerbaar en integer

Gesignaleerd probleem: Politie mensen worden geconfronteerd met assertieve, door moderne communicatiemiddelen verbonden burgers en snelle, onberekenbare massamedia. Van de politie wordt meer dan enige jaren geleden corrigerend optreden gevraagd – het hart van het politiewerk – en dat roept (ook) meer dan in het verleden onvoorspelbare reacties op. Er lijkt een verschuiving gaande van ‘een beroep met risico op incidenteel geweld’ naar ‘een hoog risico beroep’. De bedreiging van politie mensen strekt zich soms ook uit tot de privésituatie. Weerbaarheid heeft de laatste jaren hoog op de agenda gestaan en dat zal naar verwachting zo blijven. Van politie personeel wordt niet meer alleen incasseringsvermogen en veerkracht gevergd, maar ook weldoordachte weerbaarheid en onkreukbaarheid. Integriteit is een kwestie van aanhoudende zorg voor de politie, zeker gezien het reeds vermelde fenomeen ondermijning, en heeft nadrukkelijk raakvlakken met de cultivering van een gedeelde beroepsopvatting binnen de Nationale Politie en de ruimte om binnen de organisatie schendingen van integriteit te bespreken en aan te kaarten. De opmars van digitale communicatie in het persoonlijk leven van burgers en politie stelt nieuwe eisen aan de behandeling van vertrouwelijke informatie.

Taakstelling Nationale Politie: In het realisatieplan heeft het korps zich tot doel gesteld dat het het gezag van de politie in de openbare ruimte wil vergroten, dat wil zeggen haar zichtbaarder en weerbaarder wil maken.

Kennis en leemten in kennis: Er is behoorlijk veel onderzoek gedaan naar geweld tegen politie personeel. Naar het gezag van de politie onder de burgers is (veelal kwalitatief) onderzoek gedaan; de laatste jaren ook naar de pendant: de weerbaarheid van het politie personeel. Gezien het belang van de veerkracht van politiedewerker blijft dat laatste onderwerp van belang. Ook culturele aspecten van het beroep, zoals de uitwisseling van ervaring middels een vertelcultuur op de bureaus, zijn onderzocht. In het verleden is vrij veel onderzoek gedaan naar integriteit en de interne meldingsbereidheid, waaruit grote regionale verschillen naar voren kwamen. De huidige toestand is niet bekend.

Vragen ter oriëntatie:

- Wat zijn de effecten van genomen maatregelen om de veerkracht en de weerbaarheid te vergroten (training, uniform, bewapening, teamvorming, preventie, nazorg)?
- Hoe ontwikkelt zich de bereidheid om integriteit schendingen te bespreken?
- Welke risico's met betrekking tot hun integriteit lopen politie mensen bij samenwerking met externe deskundigen en tolken?

Beoogd resultaat: Onderzoeksrapporten die de politieleiding inzicht geven in de ontwikkeling van de arbeidsomstandigheden, de omgangsvormen en de beroepsopvatting in het nieuwe korps. Daarnaast moet ook bij dit thema worden gezocht naar andere effectieve (bijvoorbeeld audiovisuele) vormen om nieuwe inzichten aan de politie praktijk over te dragen.



h. Vakkundig optreden

Gesignaleerd probleem: De laatste decennia is de politie verder geprofessionaliseerd. Van een overwegend reactieve dienst is zij een organisatie geworden die op nieuwe ontwikkelingen inspeelt, het eigen optreden – ook als sprake is van integrale samenwerking met andere instanties – evalueert of laat evalueren en dat vervolgens aanpast zodat effectiever tegen criminaliteit en overlast kan worden opgetreden. Het parool is: “Het beste politiekorps is het korps dat in staat is om te blijven leren.” In de politie bestaan reeds veel formele opleidingsprogramma’s: leergangen die leiden tot een bepaalde vorm van certificering voor het politiewerk. De laatste jaren is er steeds meer aandacht voor informele manieren van leren. Voorbeelden zijn de briefing voorafgaande aan een actie, oefenen met gevaarsbeheersing voorafgaande aan en tijdens een interventie, verhoor oefeningen als onderdeel van een concrete zaak, intervisietrajecten in basisteams (blauw vakmanschap), peer reviews van commandanten grootschalig politietoedertreden en gezamenlijk werken aan een probleemgerichte aanpak in de basisteams. Deze leervormen krijgen extra betekenis nu het streven is de politieopleiding dichter naar de politiepraktijk te brengen.

Taakstelling Nationale Politie: Een van de twee hoofddoelstellingen van de Nationale Politie is vergroting van de ruimte voor professioneel politietoedertreden. Dit moet worden bereikt door medewerkers meer centraal te stellen, het leiderschap dichter naar het operationele optreden te brengen en bovenal het vakmanschap van het politiepersoneel te vergroten. Nadrukkelijk wordt ook onderkend dat het personeelsbeleid het bereiken van deze doelstelling moet ondersteunen. De opleiding zal dichter naar de praktijk worden gebracht.

Kennis en leemtes in kennis: Grootschalig politietoedertreden dat maatschappelijke beroering heeft gewekt, wordt vaak geëvalueerd. Door middel van peer reviews, after-action reviews en leerarena’s wordt voor overdracht van ervaring gezorgd. Dergelijk onderzoek is van blijvend belang maar in hoeverre ook op langere termijn sprake is van *lessons learned* is onduidelijk. In de opsporing worden – mede uit vrees voor tunnelvisie – onderzoekers als tegensprekers ingezet. In beide gevallen is onduidelijk welke impact dit leren heeft op de langere termijn. Er is recent onderzoek naar de briefing, naar verhalende ervaringsoverdracht en naar de impact van schietvaardigheidstraining.

Vragen ter oriëntatie:

- Hoe kan leren op de werkplek het meest efficiënt en effectief vorm krijgen? In hoeverre maakt de politie bij het probleemgerichte optreden gebruik van de resultaten van wetenschappelijk onderzoek (evidence based policing)?
- Hoe staat het met de kwaliteit van de processen-verbaal en hoe kan deze worden verbeterd?
- Wat zijn de effecten van de invoering van flex-ME?
- Hoe kan op de werkvloer meer profijt worden getrokken uit onderzoeksresultaten?
- Hoe snel kan nu kennis voor de praktijk worden gemobiliseerd en hoe kan de organisatie daarvan worden verbeterd?

Beoogd resultaat: Observatiestudies naar de implementatie van best practices. Evaluatiestudies van de impact van *lessons learned* op de langere termijn. Voorts zou kunnen worden onderzocht of de peer review methode buiten het domein van het grootschalig optreden een effectieve vorm van ervarings- en kennisoverdracht is.



a. Uitvoering

De Strategische Onderzoeksagenda voor de Politie is opgesteld door de Politieacademie en wordt vastgesteld door de minister van Veiligheid en Justitie, na advies over de thema's te hebben ingewonnen bij de Politieonderwijsraad.¹¹

De Politieacademie werkt daarop de agenda jaarlijks uit in een onderzoeksprogramma. Dat programma wordt vastgesteld door de directeur van de Politieacademie. De lectoren en onderzoekers van de Politieacademie zullen, op basis van de aldaar aanwezige kennis en kunde, een deel van het programma uitvoeren.

Het resterende deel zal door middel van een jaarlijkse call worden uitbesteed aan onderzoekers buiten de Politieacademie. De Commissie Kennis en Onderzoek van de Politieonderwijsraad verzorgt de uitbesteding en begeleidt de uitvoering en de oplevering van deze onderzoeken. Omdat bij de lectoraten en in de programmering van de Commissie een aantal eerder gestarte onderzoeken nog doorlopen en de Call 2014 wordt uitgebracht voordat de Onderzoeksagenda formeel is vastgesteld, zal 2015 een overgangperiode zijn.

b. Valorisatie

De Strategische Onderzoeksagenda beoogt het toepassingsgericht wetenschappelijk onderzoek naar en voor de politie te bevorderen en de doorwerking van de uit dit onderzoek opgedane kennis naar (politie) praktijk en onderwijs sterk te verbeteren. Dat laatste thema is complex en heeft al langer de aandacht van bestuurders, politieleiding en onderzoekers, in Nederland en in het buitenland. Een moderne politie kan niet goed functioneren zonder begeleidend onderzoek, maar het aantal significante vernieuwingen die voortkwamen uit (wetenschappelijk) onderzoek en vervolgens breed ingang vonden in de politie, is beperkt. Meestal was sprake van onderzoekers die gelijk optrokken met vernieuwers in de politie en een verkennende, begeleidende en evaluerende rol speelden. Volharding bleek veelal onontbeerlijk. Voorbeelden van dergelijke vernieuwingen zijn de introductie van de wijkteams, de de-escalerende aanpak van grootschalige ordeverstoringen, de bestrijding van georganiseerde misdaad en de aandacht voor slachtoffers. Hoewel iedere kennisvraag zijn eigen onderzoeksdesign met zich meebrengt, zal de Politieacademie zich, vanwege haar unieke positie dicht tegen de politiepraktijk aan, sterk richten op het uitvoeren van op toepassing gericht wetenschappelijk onderzoek in en in samenwerking met de politiepraktijk.

De lectoraten van de Politieacademie hebben in de afgelopen jaren diverse werkvormen ontwikkeld om de overdracht van kennis naar de politiepraktijk en het onderwijs te bevorderen zoals peer review trajecten in het crowd management, actie-onderzoek in het basispolitiewerk, lectorale colleges in het politieonderwijs en het opzetten van modules, het maken van lesbrieven en de formulering van een canon van de professionele literatuur voor politiedocenten. Niettemin bleek uit de visitaties van de lectoraten dat de transfer van kennis, in het bijzonder naar het onderwijs, voor verbetering vatbaar is. In de programmatische uitwerking van de Strategische Onderzoeksagenda zal hier daarom expliciet aandacht aan worden besteed. Daarbij wordt gedacht aan promotieonderzoek naar verbetering voor deze transfer, aan structurele participatie van docenten in onderzoek van de lectoraten, aan onderzoekers van de universiteiten en onderzoeksinstituten die embedded toetsend onderzoek in de politie verrichten en aan alternatieven voor de publicatie van onderzoeksresultaten in traditionele boekvorm.

¹¹ Kamerstukken II, 2012/13, 29 628, nr. 388, blz. 8.

Colofon



Uitgave	Politieacademie
Datum	September 2014
Oplage	XXX exemplaren
Productiebegeleiding	Communicatie & Marketing, Politieacademie
Vormgeving	CLIC-design bv, Enschede
Fotografie	Hollandse hoogte Nationalebeeldbank Politieacademie
Drukwerk	Repro Politieacademie
Voor reacties, vragen of exemplaren:	directie.oko@politieacademie.nl

© 2014 Politieacademie
Behoudens de door de wet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt zonder schriftelijke toestemming van Politie en Politieacademie, die daartoe door de auteurs met uitsluiting van ieder ander onherroepelijk is gemachtigd.

Strat Onderzoek

14-012-03