

De maatschappelijke integratie van de politie

Radboud Universiteit 

Samenvatting, uitgesproken bij de verdediging van het gelijknamige proefschrift op dinsdag 4 juni 2024 aan de Radboud Universiteit te Nijmegen

Sinds de gezagscrisis van de jaren zestig streeft de politie in Nederland naar integratie in de maatschappij. Hierbij gaat het om een politie die goed weet wat er in de wijken speelt en die streeft naar een wederkerige relatie met de bevolking. Alhoewel dit uitgangspunt breed wordt gesteund, staat de lokale inbedding van de politie al jaren onder druk.

Het streven naar integratie van de politie in de maatschappij gaat terug tot de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw. In de roerige jaren zestig kwam het tot felle confrontaties tussen de politie en de bevolking. De politie die gewend was aan gezagsgetrouwe burgers, wist zich geen raad met de vreedzame protesten van provo en van andere demonstranten. Het gezag van de politie, dat decennialang vanzelfsprekend was geweest, was dat opeens niet meer. Bij de rellen rond het huwelijk van prinses Beatrix en prins Claus trachtte de politie in totale verwarring met harde hand de rust te herstellen. Dit leidde tot brede maatschappelijke verontwaardiging. De legitimiteit van de politie stond ter discussie.



Ook binnen de politieorganisatie klonk kritiek op het instrumentele optreden van de politie, die strikt de letter van de wet volgde. Toen enkele jonge hoofdinspecteurs halverwege de jaren zeventig de opdracht kregen een advies op te stellen over de sterkte en formatie van de politie, grepen zij dit aan om een eigentijdse visie op de politie te formuleren. Zij meenden dat het geen zin had uitspraken te doen over de sterkte van de politie, als niet eerst de vraag werd beantwoord wat de rol van de politie in de samenleving zou moeten zijn. Hun ideeën resulteerden in het rapport *Politie in Verandering*, dat in 1977 verscheen en dat in de jaren daarna zeer invloedrijk zou zijn. Zij formuleerden een visie gebaseerd op integratie van de politie in de samenleving, om een wederkerige relatie met de bevolking op te bouwen en zo de verloren legitimiteit terug te winnen. De politie zou moeten werken vanuit kleinschalige teams in de wijken, die verantwoordelijk waren voor al het dagelijkse politiewerk. De medewerkers van deze wijkteams moesten zelf actief nadenken wat er nodig was in hun wijk. Ze moesten zelf hun oor te luister leggen. En zelf met ideeën komen. Hierin klinkt duidelijk het democratiseringsideaal uit de jaren zeventig door.

De opstellers van het rapport benadrukten verder dat de politie veel meer was dan een instrument in handen van de overheid. De politie had een eigenstandige rol en verantwoordelijkheid, uiteraard binnen de kaders van de wet. De politie moest maatschappelijke ontwikkeling mogelijk maken, door niet alleen de bestaande orde te beschermen, maar ook ruimte te bieden voor nieuwe ideeën en opvattingen. Het beschermen van de persoonlijke vrijheid en het bewaken van de waarden van de democratische rechtstaat waren hierbij belangrijke ankerpunten. De ideeën uit *Politie in Verandering* hebben generaties politieleiders gevormd. Het idee van kleinschalige wijkteams kreeg in de jaren tachtig concreet vorm in verschillende politiekorpsen. Later ontwikkelde zich hieruit het concept van gebiedsgebonden politie, dat ook in de huidige nationale politie een voorname plaats heeft.

Alhoewel er dus sprake lijkt van continuïteit in het streven naar integratie van de politie in de samenleving, zijn er verschillende ontwikkelingen die een andere kant op wijzen. Door schaalvergroting is de politie op grotere afstand van de bevolking komen te staan. Het maatschappelijk klimaat is heel anders dan in de jaren zeventig. Het idee dat de politie een bijdrage kan leveren aan de ontwikkeling van de samenleving lijkt plaatst te hebben gemaakt voor een roep om steviger en repressiever optreden. Andere ontwikkelingen zijn de toegenomen pluriformiteit in de samenleving en de snelle digitalisering voor onze maatschappij.

Deze ontwikkelingen vormden de aanleiding voor deze studie. De actuele betekenis en relevantie van het streven naar integratie van de politie in de maatschappij is in vijf deelstudies onderzocht:

- De eerste deelstudie doet verslag van een reeks interviews met zittende en voormalige strategisch leidinggevendenden bij de politie. Ik concludeer dat er nog steeds steun is voor het streven naar integratie van de politie in de samenleving, maar dat dat wel aanpassing aan de huidige tijd vergt. Naast de focus op de wijk, moet de politie ook integreren in de digitale wereld en in verbinding staan met uiteenlopende communities.
- De tweede deelstudie gaat over rechtstatelijke waarden. Politieleiders tonen zich bezorgd om toenemende politieke sturing op de politie. Zij benadrukken dat de politie geen uitvoeringsorganisatie is, maar een eigenstandige functie in de samenleving vervult, die ook een grote symbolische waarde heeft. Juist in tijden van toenemende polarisatie moet de politie pal staan voor de waarden van de democratische rechtstaat, in het bijzonder artikel 1 van onze Grondwet.
- De derde deelstudie gaat over de wijkagent, de vooruitgeschoven post van de politie in de wijken. Ik heb met wijkagenten en met hun chefs gesproken over hun werk en hoe zij daarover verantwoording af willen leggen. Uit het onderzoek komt naar voren dat wijkagenten een dubbele loyaliteit ervaren: naar de bewoners in hun wijk, en naar de eigen organisatie. De eisen die de organisatie stelt, sluiten niet altijd aan wat zij nodig vinden voor hun wijk.
- De vierde deelstudie gaat over de keerzijde van maatschappelijke integratie van de politie. Ligt cliëntelisme en nepotisme niet op de loer als de politie zo dicht naast en met de bevolking haar werk doet? Ik onderzoek dit aan de hand van een case study over een politieteam dat de lokale context leidend maakte voor het werk. Na hiermee eerst zeer succesvol te zijn geweest, kwam het team in het nieuws door normoverschrijdend gedrag. Ik concludeer dat deze gedragingen niets te maken hebben met de keuze om de lokale context centraal te stellen, maar dat het ontbreken van adequate begeleiding en sturing de oorzaak is geweest. Deze casus laat zien dat de politie waardevolle resultaten kan bereiken als zij de gemeenschap waar zij voor werkt echt centraal stelt. Professionele ruimte voor politiemensen is daarvoor essentieel. Maar dat kan niet zonder passende leiding en begeleiding.
- De vijfde en laatste deelstudie gaat over politiewerk in wijken met een zeer diverse bevolking, waar bewoners bovendien vaak wantrouwend staan tegenover de politie. Juist in deze wijken is het van belang dat de politie tijd kan investeren in het opbouwen van relaties. Dit is lastig, maar niet onmogelijk. Politiemensen moeten er wel de tijd voor krijgen. En ook het belang ervan inzien. Aan de hand van twee case studies laat ik zien dat dit niet vanzelfsprekend is.

Op basis van de vijf deelstudies concludeer ik dat het streven naar maatschappelijke integratie onverkort relevant is. Om te weten wat er speelt in de wijken. Voor de informatiepositie van de politie. Om goed in te kunnen spelen op de behoeften van mensen. Om problemen tijdig te signaleren. Om repressief optreden te voorkomen en om samen met de bevolking te werken aan leefbare en veilige wijken.

Er wordt wel gezegd dat het streven naar maatschappelijke integratie het antwoord is op een crisis die lang en breed voorbij is. Ik weerleg deze kritiek. De legitimiteit van de politie spreekt niet voor zich, maar moet telkens opnieuw verdiend worden. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de discussie over etnisch profileren, die laat zien dat niet alle Nederlanders de politie als hún politie beschouwen. Er is werk aan de winkel om een politie voor iedereen te zijn. Een ander voorbeeld zijn de kritische reacties op het politieoptreden bij de vele en uiteenlopende demonstraties

waarvan ons land de laatste jaren getuige is. De acceptatie van het politieoptreden is minder vanzelfsprekend dan in de achterliggende decennia. Sociale legitimiteit spreekt niet voor zich, maar vergt actief onderhoud.

De huidige samenleving is ontegenzeggelijk complexer dan die van de jaren zeventig. Integreeren in de maatschappij is er daarmee niet makkelijker op geworden. Maar het is wel de basis om een wederkerige relatie met de bevolking op te bouwen. Deze noodzaak wordt nog steeds breed gedeeld, door politiemensen op alle niveaus in de organisatie. Maar de politie ontwikkelt zich desondanks in tegengestelde richting, onder meer door dominantie van het bedrijfsmatig denken. De verbinding met de bevolking staat onder druk door schaalvergroting, sluiting van bureaus, permante druk op de wijkzorg en de keuze voor een afstandelijk dienstverleningsconcept. De politie maakt onderdeel uit van het fundament van onze democratische rechtsorde. Dat is een waarde op zich, die niet alleen door financieel-economische bril bekeken moet worden.

Daarnaast ontwikkelt de politie zich meer in de richting van een justitiële politie, georiënteerd op het strafrecht. Dit terwijl veel van het politiewerk raakt aan sociale problematiek, waar het strafrecht vaak geen passende oplossingen voor biedt. De opmars van *big data* en *artificial intelligence* biedt de politie allerhande nieuwe mogelijkheden. Maar er is tegelijkertijd een groot risico, omdat er ongemerkt een heel andere politie zou kunnen ontstaan. Een die gebaseerd is op permanente surveillance en controle van staatswege. Het paradigma van *policing by consent*, zoals we dat vanaf de jaren zeventig gewend zijn, waarbij de politie werkt op basis van instemming en medewerking van de bevolking, zou daarmee kunnen verschuiven naar dat van *policing by control*. Er staat dus veel op het spel. Met mijn studie hoop ik bij te dragen aan een hernieuwd besef van het belang van maatschappelijke integratie van de politie.

Ivo van Duijneveldt

Boomcriminologie *De maatschappelijke integratie van de politie.* Boom criminologie, 2024.
ISBN 9789047302193 | 1e druk | 286 blz.

/Andersson Elffers Felix Dit promotieonderzoek is mede mogelijk gemaakt door Andersson Elffers Felix.