



‘Tot op heden is dergelijk onderzoek niet verricht’







‘Tot op heden is dergelijk onderzoek niet verricht’

*De effectiviteit van de politie en haar legitimiteit:
studies tegen het licht gehouden*

De stand van kennis en onderzoek, deel II

P. van Reenen



In opdracht van:
Programma Politie & Wetenschap

Omslag: Martien Frijns
Het citaat in de titel is ontleend aan Morée e.a., 2007: 25.

Ontwerp + omslag:
Vantilt Producties & Martien Frijns

ISBN: 978 90 3524 593 8

NUR: 600, 824

Realisatie:
Reed Business, Amsterdam

© 2012 Politie & Wetenschap, Apeldoorn

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opname of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16b Auteurswet 1912 juncto het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Publicatie- en Reproductierechten Organisatie (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

No part of this publication may be reproduced in any form, by print, photo print or other means without written permission from the author.

Inhoud

	Voorwoord	9
1	Introductie	13
1.1	Inleiding	13
1.2	Aanpak en werkwijze	15
1.3	Leeswijzer	18
2	Effectiviteit en legitimiteit nader bezien	19
2.1	Effectiviteit en kijk op politiewerk	19
2.2	De bepaling van effectiviteit	23
2.3	Legitimiteit en haar bepaling	27
3	Brede effectiviteitsstudies	31
3.1	Inleiding	31
3.2	Prestaties gemeten	33
3.3	De benadering van het CPB	36
3.4	De meta-evaluatie van het SCP: waar is de politie?	38
3.5	Kwaliteitssystemen en doelbereiking	39
3.6	Het beeld	41
4	De brede basispolitiezorg	45
4.1	Inleiding: van smal naar breed en weer terug	45
4.2	Tussen brede basispolitiezorg en integrale veiligheid	46
4.2.1	Teampolitie en gebiedsgebonden politiezorg	46
4.2.2	De weg naar een integrale aanpak: stadsmariniers en bestuur, veiligheidshuizen en justitie	49

4.3	De klassieke instrumenten	52
4.3.1	Toezicht en preventie	52
4.3.2	Geweldstoepassing en conflicthantering	55
4.3.3	Hulpverlening, bemiddeling en terug naar de burger	59
4.4	De aanpak van verloedering, overlast en onveiligheid	60
4.5	Het beeld	62
5	Openbareordehandhaving en terreurbestrijding: een overzichtelijk veld	69
5.1	Inleiding	69
5.2	Grote evenementen en ordeverstoringen	71
5.3	Rechtmatigheidsaspecten	75
5.4	Terreurbestrijding	76
5.5	Het beeld	77
6	Opsporing van strafbare feiten	83
6.1	Inleiding	83
6.2	Effectiviteit internationaal vergeleken	85
6.3	Ophelderingspercentages en slachtofferstudies	87
6.4	Zware en georganiseerde criminaliteit	89
6.4.1	Bijzondere opsporingsmethoden	89
6.4.2	De Monitor Georganiseerde Criminaliteit	91
6.4.3	Naar een bredere aanpak	93
6.5	Veelvoorkomende criminaliteit	98
6.6	Het beeld	99
7	Verkeerszorg	103
7.1	Inleiding	103
7.2	Verkeerstoezicht	104
7.3	Planmatigheid van de inzet	106
7.4	Verkeersveiligheidsbeleid	108
7.5	Het beeld	109

8	Legitimiteit en empirie	113
8.1	Inleiding	113
8.2	Legitimiteit	114
8.2.1	Het begrip	114
8.2.2	Tevredenheid en vertrouwen	116
8.3	Studies en discussies: worstelen met de empirie	117
8.3.1	Legitimiteit en empirie	117
8.3.2	Vertrouwen	119
8.3.3	Tevredenheid	120
8.3.4	Gehoorzaamheid en verzet	124
8.4	Conclusies	126
9	Er is nog zoveel te doen	129
9.1	Inleiding	129
9.2	Effectiviteit	129
9.3	De constructie van samenhang	136
9.4	Legitimiteit	140
	Nawoord	143
	Literatuur	151
	Bijlage	163



Voorwoord

Stand van kennis over politieke professionaliteit en effectiviteit

De opdracht van P&W: kennis ontwikkelen en overdragen

Het Programma Politie & Wetenschap (P&W) is in 2000 van start gegaan met als primaire opdracht het formuleren en uitvoeren van een meerjarig onderzoeksprogramma op het gebied van politie en wetenschap. Daarmee moest een (kennis)brug geslagen worden tussen het politie- en het wetenschapsveld, zeg maar: tussen theorie en praktijk. Er moest meer wetenschappelijke kennis bij de politie gebracht worden en tegelijk moest omgekeerd de politie meer ontvankelijk worden voor de daadwerkelijke toepassing van relevante kennis. De noodzaak leek evident: de politie is, hoe men het wendt of keert, in veel opzichten een kennisintensieve organisatie en de uitvoering van het politiewerk moet voldoen aan hoge professionele en ethische standaarden.

De opdracht van P&W was dus eerst en vooral om zorg te dragen voor relevante wetenschappelijke kennis: kennis niet omwille van de kennis, maar 'toepassingsgericht'. Kennis, met andere woorden, die zowel het denken over als het daadwerkelijk functioneren van de politie op een hoger plan kan brengen. Kennis ook met een zekere duurzaamheid, die het proces van voortdurend professionaliseren van de politie en innoveren van het politiewerk stuurt en ondersteunt. Het meerjarenonderzoeksprogramma, dat in beginsel integraal extern wordt aanbesteed, is hiervoor het belangrijkste vehikel. Het is thematisch van opzet, dat wil zeggen: opgebouwd rondom een aantal vooraf geselecteerde en gedefinieerde prioritaire onderzoekthema's en kennisvragen.

Het meerjarenonderzoeksprogramma van P&W is effectief gestart in 2001. In de daaropvolgende jaren is het geleidelijk op- en uitgebouwd. Het lopende onderzoeksprogramma, dat jaarlijks wordt geactualiseerd, met name vanuit de opbrengst van de jaarlijkse Call, omvat steeds zo'n veertig à vijftig onderzoeksprojecten, in verschillende stadia van uitvoering. De opbrengst – voor het merendeel uiteraard onderzoeksrapporten, maar ook speciale uitgaven of bundels – wordt zichtbaar in de drie eigen publicatiereeksen: Politiewetenschap, Politiekunde en P&W-Verkenningen. Tezamen vormen zij de *body of knowledge* die is opgebouwd.

De opgebouwde kennis van P&W bestrijkt een breed kennisterrein, onvermijdelijk gezien de aard, breedte en complexiteit van de functie en het functioneren van de politie die erin worden weerspiegeld. Functie en functioneren van de politie worden belicht vanuit verschillende invalshoeken en wetenschappelijke disciplines, met gebruikmaking van verschillende onderzoeksmethodieken of, zo men wil, paradigma's. Feit is immers dat het (nog) ontbreekt aan één overkoepelende, normerende 'politiewetenschap'. Juister is derhalve te spreken van een gemêleerd landschap van 'politiewetenschappen': systematische kennis- en wetenschapsvorming over de politie of politiefunctie zoals die vanuit of binnen verschillende wetenschappelijke disciplines (onder meer bestuurs- en organisatiekunde, rechten, psychologie, criminologie, sociologie, economie) gestalte krijgt.

Het is mede om deze reden dat P&W ervoor heeft gekozen haar kennisopbouw thematisch te laten verlopen langs onderzoekslijnen:

- 1 de taakomgeving van de politie;
- 2 de dagelijkse politiezorg en de veiligheidspraktijk;
- 3 innovatieve en effectieve werkwijzen van de politie.

P&W heeft zich dus niet 'beperkt' tot een paar hoofdthema's binnen een bepaald, dominant paradigma, zoals in veel wetenschappelijke vakgroepen gebruikelijk is.

Het is een vorm van programmeren die naast belangrijke voordelen, met name in termen van relevantie en bruikbaarheid van kennis, ook nadelen heeft. Zo ligt altijd het risico van 'versplintering' van kennis(opbouw) op de loer en, mede daardoor, van (structurele) kennisleemten. Dat noopt, in elk geval periodiek, tot bezinning en reflectie op de vraag: wat weten we nu, wat (nog) niet of niet voldoende? Welk kennisgebied is voldoende afgedekt en/of uitgediept, welk niet? Beantwoording van die vraag, die zich overigens niet hoeft te beperken tot wat P&W aan kennis heeft ontwikkeld, kan weer een belangrijke basis leggen voor de onderzoeksagenda van de komende jaren.

De state of the art van kennis en onderzoek; twee overzichtsstudies

Ruim tien jaar P&W is een goed moment voor een pas op de plaats, het opmaken van een tussenbalans wat betreft de stand van de kennis (en de theorievorming) op het kennisdomein van P&W – eerder 'afgepaald' als functie en functioneren van de politie. Zo'n tussenbalans opmaken is overigens geen sinecure. De vele aspecten en invalshoeken van het kennisobject vinden, on-

vermijdelijk, hun weerspiegeling in de literatuur, nationaal en internationaal. Die is even veelomvattend als rijk en gevarieerd, niet alleen wat betreft kennisthema's en vragen, maar ook qua wetenschappelijke disciplines en methoden. Dat hele kennisdomein integraal, uitputtend in beeld brengen, met inbegrip van een inhoudelijke bespreking en beoordeling, is een megaklus waar wij ons hier niet aan wagen. Beperking is geboden en dat betekent onvermijdelijk het maken van keuzes en aanbrengen van focus.

Gekozen is voor een overzicht van de stand van kennis en onderzoek, met name in eigen land, ten aanzien van een drietal kernthema's: de *legitimiteit*, *professionaliteit* en *effectiviteit* van de politie. Gedrieën maken zij de kern uit van het functioneren van de politie en de eisen die daaraan worden gesteld in een democratische rechtsstaat. Verdeeld over twee deelstudies (de ene gericht op legitimiteit en effectiviteit, de andere op professionaliteit) worden drie vragen beantwoord.

- 1 Wat weten we, vooral uit Nederlands onderzoek, over enerzijds de professionaliteit en anderzijds de legitimiteit en effectiviteit van de politie?
- 2 Wat weten we (nog) niet of niet voldoende, waar zitten kennisleemtes?
- 3 Waar zou toekomstig onderzoek, met name ook in het kader van P&W, zich bij voorkeur op moeten richten?

Beide studies gaan uitgebreid in op de drie kernbegrippen en hun inhoud en betekenis in de bijzondere context van politie en politiewerk. Die maakt de invulling van deze kernbegrippen problematisch: hun precieze inhoud en betekenis zijn verre van evident en eenduidig. Maar daarmee is de kous niet af. Ook het onderzoek ernaar dient geproblematiseerd. Het kent, deels onvermijdelijk, zoals hiervoor betoogd, naast vele variaties en invalshoeken ook de nodige valkuilen en onvolkomenheden. Anders gezegd: een overzichtsstudie naar de stand van kennis wat betreft de professionaliteit, effectiviteit en legitimiteit van de politie impliceert tegelijk onderzoek naar de stand van onderzoek, inclusief de theorievorming.

De beide deelstudies monden uit in een gemeenschappelijk slothoofdstuk waarin de uitkomsten van beide deelstudies op elkaar worden betrokken en waarin een aanzet wordt gegeven voor een onderzoeksagenda voor de toekomst.

Frits Vlek, programmadirecteur Politie & Wetenschap



Introductie

1.1 Inleiding

Wat weten we eigenlijk van de effectiviteit van de politie? Die vraag kwam op in de reflectie op de evaluatie van het programma Politie & Wetenschap. Iets nauwkeuriger geformuleerd betrof de vraag de stand van zaken van het empirisch wetenschappelijk onderzoek naar de effectiviteit van de politie in Nederland. Er was een tweede soortgelijke vraag. Die betrof het empirisch onderzoek naar de legitimiteit van de politie. Beide thema's zijn groot en even belangwekkend als lastig. Het belang is evident. Wie de recente onlusten in Londen en daarna in andere delen van Engeland heeft gevolgd en de moeite die het de politie en later de regering kostte om enige controle terug te krijgen over de stad, beseft het belang ervan. De voorvallen illustreren het belang van onze thema's en tegelijk ook de gecompliceerdheid ervan. Want is het niet juist de Britse politie die steeds georiënteerd is geweest op het behoud van haar legitimiteit bij de bevolking; en ook daar gaat het mis. Zowel vragen naar de wijze van politieoptreden – meer of minder robuust – als naar het beleid van de regering met betrekking tot achterstandswijken, werkloosheid en jongeren zullen aan de orde komen. De handhaving van de rechtsorde is een conditie voor een vreedzame samenleving en voor economische ontwikkeling, en handhaving van de openbare orde is een voorwaarde voor publieke veiligheid. Gebrek aan effectiviteit brengt die waarden in gevaar. Legitimiteit is weer een voorwaarde voor effectief politiewerk. Zonder legitimiteit wordt dwang het belangrijkste instrument van de politie en neemt haar vermogen om geaccepteerd haar werk te doen sterk af. Een politie die legitimiteit ontbeert, kan in een samenleving van enige complexiteit niet functioneren.

Er is een hele studie te schrijven alleen al over de vraag wat politieke effectiviteit is. Ik zal dat niet doen, maar het is een vraagstuk dat hinderlijk blijft hangen boven elke discussie over politieke effectiviteit. Het thema komt nooit los van andere even belangrijke uitgangspunten of doelstellingen voor. Vanuit bijvoorbeeld een rechtsstatelijk en mensenrechtenperspectief is integriteit het belangrijkste kenmerk van de politie en staat de vraag naar de doelbereiking

daarbij in de schaduw. Effectiviteit is dus altijd aan condities onderhevig en daardoor gehandicapt, zo u wilt. Een integere politie kan dus het doel zijn, en in die combinatie zal effectiviteit altijd problematisch want secundair zijn. Zo'n benadering is nooit onomstreden omdat sommigen in de samenleving de last dragen van de lagere prioriteit van effectief handelen. Sommige van de aanbevelingen van de Enquêtecommissie Opsporingsmethoden (1996) hebben naar het zich laat aanzien de effectiviteit van de opsporing verminderd.

Dicht bij de rechtsstatelijke benadering van de politie ligt ook de opvatting die de eis van legitimiteit stelt als voorwaarde voor effectiviteit van de politie. Ook in die benadering valt de prominentie van doelbereiking terug om bijna voorrang te geven aan wat een ander effectiviteitscriterium genoemd kan worden: de politie is effectief wanneer ze legitiem is. En passant wordt dan de onbepaalbaarheid van de taak van de politie aangevoerd als argument om het niet meer te hebben over doelbereiking in termen van de taak van de politie. Maar wat te denken van het gemor van mensen die zich door de politie niet beschermd weten? Of de onrust die opkomt wanneer het aantal liquidaties in een stad toch wat groot begint te worden? Of de parlementaire enquête die ongetwijfeld wordt uitgevoerd bij de eerstvolgende terroristische aanslag waarbij de politie mogelijk in gebreke bleef?

De vraag naar effectiviteit wordt terecht gesteld en tegelijkertijd blijft het begrip in relatie tot de politie tot nu toe problematisch. Voor studies betreffende de legitimiteit van de politie ligt het niet veel anders. Ik wees al op de mogelijkheid om legitimiteit als belangrijkste doel voor de politie te formuleren. Het legitimiteitsbegrip ligt zo beschouwd heel dicht tegen effectiviteit aan, soms ook tegen legaliteit, en in de IRT-affaire speelden beide aspecten in het oordeel over de kwaliteit van de opsporing een rol. Daarbij is een extra complicatie dat het begrip 'legitimiteit' binnen politieonderzoek en bij beleidsmatige en ook bij wetenschappelijke beschouwingen betrekkelijk losjes wordt gebruikt en gepopulariseerd is. Veelal wordt het gelijkgesteld met vertrouwen in de politie, en zoals ik opmerkte, hangt dat vertrouwen soms weer sterk samen met de mate van effectiviteit. Ook dat begrip vraagt een goede definitie, wil een zoektocht naar empirische studies geen zwerftocht worden.

In deze korte studie wordt verslag gedaan van de zoektocht naar studies die zich betrekken op die twee thema's. Het gaat daarbij, zoals aangegeven, om empirische studies en niet om beschouwingen over effectiviteit en legitimiteit. Ik heb mij bepaald tot Nederlandse onderzoeken. Ponsaers e.a. (2009) hebben recentelijk breed onderzoek gepubliceerd naar de stand van zaken in het internationale politieonderzoek in Europa en de Angelsaksische wereld en

25 jaar teruggekeken. Ze hebben dus niet alleen naar effectiviteit en legitimiteit gekeken en zich ook niet beperkt tot empirische studies, maar ze keken naar alle onderzoeksterreinen. Ik verwijs voor een breder beeld graag naar hun boeiende studie.

De onderzoekers schetsen een beeld van een in toenemende mate door Angelsaksische landen gedomineerd onderzoeksterrein, waarin een enorme verscheidenheid zichtbaar is (Ponsaers 2010).¹ Het grootste deel ervan is beleidsonderzoek, aangevraagd en veelal gefinancierd door overheden, wat mogelijk het sterk pragmatische karakter ervan verklaart. Er is, zo stellen zij, een overwicht ontstaan van een bestuurskundig type onderzoek, een discipline die goed aansluit bij de aard van de vragen die beleid stelt. Onderzoek in het kader van *new public management* sluit bij deze lijn aan. Effectiviteitsonderzoek is doorgaans onderzoek in opdracht van geldschietters of opdrachtgevers. Ponsaers constateert ook alom een grote mate van verbrokkeling van onderzoek, een waarneming waarop ik voor het Nederlandse empirische politieonderzoek zal terugkomen. Interessant is ook de mate waarin politie-instellingen zelf onderzoek entameren en ook soms vanuit de politie afkomstige onderzoekers het onderzoek uitvoeren.² Onderzoeksmethoden variëren, maar er is vaak sprake van een combinatie van technieken. Participerende observatie wordt volgens Ponsaers beschouwd als de belangrijkste methode, hoewel ook documentenstudies en studies waarbij gebruik wordt gemaakt van interviews veel voorkomen. Interessant is ook dat Ponsaers de vraag stelt onder welke politieke condities welk onderzoek gedijt. Ik zal in de conclusies van de hoofdstukken en ook in het eindhoofdstuk weer aansluiten bij de mooie observaties van Ponsaers.

1.2 Aanpak en werkwijze

De zoektocht naar empirische studies over de effectiviteit en de legitimiteit van de politie voltrekt zich in deze rapportage langs twee wegen. De eerste is die van de beschrijving van studies over de effectiviteit van de politie. Die

1 Jammer dat ook de USA niet zijn meegenomen, dan was de dominantie van de Engelstalige onderzoekers nog sterker zichtbaar geworden.

2 Zie ook mijn bijdrage aan de afscheidsbundel van Van der Vijver voor de toespitsing van deze observatie op Nederland (Van Reenen, 2009).

geven een beeld van het veld en van de verschillende benaderingen. Ik heb daarbij betrekkelijk ruimhartig geselecteerd. De studies moesten betrekking hebben op effectiviteitsvragen en er is in eerste instantie niet scherp geselecteerd op de vraag of de onderzoeksmethoden voldoen aan de eisen van evaluatieonderzoek. Daardoor is het mogelijk een beeld te geven van de belangrijke onderzoeken zonder meteen in een methodologische discussie terecht te komen over de waarde van een benadering. Ik heb ook de vrijheid genomen om een aantal van deze studies kort te beschrijven. Dat maakt duidelijk waar het over gaat. De tweede is die van de ordening en weging van de verschillende studies en de 'hardheid' van de gebruikte methodes, in een poging om een hanteerbaar overzicht te krijgen van de stand van zaken op dit deel van de politiestudies. Daarnaast vinden door de ruimere beschouwingswijze ook andere onderzoeksdisciplines een plaats in de inventarisatie. De eerste invalshoek van deze studie, die van de inventarisatie, maakt een globale beschrijving van de stand van zaken bij het onderzoek naar de effectiviteit van de politie mogelijk. De tweede invalshoek, de ordening en weging van onderzoek, geeft richting aan deze studie naar systematisering van kennis en naar mogelijk *evidence-based* beleid en rechtshandhaving.³

Al met al is dit project tot op zekere hoogte toch een zwerftocht gebleven. Dat heeft drie oorzaken. De eerste is dat ik niet heb kunnen nalaten om van de ingebrachte literatuur ook inhoudelijk iets te zeggen. Ik geef dus ook een beeld van de inhoud van een aantal studies en beantwoord niet alleen de vraag of een onderzoek voldoet aan eisen van evaluatieonderzoek. De tweede oorzaak ligt bij mijn behoefte aan context; ik probeer van elk domein een kort historisch beeld van de ontwikkeling van het onderzoeksveld en de thema's te geven. Dat helpt mij bij de analyse van het betreffende onderzoeksdomein.

De derde oorzaak is de lastigste. Ik stipte hem al aan. Hij heeft betrekking op de voor goed evaluatieonderzoek aan te leggen criteria. Ik heb de aanvankelijke opzet om alleen harde studies – studies die methodologisch aan hoge eisen van interne validiteit voldoen – op te nemen, losgelaten. Van Noije & Wittebrood (2008) hebben wat die 'harde' studies betreft belangrijk werk gedaan. Zij zijn in hun studie *Sociale veiligheid ontsleuteld* nagegaan wat de veronderstelde en werkelijke effecten van het veiligheidsbeleid van de overheid zijn, en zijn ook de plausibiliteit van de bij dat beleid gehanteerde beleids-

3 De vraag naar de haalbaarheid, de wenselijkheid en de betaalbaarheid van *evidence-based policing* is een heel interessante. Ik stel hem hier maar even.

theorieën nagegaan. Ook Van der Knaap, Nijssen & Bogaerts (2006) zaten op die lijn bij hun onderzoek van studies naar de effecten van preventiemaatregelen op geweld in het publieke domein.

Door de eisen van interne validiteit te verlagen, kunnen meer studies worden beschreven en is er ook ruimte om de resultaten van die studies te erkennen als relevant voor politiebeleid en politiewerk. Ik wil tegelijkertijd buigen voor het argument dat er belangrijke politiedomeinen zijn waarbinnen rigoureuze standaarden niet kunnen worden aangehouden, omdat het domein zich er niet voor leent. Er moet dus ruimte zijn voor typen van evaluatieonderzoek die niet aan die eisen voldoen.

Er zijn bovendien zeer waardevolle wetenschappelijke disciplines die andere methoden hanteren dan de kwantitatieve en die tot binnen die discipline als valide beschouwde conclusies over effectiviteit van politiewerk leiden. Cultureel antropologen bijvoorbeeld hanteren andere criteria en dringen met hun methoden door op terreinen van politiewerk waarin kwantitatief beleidsonderzoek het laat afweten.

Ik hink dus op ten minste twee gedachten. Dat is wat inconsequent en het vermindert zeker de eenduidigheid en helderheid van deze studie. Tegelijkertijd geeft het de ruimte om te zoeken naar bijdragen die binnen bijvoorbeeld het lastige terrein van de ordehandhaving op een andere manier leiden tot zinnige antwoorden op effectiviteitsvragen. En er is nóg een reden om deze onderzoeken te betrekken in onze studie. De vraag of *evidence-based policing* mogelijk en wenselijk is, vraagt ook dat de wetenschappelijke informatie uit andere disciplines die het beeld over effectiviteit kunnen verhelderen en uitbreiden, wordt meegenomen. Mijn vermoeden is ook dat deze onderzoeken een ander licht werpen op de mogelijkheden van *evidence-based policing*.

De keuze van de studies is – het spreekt vanzelf – in de eerste plaats bepaald door de vraag of empirisch onderzoek naar de effectiviteit en de legitimiteit van politiewerk daarin een betekenisvolle plaats inneemt. Die studies zijn meegenomen in deze beschouwing. Er is gezocht op basis van de catalogi van de Politieacademie, het ministerie van Justitie en het ministerie van Binnenlandse Zaken. Verder is gezocht op de publicatielijsten en websites van organisaties die zich op het terrein van het politieonderzoek begeven.⁴ Als start-

4 Het Centraal Bureau voor de Statistiek, Centraal Planbureau, Crisis Onderzoek Team, Sociaal Cultureel Planbureau, Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie, Programma Politie & Wetenschap, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum, Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, INK Politie, ABRIO.

jaar is daarbij 1990 aangehouden. Waar voor die tijd belangwekkend onderzoek is verricht, is incidenteel zo'n studie toch meegenomen. De materiaalverzameling loopt tot begin 2010.

1.3 Leeswijzer

Ik heb het verzamelde materiaal geordend naar de bekende politiedomeinen. Dat heeft het voordeel van de herkenbaarheid. Een nadeel is dat werkwijzen soms niet specifiek zijn voor een domein, of dat er samengewerkt wordt in combinaties van domeinen en dat effectiviteitsvragen niet in één domein te beantwoorden zijn.

De hoofdmoot van deze studie bestaat dus uit de beschrijvingen en analyses van onderzoeken per politiedomein. Het tweede hoofdstuk bevat de probleemstelling en een eerste beschouwing over effectiviteits- en legitimiteitsbegrippen. Hoofdstuk 3 behandelt wat ik brede effectiviteitsstudies over de politie noem, studies die de verschillende domeinen van politiewerk overschrijven. Het zijn zonder uitzondering kwantitatieve studies.

De volgende hoofdstukken volgen als het ware de klassieke indeling van politiewerk: eerst komt in het vierde hoofdstuk de brede basispolitiezorg aan bod met een grote variatie aan onderzoeken, zowel kwalitatieve als kwantitatieve. In hoofdstuk 5 volgen studies over de effectiviteit van de handhaving van de openbare orde, waaronder ik hier alleen de handhaving van de orde bij grotere ordeverstoringen en terreurbestrijding reken. In hoofdstuk 6 behandel ik studies op het gebied van de opsporing van strafbare feiten, daarna volgt een kort hoofdstuk over de verkeerszorg. Het achtste hoofdstuk geeft een overzicht van de empirische studies op het gebied van legitimiteit van politiewerk, en het laatste en negende hoofdstuk bevat de conclusies. In de inleiding bij elk hoofdstuk neem ik een historische aanloop om de behandelde studies in perspectief te zetten.

Effectiviteit en legitimiteit nader bezien

2.1 Effectiviteit en kijk op politiewerk

De vraag wat effectief is, is gemakkelijker gesteld dan beantwoord. Wie iets nauwkeuriger kijkt naar dat begrip, stuit op belangrijke complicaties die niet een-twee-drie te verhelpen zijn. Ik heb de manieren waarop naar effectiviteit kan worden gekeken in de bijlage samengevat. Het zijn voor een belangrijk deel tegelijkertijd aandachtspunten of problemen die opduiken bij de vaststelling van effectiviteit of bij de vergelijking van studies over effectiviteit. Een belangrijk onderliggend probleem bij de meeste definities is dat binnen de diverse visies die op politie bestaan, verschillende antwoorden worden geformuleerd op de vraag wat effectief is. Ambities en doelstellingen die uit die visies voortvloeien verschillen. Effectiviteit kan in het ene concept iets anders betekenen dan in het andere.

Ik formuleer hierna enige opvattingen over politiezorg die ook in de werkelijkheid van de politie voorkomen en die gevolgen hebben voor de formulering van effectiviteit.⁵ Ik wijs er nog op dat er ook nog een mode is ontstaan in het lanceren van nieuwe concepten en strategieën voor de politie. Zo komt men *intelligence-based policing* tegen, *problem-oriented policing*, *nodal policing*, *reassurance policing*, *restorative policing*, *community policing*, *traditional policing* versus *focused policing*, *professional policing*, *zero-tolerance policing*, *preventive policing*, *repressive policing*, en zovoort. Reiner (1992) en daarna Hoogenboom (2010) hebben zich kritisch uitgelaten over deze soms slechts papieren noties die gelanceerd worden als nieuwe benaderingen van politiewerk: meer managementtalk dan werkelijkheid. Ik meld ze hier kort, omdat ze ook elk hun eigen effectiviteitscriteria hebben en zo aan de verwarring over de beantwoording van de effectiviteitsvraag bijdragen. Ik behandel hier kort de vier belangrijkste benaderingen van politiewerk.

5 In het kader van een conceptualisering van het begrip 'evidence-based policing' hebben Lum, Koper & Tylip een matrix ontwikkeld waarin een overzicht van de verschillende varianten van politiewerk voorkomt. <http://gunston.gmu.edu/cebcp/Matrix.html>

De eenvoudigste benadering sluit aan op art. 2 van de Politiewet. Effectiviteit van de politie wordt dan bepaald door de uitvoering van de daarin opgesomde taken. Politiewerk bestaat dan uit het handhaven van de openbare orde, het opsporen van strafbare feiten, het voorkomen van strafbare feiten en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven. Ook binnen deze traditionele opvatting van politiewerk is wel discussie mogelijk over wat effectiviteit is en moet een effectiviteitsvraag goed geoperationaliseerd worden, maar dat is nog goed te hanteren. Zij sluit aan bij traditionele opvattingen over de rechtsstaat en de (beperkte) taak van de politie. Effectiviteit en dus doelbereiking wordt in deze benadering rechtsstatelijk opgevat. Het gaat bijvoorbeeld om het aantal of het percentage opgehelderde misdrijven of een daaraan gerelateerde maat. Hoewel dat doel ook niet van problemen is gespeend, is daar in een aantal domeinen van politiewerk nog goed uit te komen. De discussie concentreert zich vooral op de handhaving van de openbare orde, een tweede element in de rechtsstatelijke opvatting over politie, omdat dat begrip bij uitstek dynamisch (en aan tijd en plaats gebonden) is. Impactdiscussies worden in deze beperkte benadering van de politietaak doorgaans niet gevoerd, omdat impact – een veiligheidsniveau bijvoorbeeld – geen verantwoordelijkheid is van de politie. Effectiviteit kan in de context van de Politiewet bijvoorbeeld betekenen: de voorkoming van mogelijke of dreigende ordeverstoringen, de snelheid waarmee ordeverstoringen eindigen, en het vermogen om de schaal van ordeverstoringen beperkt te houden. In het domein van de opsporing kan het gaan om de ophelderings- en sanctiepercentages, confiscatie van buit en opbrengsten, en vermindering van aangiften van delicten, en bij de hulpverlening om de mate en snelheid waarin het probleem van hulpvragers is opgelost.

Voor wie problemen in de handhaving van de openbare orde en het begaan van strafbare feiten aan maatschappelijke oorzaken toeschrijft en meent dat aan die oorzaken iets gedaan kan worden, is het maar een kleine stap naar een verdieping van de taak van de politie. Als de maatschappelijke oorzaak kan worden opgeheven, al is het maar voor een deel, wordt de taak van de politie gemakkelijker.⁶ Bovendien betekent het wegnemen van de oorzaak vaak dat de openbareordeproblemen of de criminaliteit zich niet herhalen. Als de politie die weg naar voren zelf bewandelt, wordt effectiviteit vervolgens geschreven en gemeten in termen van oorzaken wegnemen en veiligheid verzekeren. Op

6 Een overigens niet voor de hand liggende weg, omdat we dan nagenoeg terug zijn bij de oude definitie van politie als het gehele overheidsbestuur.

alle terreinen van politiewerk wordt dan de route de diepte in gevolgd en wordt gezocht naar oorzaken van problemen waarmee de politie kampt.

Deze benadering volgt de meer algemene trend van de verwetenschappelijking van overheidshandelen die is ingezet na de Tweede Wereldoorlog. Het gaat daarbij steeds om de analyse van oorzaken van problemen en het zoeken naar wegen om die oorzaken weg te nemen. De mogelijkheid om te voorkomen – preventie – en de mogelijkheden om risico's te herkennen en in te schatten, zijn hier de kern van het denken en handelen. Ik zie het als een centraal thema in het teampolitieconcept, maar ook in de beheersing van criminaliteit speelt dat denken een belangrijke rol. Ook in de ordehandhaving maakt het school (Adang, 2006). De weg de diepte in leidt tot een houding waarin politieproblemen worden gezien als de uitingen van maatschappelijke problemen die elders een oorsprong hebben. Voor de oplossing daarvan zijn in eerste instantie andere dan repressieve methoden gepast. Duidelijk is dat politieke effectiviteit in deze setting iets anders kan gaan betekenen dan in de meer beperkte interpretatie van de Politiewet. Het kan gaan om het leveren van een bijdrage aan de oplossing van maatschappelijke problemen voor zover die ten grondslag liggen aan criminaliteit en openbare ordeproblemen, het signaleren van maatschappelijke problemen die ten grondslag liggen aan politieke problemen, of het op de politieke agenda krijgen van politieke problemen om een niet-repressieve oplossing te vinden. Daarnaast gaat het niet meer om opsporing van strafbare feiten, maar worden de doelstellingen van de overheid en van de politie positief en breed geformuleerd: het gaat om veiligheid voor de burgers.

Intussen worden ook de nadelen van deze formulering van politieke doelstellingen duidelijker, want zelden heeft een term voor meer verwarring gezorgd dan de term 'veiligheid' (Boutellier, 2002). Hij doet denken aan formuleringen van de doelstellingen van de verzorgingsstaat in de vroege jaren zeventig (Van Reenen, 1980): utopisch, eindeloos en principieel onbepaalbaar als doelstelling. De vraag naar de effectiviteit van de politie wordt op deze manier de vraag naar de realisering van veiligheid van burgers of groepen burgers. Daarnaast en omdat die zo breed is, naar het specifieke aandeel van de politie daarin. In het kader van veiligheid gaat het om het (mede)verzekeren van de objectieve en subjectieve veiligheid van burgers.⁷

7 Het onderzoek van Van Noije & Wittebrood (2008) is niet alleen interessant vanwege de gebruikte methode, maar ook omdat het om veiligheid gaat. Zij hebben rechtshandhaving weer apart gezet als politiewerk en zo het aandeel van politiewerk aan veiligheidszorg weer beperkt gedefinieerd. Dat moet aanleiding zijn tot discussie. De vraag of formeel toezicht en cameratoezicht politiewerk is, geeft dan weer een probleem.

Diepte vraagt ook breedte. Wie zoekt naar oorzaken van criminaliteit en ordeproblemen komt tot de ontdekking dat die veelvormig zijn en dat betekent dat veel factoren moeten worden aangepakt, veel verschillende instrumenten kunnen worden ingezet en veel instanties zich met de aanpak van het probleem bezighouden. Het probleem blijkt complex in zijn oorzaken en dus wordt ook beheersing een complexe zaak. De politie wordt zo een van de instanties die zich op de terreinen van veiligheid, criminaliteitsbeheersing en ordehandhaving en overlast begeven. Wie de studies van Tops (2007; 2009) over Rotterdam ter hand neemt, krijgt een beeld van de complexiteit die ontstaat wanneer vormen van criminaliteit en overlast integraal aangepakt worden. Integraliteit is het sleutelwoord geworden. Het effectiviteitsvraagstuk wordt hier op twee manieren gecompliceerd. In de eerste plaats is de bijdrage van de diverse actoren verschillend en is de bijdrage en de effectiviteit van verschillende deelnemers niet goed te achterhalen. Bovendien wordt de vraag naar de effectiviteit van de ene partner beïnvloed door de bijdrage van de andere. Ineffectiviteit van bijvoorbeeld de sociale dienst in een gemeente heeft invloed op de effectiviteit van de politie.

De beschikbaarheid van gegevens en de mogelijkheid om die te analyseren, vormen de basis van het wetenschappelijke/rationele model van overheidshandelen. Dat geldt ook voor politiewerk. Het concept van *intelligence-based* werken is gebaseerd op de gedachte dat politiewerk alleen goed mogelijk is wanneer het gebaseerd is op voldoende gegevens, die bovendien op een voor het beleid of het werk zinnige manier kunnen worden geoperationaliseerd. Oorzakenanalyse is gebaseerd op goede data. Ook beperkter gedacht, kan finetuning van politiewerk alleen goed plaatsvinden wanneer je voldoende informatie hebt, zo is de redenering, en informatie die bewerkt kan worden tot *intelligence*, bruikbare kennis. *Intelligence-based policing* is ook een vorm van verwetenschappelijking van politiewerk. Risicoanalyses gaan tot het standaard-repertoire van *intelligence-based policing* behoren. Koppeling aan andere bestanden levert een basis voor integrale analyses van veiligheidsproblemen. Overigens is de weg de diepte in via *intelligence* van een andere orde dan die in deze paragraaf genoemd zijn. Het gaat bij *intelligence-based policing* om verbetering van methodieken binnen welke visie op de politie dan ook. Je kunt *intelligence-based* opereren in een smal en in een breed politieconcept. *Intelligence-based policing* is geen nieuwe politievisie, het verandert niets aan de doelstellingen en dus aan de effectiviteitscriteria van de politie. Waar de breedte en de diepte worden gezocht om veiligheidsproblemen te beheersen, moet ook beleid ontwikkeld worden en worden uitgevoerd om dat te realise-

ren. Dat is wat overheden en politiekorpsen zijn gaan proberen te doen. Van Noije & Wittebrood (2008) hebben de veronderstellingen die aan het brede veiligheidsbeleid ten grondslag liggen – de beleidstheorie –, uitgeschreven en geprobeerd na te gaan of delen van die theorie worden bevestigd. De vraag naar effectiviteit van veiligheidsbeleid proberen ze te beantwoorden door het inventariseren van relevante evaluatiestudies.

2.2 De bepaling van effectiviteit

Het is in de praktijk wel behelpen met de effectiviteitsstudies. Dat blijkt uit een paar recente metastudies die zijn uitgevoerd in verband met veiligheid en de effectiviteit van politiewerk. Wittebrood & Van Beem (2004) melden dat de meeste maatregelen die de afgelopen 25 jaar door de overheid zijn ingezet, niet zijn geëvalueerd op de effecten die zij kunnen hebben op de veiligheid. Driekwart van de wel uitgevoerde effectevaluaties is enkel gebaseerd op een voor- en nameting van de veiligheid, en in de helft van deze gevallen is een niet-vergelijkbare controlegroep opgenomen. Dus kan de oorzaak van een toename in de veiligheid niet met zekerheid worden vastgesteld. Van de 42 effectevaluaties die sinds het begin van de jaren tachtig op het brede terrein van de veiligheid zijn uitgevoerd, hebben er slechts 10 een quasi-experimentele opzet. Van der Knaap, Nijssen & Bogaerts (2006) verrichtten een researchsynthese van wetenschappelijke studies van maatregelen ter preventie van geweld in het publieke en semipublieke domein. Uit dat onderzoek blijkt dat veel preventiemaatregelen niet op hun effecten worden onderzocht. Daarnaast blijkt dat, wanneer een maatregel wel wordt geëvalueerd, de kwaliteit van het onderzoeksdesign van de studie vaak ontoereikend is om tot uitspraken te komen over de effectiviteit ervan. Zij selecteerden uit 454 studies 48 studies waarmee zij verder konden. Zij zijn nagenoeg allemaal buitenlands van origine en gaan niet over de politie. Alleen met die studies zou een betrouwbare uitspraak over de mogelijke effecten van interventie kunnen worden gedaan. Van Noije & Wittebrood (2008) hebben de veronderstelde effecten van het veiligheidsbeleid van de Nederlandse overheid nagegaan. Uit die 152 projecten omvattende studie bleek dat het grootste deel van de maatregelen die de afgelopen decennia door de overheid zijn genomen, niet zijn geëvalueerd op de effecten die zij kunnen hebben op de sociale veiligheid. Een aanzienlijk deel (55%) van de wel uitgevoerde evaluaties blijkt niet te voldoen aan de minimale onderzoeksoptzet (een quasi-experiment). Hierdoor blijft het

onduidelijk of een eventuele verbetering van de veiligheid veroorzaakt is door de betreffende maatregel. De Algemene Rekenkamer (AR) ging in 2006 verder en meldde dat het nagenoeg onmogelijk is na te gaan welke bijdrage het beleid van de rijksoverheid levert aan het oplossen van de maatschappelijke problemen waarvoor dat beleid wordt ingezet (Tweede Kamer, 2005/2006: 6). Een goede onderbouwing van de samenhang tussen middelen, maatregelen en gewenste effecten ontbrak. Als dat ook voor politiewerk geldt, wordt het dus behelpen in deze studie.

Effectiviteit kan op verschillende manieren gemeten of geconstrueerd worden. Kwantitatieve methoden worden veelal als robuuster gezien dan kwalitatieve, en experimentele of quasi-experimentele onderzoeksontwerpen zijn het meest robuust. Kwantitatieve effectstudies zijn doorgaans lastig te ontwerpen, duur en voor een deel van het politiewerk niet geschikt. De aanpak van ordeverstoringen en delen van het basispolitiewerk, bijvoorbeeld, lenen zich meestal niet voor een dergelijk design.

Mede daardoor zijn sommige vragen niet goed kwantitatief te benaderen. Onderzoek naar de gebleken effectiviteit van politiewerk op basis van kwantitatieve gegevens is schaars, ook wanneer onzekerheidsmarges worden aangehouden. De beperkingen worden groter wanneer de termijn waarop men het effect wenst vast te stellen toeneemt. Langetermijneffecten koppelen aan politiestrategieën of -tactieken is tot nu toe nagenoeg onmogelijk. Wanneer geen of onvoldoende gegevens voorhanden zijn, kunnen onderzoekers in evaluaties werken met logische redeneringen of met analogieën, of gebruikte beleidstheorieën tegen het licht houden en die kritisch bezien in evaluatieonderzoek. Oordelen van experts, individueel of in groepen, kunnen ook een indicatie geven van effectiviteit en soms ziet de onderzoeker zichzelf als expert die oordeelt op eigen gezag. Effectiviteit kan zo, ook als er geen of onvoldoende data zijn, worden benaderd via redeneringen of schattingen.

Vanuit het perspectief van de politiepraktijk gaat het veel meer om adequaat optreden gebaseerd op eerdere ervaringen, om onzekerheidsreductie. Het gaat, om in de terminologie van beleidsonderzoek te spreken, over de plausibiliteit van een beleidstheorie die achter een beleid of strategie zit. Van Noije & Wittebrood (2008) gebruikten de notie van de beleidstheorie om na te gaan wat de empirische onderbouwing is van de theorieën achter het veiligheidsbeleid van de Nederlandse overheid. Aan de hand van beleidsdocumenten construeerden zij eerst zogenaamde beleidstheorieën. Dat zijn de veronderstellingen die aan de verschillende delen van het veiligheidsbeleid ten grondslag liggen. Ze waardeerden daarna empirische onderzoeken betreffen-

de optreden en werkwijzen die de beleidstheorie konden verifiëren. Ze gebruikten alleen onderzoek dat aan bepaalde eisen voldeed. Ze gebruikten daarbij in navolging van Sherman e.a. (2002; 2006) de 'Maryland Scientific Methods Scale' (SMS), een vijfpuntsschaal waarin vijf niveaus van interne validiteit van empirisch onderzoek worden onderscheiden. Aan elk niveau wordt een score toegekend. Hoe hoger de score, hoe harder het bewijs. Ze accepteerden een onderzoek als bewijs wanneer sprake was van een voor- en een nameting bij de bij het onderzoek betrokken eenheden, en wanneer het effect was gemeten bij eenheden waarbij de werkwijze wel (bij de experimentele groep) en niet (bij een controlegroep) werd ingevoerd. De kenmerken voor de twee eenheden die betrokken waren bij het onderzoek, moesten zodanig zijn dat ze vergelijkbaar waren. Alleen de studies die ten minste aan deze eisen voldeden, werden door Sherman e.a. en daarna door Van Noije & Wittebrood in wetenschappelijk opzicht als voldoende solide beschouwd om bruikbaar te zijn voor de toetsing van de betreffende theorie (ik zal deze norm in het vervolg kortheidshalve de SMS 3-kwalificatie noemen). Het aantrekkelijke van deze benadering is de eis van harde bewijsvoering die aan onderzoek wordt gesteld, en dus voor Van Noije & Wittebrood ook de eis van de harde onderbouwing van beleidstheorieën. Ik zal in eerste instantie in de voetsporen van Sherman en Van Noije & Wittebrood treden als het gaat om de waardering van effectiviteitsonderzoeken.

Een beperking van de benadering van Sherman is dat voor sommige onderdelen van politiewerk geen onderzoek gedaan kan worden dat voldoet aan de eisen van de SMS 3-kwalificatie. Daar kan van effectstudies die aan hoge eisen van interne validiteit voldoen minder sprake zijn dan bij andere domeinen van politiewerk. De consequentie zou zijn om op die terreinen af te zien van effectiviteitsstudies. Dat doe ik niet. Het is ook mogelijk een andere weg te kiezen en, zoals ik eerder, aangaf zulke onderzoeken te beoordelen met de criteria die voor bewijsvoering binnen een discipline bestaan of te gebruiken om met behulp van verschillende bronnen een plausibele bewijsvoering op te bouwen. Die is in de meeste gevallen minder hard, omdat aan semi-experimentele condities niet kan worden voldaan. Maar zo'n benadering geeft wel een mogelijke oplossing voor gebieden van politiezorg die zich niet lenen voor de kwantitatieve benadering. Zij helpt ook voor gebieden waarin dat wel mogelijk is, maar waarin onderzoeken die aan de SMS 3-kwalificatie voldoen voorshands niet aanwezig zijn. De inmiddels veelgebruikte 'triangulatiemethode', bijvoorbeeld, is zo'n manier om via verschillende bronnen bewijs of plausibiliteit op te bouwen. Zo kan door beleidsmakers en politiemensen een

feitelijke ondersteuning bij hun beleidsontwikkeling of politiewerk worden opgebouwd. Het zijn vormen van onzekerheidsreductie die met behoedzaamheid moeten worden gebruikt, maar zeker voorlopige uitgangspunten voor handelen kunnen geven.

Dit probleem doet zich natuurlijk ook voor bij de ontwikkeling van *evidence-based policing*: politiewerk dat gebaseerd is op ervaringen uit de politiepraktijk die effectief blijken te zijn. De vraag is hoe dat blijkt. Wat is er nodig om als evidence te gelden? Naast de benadering van Sherman is er die vanuit de politiepraktijk. Het Nederlandse Politie Kennis Net (PKN) kijkt betrekkelijk praktisch naar kennisopbouw. Het PKN bevat gemodelleerde en gevalideerde politiekundige kennis voor de politiepraktijk. De validering van die kennis gebeurt niet op inhoudelijke criteria, maar door vakgenoten en experts.⁸ Je kunt natuurlijk ook de eis van wetenschappelijkheid aan evidence-based blijven stellen en Sherman (1998) doet dat. Hij beschouwt 'the use of the best available research on the outcomes of police work to implement guidelines and evaluate agencies, units, and officers' als evidence-based police work. Het gaat niet alleen om onderzoek, maar ook om de manier waarop onderzoeken het best tot cumulatie van kennis kunnen leiden en daarnaast ook nog om de manier waarop de resultaten het politiewerk ook echt gaan beïnvloeden en mogelijk gaan bepalen (bijvoorbeeld via protocollen, instructies, wetgeving). Evidence-based policing gaat dus in zijn ogen om meer dan alleen het wetenschappelijk bewijs. Ook de sturing en beïnvloeding in de richting van wat wetenschappelijk inzicht aangeeft, is voorwerp van zijn aandacht en eist ook weer een wetenschappelijke benadering.

Binnen verschillende wetenschappelijke disciplines gelden uitgangspunten voor bewijsvoering. Die verschillen ten opzichte van elkaar. Hoe die uitgangspunten zich tot elkaar verhouden, is niet helder en er is geen gemeenschappelijke maat die onderlinge vergelijking qua hardheid van bewijs mogelijk maakt. Wat ontbreekt, is een methode om die uitgangspunten onderling te kunnen vergelijken en af te stemmen. Beleidsonderzoek doet dat door bijvoorbeeld als Sherman de SMS-schaal in te voeren, maar dat is slechts een instrument naast andere. Het zoeken is naar zulke gemeenschappelijke uit-

8 Het laagste niveau van validering en van toelating tot het bestand is via de kennismakelaars van het PKN; daarboven komt een validering door een expertgroep en het hoogste niveau is wanneer het oordeel van een expertgroep ook wordt formaliseerd. Dat kan door wetgeving, maar ook door accordering van een standaard door een board van de Raad van Korpschefs.

gangspunten voor de waardering van onderzoeken, vooral die waarbij andere dan kwantitatieve methoden worden gebruikt. Zo'n onderneming valt buiten het bestek van deze studie.

2.3 Legitimiteit en haar bepaling

Is het met de bepaling van effectiviteit van de politie al behelpen, de vraag naar de bepaling van legitimiteit is nog een stuk lastiger.⁹ Achter de vraag naar de bepaling van legitimiteit van de politie gaat een fundamenteel probleem schuil. En dat is dat de legitimiteit van de politie voor een belangrijk deel afgeleid is: het is de legitimiteit van het politieke systeem, en van het systeem dat wetgeving produceert (de systeemlegitimiteit) en daarna de legitimiteit van het politieke handelen produceert. De politie werkt daarmee als gegeven. Het wordt als het ware van boven af aangegeven aan een instantie die slechts handelt binnen de mogelijkheden die systeem en politiek handelen aangeven, een echte uitvoerder dus. Eerder (Van Reenen & Verton, 1974) heb ik geprobeerd aannemelijk te maken dat wanneer die externe legitimiteitsbronnen voor de politie minder rijkelijk vloeien, de politie een deel van haar eigen legitimiteit probeert te verwerven. Maar desondanks blijft een deel, vermoedelijk een groot deel, afgeleide legitimiteit. Dat compliceert de bepaling van legitimiteit in aanzienlijke mate. Wanneer men naar het handelen van de politie kijkt vanuit het perspectief van legitimiteit, dan zijn immers ook soms de systeemlegitimiteit en die van het politieke handelen als legitimatiebron van politieoptreden aan de orde.

Dat is niet het enige probleem. Het begrip 'legitimiteit' zelf is problematisch. Als we de omschrijving van Weber (1972) als uitgangspunt nemen, gaat het om het recht op gehoorzaamheid. En dat recht heeft twee kanten: het geclaimde recht door de overheid of de politie en het toegekende recht door de bevolking of meer specifiek de mensen met wie de politieambtenaar te maken heeft. De combinatie van door de overheid geclaimd en daarnaast door de bevolking toegekend recht op gehoorzaamheid geeft legitieme politiezorg. Daarin wordt politiehandelen aanvaard en aan de macht die daarin ligt gehoorzaamd. De claim die niet wordt gehonoreerd leidt tot teruglopen-

9 Het juridische legitimiteitsbegrip verschilt van dat wat in de sociale wetenschappen wordt aangehouden. Ik bepaal me hier tot het sociaalwetenschappelijke begrip.

de gehoorzaamheid. Het vermogen van het politieke systeem, van politieke actoren en van de politie zelf om vrijwillige gehoorzaamheid voor haar optreden te verwerven en te behouden is de kern van de discussie over legitimiteit. Het lastige met het legitimiteitsbegrip in de praktijk van wetenschap, beleid of politiewerk is dat het zo moeilijk te operationaliseren is. Het recht op gehoorzaamheid kan in abstracto worden erkend, terwijl in een concreet geval ongehoorzaamheid de werkelijkheid kan zijn. Er kan dan sprake zijn van systeemlegitimiteit, terwijl het handelen van politiemensen tot ongehoorzaamheid leidt. Maar ook het omgekeerde kan zich voordoen. Dan is de legitimiteit van de politie hoog, maar scoort een gemeenteraad of een regering laag. Verder kan er nog verschil optreden tussen gebieden van overheidszorg. Uitgaan van gehoorzaamheid helpt ook al niet, want er zijn verschillende motieven om de politie te gehoorzamen: gewoonte, direct voordeel, angst voor nadeel of geweld en het geloof dat de regels juist zijn (Daudt, 1975). Een en ander maakt het begrip in de praktijk lastig te gebruiken en nog veel lastiger te onderzoeken. Zo kan het gebeuren dat de ene deskundige spreekt van een legitimiteitsprobleem (Van der Vijver, 2006), terwijl een ander beweert dat er geen vuiltje aan de lucht is (Van Reenen, 2006). Van der Vijver (2006) is uitgebreid ingegaan op de verschillende problemen rondom het legitimiteitsbegrip en hij concludeert dat daarover zoveel verwarring bestaat dat wijzigingen in de legitimiteit van de politie heel moeilijk aan te tonen zijn. Hoe je het bestaan van een legitieme relatie kunt onderzoeken, en hoe het dus geoperationaliseerd wordt, is onduidelijk. Een tweede constatering, vooruitlopend op het betreffende hoofdstuk in deze studie, is dat dit veld zich meer heeft geleend voor beschouwingen dan voor empirisch onderzoek. Dat ligt aan Weber, denk ik. Tenslotte ontwierp Weber een *verstehende Soziologie* en die sociologie stelt bijzondere eisen aan de empirie. Dat zijn andere eisen dan die van de natuurwetenschappelijke methode. Het quasi-experiment of het experiment dat zo'n vooraanstaande rol speelt in het beleidsonderzoek, valt buiten de orde van Weber. Als dat zo is, is goed empirisch onderzoek afhankelijk van de empirische eisen die de *verstehende Soziologie* stelt. Bij Weber wordt sociaal handelen gekoppeld aan motieven ervoor, om het te begrijpen; hij is eigenlijk vooral hypothesevormend. De methode is kwalitatief van aard.¹⁰ Echt empirisch onderzoek is dus schaars. We zullen dat ook zien en conclu-

¹⁰ Zie voetnoot 31.

deren voorlopig dat het begrip, wanneer het niet beter geoperationaliseerd kan worden, zich moeilijk voor hedendaags empirisch onderzoek leent.

Sommigen reduceren legitimiteit tot vertrouwen. Dat is een benadering die meer aanknopingspunten geeft omdat de complexiteit ervan minder groot lijkt te zijn dan bij legitimiteit het geval is. Bovendien is in empirische studies in het verleden meer naar vertrouwen gevraagd. Beide argumenten gelden ongetwijfeld. Van der Vijver (2006) maakt echter duidelijk dat ook vertrouwen in empirische studies niet steeds hetzelfde betekent en dat de twijfel over de empirische waarde van het legitimiteitsbegrip zich ook meester maakt van het woord en begrip 'vertrouwen'. Mijn behandeling van het legitimiteitsbegrip in dit hoofdstuk kan zo aanzienlijk korter zijn dan die van legitimiteit.



Brede effectiviteitsstudies

3.1 Inleiding

De afgelopen vijftien jaar is de vraag naar de effectiviteit van de politie en de wetenschappelijke aandacht voor die vraag snel toegenomen, en het werd hoog tijd. Elders binnen de overheid was daar al veel meer aan gedaan en soms was daarmee al kort na de oorlog begonnen. De eerste tekenen dat ook de politie systematisch naar effectiviteit zou moeten gaan kijken, werden zichtbaar bij de reorganisatie van de politie van de jaren negentig, toen ook beleidscycli en planningsmethoden een wettelijke grondslag kregen in de Politiewet 1993 en systematisch werden ingevoerd in de 25 nieuwe korpsen. In eerste instantie was dat om de sturing van de nieuwe regiokorpsen door de nieuwe regionale colleges en door het Openbaar Ministerie op evenwichtige wijze mogelijk te maken. Dat lukte niet goed. Het bleek dat beleidsmatige sturing van politiewerk problematisch bleef (o.a. De Vries, 2001). Kort daarna kwam de vraag naar de effectiviteit van de politie vanuit een kosten-baten-perspectief centraal te staan. De politie nam in de loop van de jaren negentig sterk in omvang toe, zonder dat haar effectiviteit leek toe te nemen. 'Leek' toe te nemen, omdat er geen gegevens voorhanden waren om die effectiviteit goed te schatten of te meten en, zoals de Algemene Rekenkamer (2003) concludeerde, het beleid van de korpsen zo was geformuleerd dat doelbereiking niet was vast te stellen. Daarnaast was er binnen de politie om verschillende redenen weerstand tegen de introductie van beleidsafspraken die de korpsen zouden binden aan meetbare prestaties; dus daar was weinig gretigheid om van de sturingspogingen van de rijksoverheid veel te maken. In 2003 werden vervolgens toch bindende prestatieafspraken gemaakt tussen de minister van BZK en de korpsen. Niet-nakoming zou financiële sancties tot gevolg hebben. Er is daarna van verschillende kanten meer systematisch dan tevoren gekeken naar de effectiviteit van de politie in den brede en naar methoden en instrumenten om die effectiviteit vast te stellen. De Politie Monitor (Landelijke Veiligheidsmonitor Bevolking en Bedrijven), die overigens al langer bestond, verschaftte periodiek meer gedetailleerde informatie over een aantal aspecten

van het politiewerk en de waardering ervan door de bevolking. De interne verslaglegging van politiekorpsen en de vergelijkbaarheid daarvan verbeterde, de criminele statistieken werden opnieuw tegen het licht gehouden en op hun bruikbaarheid getest. Via meta-evaluaties van uitgevoerd onderzoek werden de eerste pogingen gedaan om meer systematisch greep te krijgen op vragen naar de effectiviteit van instrumenten die de veiligheid van bevolking en bedrijven konden vergroten. Het was, zoals gezegd, vooral in het perspectief van de sturing van politiewerk en van vergroting van de effectiviteit ervan en op initiatief van de ministers die met veiligheid waren belast (zie Ponsaers, 2010), dat zulke studies zijn uitgevoerd. Deze brede studies zijn in dit hoofdstuk aan de orde.

De studies passen binnen de traditie van systematisch onderzoek ten behoeve van overheidshandelen. Ze hebben hun theoretische basis binnen de beleids- en bestuurswetenschappen en de economie. Het wekt overigens verbazing dat deze traditie met betrekking tot de politie eigenlijk nog zo pril is. Deze nieuwe trend beperkte zich lang tot de productie en studie van oplossingspercentages en is, zoals aangegeven, pas na 2000 echt ingezet. Onduidelijk is waarom de politie zo laat kwam. Andere gebieden van overheidsbemoeienis werden al veel langer kwantitatief gevolgd en geanalyseerd. Het is onderdeel van de verwetenschappelijking van het overheidsbeleid, een beweging die kort na de Tweede Wereldoorlog is ingezet en nu nagenoeg overal routine is. De verschillende planbureaus en andere wetenschappelijke instellingen van en voor de overheid zijn er de institutionele blijken van. Deze late aanpassing aan wat elders al langer gebruikelijk is, wordt ook al snel van kritische noten voorzien. Hoogenboom bijvoorbeeld deed dat in zijn oratie (Hoogenboom, 2010). Hij hekelde daarin de opkomst van new public management-benaderingen ten aanzien van de politie, benaderingen die nieuwe disciplines het politieveld in brachten en resulteerden in de introductie van *business-oriented* modellen in de politie en instrumentalisering van het onderzoek en van het beleid en een van de oorzaken van verdere bureaucratisering van de organisatie. Politie denatureerde, zo betoogde hij, en dook onder in brede veiligheidsnoties, veiligheidsbeleid en veiligheidsstudies. Het eigene van de politie en van de politiezorg: de hantering van het monopolie van fysiek geweld, verdween zo uit een deel van de politiewetenschap.

De onderzoeken die hier aan de orde zijn, bestrijken meerdere domeinen van het politiewerk. Daarom worden ze hier afzonderlijk behandeld als brede studies. Beperkte effectiviteitsstudies binnen de verschillende domeinen van politiewerk worden in het hoofdstuk over het betreffende domein beschre-

ven. Sommige delen van de brede studies die ik in dit hoofdstuk beschrijf, kunnen dus op twee plaatsen voorkomen: hier in algemene zin en voor wat betreft de betekenis voor één domein, binnen de bespreking van dat domein. De studies die in dit hoofdstuk de revue passeren zijn:

- evaluaties van de werking van de prestatiemeting van de politie;
- de economische benadering van politiewerk en veiligheidsbeleid van Vollaard en het CPB;
- de meta-evaluatie van studies naar veiligheidsbeleid van Van Noije & Wittebrood;
- de evaluatie van kwaliteitssystemen binnen de politie.

Bij de laatste studies past een toelichting. Kwaliteitsdenken, kwaliteitssystemen en daaraan gerelateerd wetenschappelijk onderzoek zijn welbeschouwd geen evaluatieonderzoek. Het gaat niet direct om de effectiviteitsvraag. Daarvoor is het te sterk procesgericht en richt het zich te veel op interne processen. Kwaliteitssystemen zijn managementtools om de kwaliteit van de organisatie en haar handelen te verbeteren. Men kan zeggen dat dergelijk onderzoek de veronderstelde condities voor effectiviteit formuleert. Doorlichting op basis van kwaliteitsdenken levert informatie op over de weg naar effectiviteit. In dat opzicht is het van belang. Daarnaast kan het zijn dat wanneer de effectiviteit van de politie of haar handelen of delen daarvan niet kan worden vastgesteld, kwaliteitsonderzoek een hulpmiddel is om toch in de buurt van effectiviteitsmeting of -schatting te komen: het geeft veronderstelde mijlpalen op weg naar effectiviteit.¹¹

3.2 Prestaties gemeten

In het verslagjaar 2002-2003 publiceerde de AR het rapport *Zicht op taakuitvoering*. Nagegaan werd in hoeverre de doelstellingen van vijf landelijke beleidsthema's voor de politie – jeugdcriminaliteit, verkeersveiligheid, geweld op straat, zware en georganiseerde criminaliteit en milieucriminaliteit – door de regionale politiekorpsen werden gerealiseerd. De conclusie was dat zoiets eigenlijk niet te beoordelen viel, omdat er geen toetsingskader was, de informatie niet goed beschikbaar was en er niet tussen korpsen vergeleken kon

11 De term 'verondersteld' is ingevoerd omdat het voorhands nog gaat om de hypothese dat kwaliteitssystemen en de daarbij gehanteerde indicatoren indicatief zijn voor effectiviteit.

worden. Bovendien was er geen inzicht in de capaciteitstoedeling en schortte het in de regionale colleges aan beleidsvorming en het afleggen van verantwoordelijkheid. Armoe troef dus. De conclusies van de AR hadden vooral betrekking op de wijze van sturing en op de transparantie van de uitvoering en de verantwoording, niet op de beantwoording van de inhoudelijke vraag naar effectiviteit. Dat kon ook niet, want die was door de tekortkomingen in de opzet niet vast te stellen. Alles bij elkaar een teleurstellende constatering gegeven de ambitie van de rijksoverheid om de effectiviteit van de politie en haar optreden te vergroten. Die ambitie lag immers mede ten grondslag aan de reorganisatie van de politie van 1991-93 (Gunther Moor e.a., 1998). Dat gold overigens ook voor de nota *Bestel in balans* (1998-1999) en voor de nieuwe wijziging van de Politiewet in 2000. Steeds was meer effectiviteit de ambitie. Opvallend en teleurstellend genoeg kwam in de evaluatie van de Politiewet 1993 (Gunther Moor e.a., 1998; Rosenthal, 1998) vervolgens de vraag of de politie inderdaad effectiever is geworden niet voor, hoewel effectiviteitsvergroting steeds een van de geformuleerde doestellingen was. Het antwoord op die vraag dus ook niet. Ook de realisatie van de ambities van de wijzigingen van de nieuwe Politiewet is niet nagegaan. Niemand had daar commentaar op.

Mede naar aanleiding van de constatering van de AR dat sturing van de politie tekortschoot, is in 2003 een landelijk systeem voor prestatiesturing ingevoerd. De instrumenten voor prestatiesturing zijn het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006 (LKNP) en de daaronder liggende regionale convenanten van de minister van BZK met de korpsen. Het landelijk kader omvat tien resultaatafspraken plus een aantal indicatoren voor elk van de gebieden.¹² Morée heeft in 2007 een wat hij noemde 'beleidsdoorlichting' gedaan van de prestatiesturing die in 2003 is ingevoerd (Morée e.a., 2007). De vraagstelling was of het beleid met betrekking tot prestatiesturing (het maken van afspraken met de korpsen, het verbinden van gevolgen aan het niet halen van de afgesproken doelstellingen en het monitoren van resultaten) heeft bijgedragen aan het presterende vermogen van de politieorganisatie.

12 De prestatieafspraken hadden betrekking op: het aanleveren van verdachten aan het OM, de aanpak van veelplegers en hardkernjongeren, de tijdige en adequate reactie op internationale rechtshulpverzoeken, versterking van het vreemdelingen-toezicht (tweedelijns onderzoeken), toename van processen-verbaal die uit staandehouding voortvloeien, verbetering van de bereikbaarheid van de LTP, verbetering van de kwaliteit van de telefonische dienstverlening, vergroten van de bereikbaarheid van het landelijke alarmnummer 112, vergroten van de beschikbaarheid, vergroting van de tevredenheid van burgers met het laatste politiecontact, daling van het ziekteverzuim en vergroting van de doelmatigheid.

Morée e.a. (2007) stelden vast dat de meeste streefwaarden door de korpsen werden gehaald. Prestatiesturing heeft vooral in kwantitatieve zin positief bijgedragen aan wat genoemd wordt het 'presterend vermogen' van de politieorganisatie betreffende de gemaakte afspraken en mogelijk breder. De onderzoekers concluderen dat over het geheel genomen de politieorganisatie transparanter is geworden, dat de bedrijfsvoering verder is geprofessionaliseerd, dat er meer sturing over de politiekorpsen en binnen de korpsen is gekomen en dat de dialoog en onderlinge aanspreekbaarheid in de veiligheidsketen zijn toegenomen. Voor wat betreft de effectiviteit van de politie concluderen de auteurs dat prestatiesturing heeft bijgedragen aan het versterken van het toezicht in het publieke domein en aan het versterken van de opsporing. Over hulpverlening konden geen uitspraken worden gedaan, omdat daarvoor in het Landelijk Kader geen indicatoren werden ontwikkeld. Verdere specificatie naar de mate waarin de effectiviteit in de verschillende domeinen was toegenomen en de wijze waarop dat was gebeurd, heeft in de evaluatie niet plaatsgevonden. Een zwak punt in het onderzoek van Morée is dat het presterend vermogen hetzelfde is als het voldoen aan de prestatienormen die de minister had vastgesteld. Het begrip 'presterend vermogen' verwijst dus naar de output op afgesproken indicatoren. Een relatie van presterend vermogen met effectiviteit kan op basis van onderzoek niet gelegd worden.

Naast Morée e.a. is nog een drietal studies aan de prestatiesturing gewijd. De conclusies uit dat drietal van onderzoeken, door het programma Politie & Wetenschap gefinancierd, bieden een beeld dat overeenkomt met dat van Morée (Jochoms & Van der Laan, 2006; Hoogenboom, 2006; Van Sluis e.a., 2006). De prestatiecontracten hebben geleid tot verhoging van de aangegeven en overeengekomen prestaties binnen de politie zonder dat de door sommigen verwachte 'perverse effecten' optraden. Daarnaast blijft het ook in het drietal van onderzoeken onduidelijk of de effectiviteit van de politie of van het politietoetreden op specifieke domeinen vergroot is. Geen van de onderzoeken geeft daarover uitsluitsel en het is dan ook een van de aanbevelingen in die studies om nu te gaan kijken naar de invloed van prestatiesturing op de effectiviteit en op de legitimiteit van de politie. Hoogenboom (2006) vraagt ook aandacht voor de beleidstheorie die achter de prestatiesturing ligt. Hij richt zich op de veronderstellingen die aan de prestatiesturing ten grondslag liggen en wil die nader onderzocht hebben. Hij slaat zo een brug naar de metastudie van het SCP die ik verderop behandel. Om meer grip te krijgen op de betekenis van enkele indicatoren uit de prestatiemeting heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken de betekenis van twee indicatoren in de Politie Mo-

nitor Bevolking nader laten onderzoeken: tevredenheid met het laatste politie-contact en het oordeel van burgers over de beschikbaarheid van de politie (Homburg & Batelaan, 2005). Het ging er vooral om op welke manier de politie invloed kon uitoefenen op die twee indicatoren. Aanleiding was een discussie tussen het ministerie en enkele korpsen die hun indicatoren sterk zagen veranderen, zonder dat zij daarvoor in het optreden een verklaring konden vinden. In de sinds 1993 uitgebrachte Politie Monitor Bevolking wordt nagegaan in hoeverre de bevolking tevreden is over haar laatste politie-contact en over de beschikbaarheid van de politie. De oordelen zijn, zo menen de auteurs, goed beïnvloedbaar door de politie – snelheid van reactie op een vraag of een oproep en aanspreekbaarheid van politiemensen spelen een sleutelrol. Wanneer effectiviteit wordt gedefinieerd in termen van oordelen van burgers, zijn hier, zo lijkt het, een paar belangrijke instrumenten gegeven. Deze conclusies sluiten aan bij wat Van der Vijver (1993) eerder vond: de fysieke aanwezigheid van politiemensen is essentieel. Als je ze nodig hebt, moeten ze er snel zijn, en zichtbare aanwezigheid in de buurt is een pre.

3.3 De benadering van het CPB

Het is vooral Vollaard die vorm heeft gegeven aan de benadering die het CPB heeft gekozen om de effectiviteit van de politie te meten. Het is een kwantitatieve benadering vanuit de economische wetenschap die mogelijk is geworden nu meer en meer betrouwbare gegevens over politieactiviteiten en -resultaten beschikbaar zijn. De CPB-onderzoeken baseren zich op gegevens uit aangiften, ophelderingspercentages en de LPMB. Op basis van de uitkomsten van zijn empirische analyses trekt Vollaard in *Police numbers up, crime rates down* de volgende conclusies (Vollaard, 2005).

- De groei in politiepersoneel in de periode 1996-2003 heeft de kans op slachtofferschap van verschillende vormen van criminaliteit en overlast verlaagd met circa 10%.
- Meer politiepersoneel heeft een negatief effect op criminaliteit, ondanks mogelijke verplaatsing van criminaliteit binnen politieregio's.
- Hervreiding van politiepersoneel van landelijke naar stedelijke gebieden draagt bij aan de doelstelling om het nationale niveau van criminaliteit en overlast te verlagen.
- Tot 2010 zijn geen grote uitbreidingen in de omvang van het politiepersoneel gepland. De bijdrage van de politie aan de gewenste verhoging van de veiligheid ligt daarom vooral in een betere inzet van bestaande middelen.

Effectiviteit wordt hier gedefinieerd als vermindering van de kans op slachtofferschap en overlast. In een CPB Discussion Paper, ook uit 2005, gebruiken Vollaard & Koning de LPMB om uitspraken te doen over de effectiviteit van de politie met betrekking tot de toe- of afname van slachtofferschap van misdrijven en tot de ervaring van overlast (Vollaard & Koning, 2005). Net als in de hiervoor geciteerde studie gaat het om verschillen in aantallen politiemensen die effect hebben op de omvang van criminaliteit en overlast. Een beperking van die benadering is dat ze geen gegevens over de wijzigingen in het beleid van overheden of van het politierepertoire meenemen in hun analyses. Daardoor gaat het vooral over de veranderingen in politiesterkte en is de uitkomst met betrekking tot veranderingen in de effectiviteit vooral de wijziging van aantallen. In een publicatie uit 2006 gaat de onderzoeker daar wel op in (Vollaard, 2006). Hij analyseert daar het effect van strengere handhaving en gericht toezicht op de veiligheid. Centrale vraag is of de veiligheid zich gunstiger ontwikkelt in gemeenten waar de politie relatief streng optreedt en relatief vaak zichtbaar is op de meest onveilige plekken. Vollaards conclusie is dat een strenger en meer gericht politieoptreden, gericht op de meest onveilige plekken, de effectiviteit van de politie verhoogt. Dankzij een hardere en meer gerichte aanpak heeft de politie in de periode 2003-2005 de overlast met circa 5% verlaagd en de criminaliteit met 2-3%. Het percentage mensen dat ten minste één keer per jaar slachtoffer wordt van criminaliteit is met 11 gedaald; dat van mensen dat vaak te maken heeft met overlast met 8. Vollaards promotieonderzoek (2006) betreft de effectiviteit van de Nederlandse politie. Hij beziet de effecten van politiewerk op misdrijven, openbare orde en preventieve maatregelen. Hij doet dat tegen de achtergrond van de toename van de politiesterkte in de tien voorafgaande jaren en de belofte om het land veiliger te maken. Hij toont aan dat de effectiviteit van de politie als gevolg van de prestatieafspraken toeneemt.¹³ Hij meent dat het nodig is om incentives voor de politie in te bouwen, gegeven de afwezigheid van beloning voor inspanningen binnen en voor de politie. Daar herkent men de econoom aan het

13 Een belangrijk resultaat van de bevindingen van Vollaard is dat de waarde van investeringen in politiesterkte op de effectiviteit van de politie kan worden geschat, net als die van efficiency verhogende maatregelen die van invloed zijn op de effectiviteit van de politie. Dat brengt een aantal wetenschappelijke studies die efficiencyverhoging als onderwerp hebben, ook binnen het aandachtsgebied van deze studie. Zo komt bijvoorbeeld het onderzoek van Esselink e.a. naar de kosten en baten van solosurveillance, waarin wordt vastgesteld dat een flinke uitbreiding van de dekking van de surveillance kan worden bereikt, dan wel een besparing op personeelskosten voor de surveillance, in een ander daglicht te staan (Esselink e.a., 2009).

woord. Zonder incentives is de politie te weinig geneigd te coördineren en haar effectiviteit te vergroten.

Voor de verdere discussie over de mogelijkheden om de effectiviteit van politiewerk te meten, is nog de melding van Vollaard van belang dat hij in het onderzoek voor zijn proefschrift tegen de grenzen van de mogelijkheden van zijn kwantitatieve onderzoeksmethode aanloopt. Door de veelvormigheid van het politiewerk en het voorkomen van niet-discrete uitkomsten, zo schrijft hij, blijkt de door hem gehanteerde objectieve methode over de totale range van het politiewerk moeilijk toepasbaar te zijn.

3.4 De meta-evaluatie van het SCP: waar is de politie?

In het kader van het onderzoekstraject Maatschappelijke Kosten van Veiligheid heeft het SCP een omvangrijk onderzoek uitgevoerd naar de veronderstelde en werkelijke effecten van het veiligheidsbeleid. Het gaat dus over meer dan de politie. Naast de vaststelling van de mate van effectiviteit van de veiligheidsmaatregelen is gekeken naar de plausibiliteit van de veronderstellingen die aan het veiligheidsbeleid ten grondslag liggen, van de beleidstheorie dus. In het onderzoek zijn drie hoofdstrategieën om veiligheid te vergroten onderscheiden:

- 1 rechtshandhaving;
- 2 ondersteuning en hulpverlening;
- 3 gelegenhedenbeperking.

Ook is onderzoek gedaan naar de zogenaamde systeemmaatregelen, die in het veiligheidsbeleid worden genoemd. Het rapport *Sociale veiligheid ontsleuteld* (Van Noije & Wittebrood, 2008) bevat de resultaten van het onderzoek. Het gaat in op de beleidstheorieën die ten grondslag liggen aan het veiligheidsbeleid en stelt op basis van eerder gepubliceerd evaluatieonderzoek de plausibiliteit van deze theorieën vast. Van 152 Nederlandse effectevaluaties die de afgelopen decennia zijn uitgevoerd, is in het merendeel niet geëvalueerd op de effecten op de sociale veiligheid, en 55% van de wel uitgevoerde evaluaties blijkt bovendien niet te voldoen aan de voor een effectevaluatie benodigde minimale onderzoeksopzet. Voor Van Noije & Wittebrood was dat de eis van een quasi-experimentele opzet die voldoet aan de SMS 3-kwalificatie. Binnen de strategie van de rechtshandhaving, zoals de auteurs het noemen, zijn 54 Nederlandse effectevaluaties uitgevoerd. Vrijwel alle binnen die categorie uitgevoerde studies gaan over de effecten van opgelegde straffen of programma's ter beper-

king van recidive. Voor het politiewerk verzamelden Van Noiye & Wittebrood slechts vier studies, waarvan drie serieus genomen moeten worden omdat ze hard genoeg zijn.¹⁴ Dat valt dus nogal tegen. Slechts drie evaluatiestudies betreffende politiewerk die de afgelopen decennia zijn uitgevoerd voldoen volgens Van Noiye & Wittebrood aan de eisen die aan goed evaluatieonderzoek moeten worden gesteld. Alle andere zijn onder hun maat. Dat is een teleurstellend geringe oogst. Een conclusie mag zijn dat een belangrijk deel van het evaluatieonderzoek dat naar de effectiviteit van de politie is gedaan, niet goed genoeg is. Blijkbaar is er vanuit de politie, maar ook van de zijde van de ministeries geen vraag geweest naar zulk hard onderzoek. De dominantie van het onderzoek naar straffen binnen de strategie van de rechtshandhaving kan worden verklaard vanuit de beschikbaarheid van onderzoeksinstellingen en onderzoeksgeld. Het WODC is al jaren de belangrijkste onderzoeksinstelling op het gebied van de rechtshandhaving. De prominentie van onderwerpen die op het beleidsterrein van het ministerie van Justitie liggen, ligt voor de hand. Een tweede factor die vermoedelijk een rol speelt, is de slechte onderzoekbaarheid van bepaalde terreinen van politiewerk.

Belangwekkend in de aanpak van het SCP is de systematische zoektocht naar wetenschappelijke onderbouwing van strategieën die ten behoeve van veiligheid zijn ingezet en de explicitering van de veronderstellingen en hun samenhang die daaraan ten grondslag liggen. Het geringe aantal goede effectstudies maakt het onmogelijk om vast te stellen in hoeverre de recente daling van de criminaliteit en de onveiligheidsgevoelens het gevolg is van de beleidsrealisering in den brede. Het signaal is in ieder geval dat evaluatiestudies naar politiebeleid, naar strategieën, tactieken en werkwijzen zowel in kwaliteit als in kwantiteit moeten toenemen, wil men over de effectiviteit ervan harde en bruikbare uitspraken kunnen doen.

3.5 Kwaliteitssystemen en doelbereiking

Ik heb geaarzeld of ik kwaliteitsstudies zou opnemen in dit overzicht. Het zijn geen effectiviteitsstudies. Kwaliteitssystemen worden meer van belang naar mate de effectiviteit van een strategie of werkwijze moeilijker of feitelijk niet kan worden vastgesteld. De aandacht wordt dan verplaatst van effect naar fac-

¹⁴ Vollaard, 2005, 2006; Vollaard & Koning, 2005.

toren en processen binnen de politie die logischerwijze (of liever nog: empirisch vastgesteld) met effectiviteit samenhangen. Als je effectiviteit op bepaalde gebieden niet kunt vaststellen, en dat zal een van de conclusies van deze studie zijn, dan kunnen misschien wel de interne voorwaarden voor effectiviteit worden vastgesteld. Hoe beter aan die voorwaarden is voldaan, des te groter de kans dat die organisatie ook effectief is in haar handelen. Het blijft dan wel van belang dat toch die relatie tussen kwaliteitsdenken en handelen enerzijds en de effectiviteit van de politie anderzijds goed in het oog wordt gehouden en zo mogelijk ook feitelijk getoetst wordt.

In 1995 werd tussen de korpsbeheerders van de politiekorpsen en de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie afgesproken dat de politiekorpsen via het INK-managementmodel periodiek de stand van zaken met betrekking tot de bedrijfsvoering binnen hun korpsen zouden inventariseren om daarmee te werken aan kwaliteitsverbetering. Het stelsel gaat uit van een tweejaarlijkse cyclus van zelfevaluaties van de onderdelen van een korps. Deze zelfevaluaties zijn opgesteld via het INK-managementmodel dat op negen velden alle relevante aspecten van een politieorganisatie in beeld brengt. De korpsen worden eens in de vier jaar aan een audit onderworpen. In 2001 heeft de Inspectie voor de Politie (nu IOOV) het kwaliteitsstelsel geëvalueerd (Oude Hengel, 2001). In vrijwel alle korpsen waren de voorgeschreven zelfevaluaties uitgevoerd, en in alle korpsen de audits en visitaties. Het stelsel heeft de leiding een beter zicht gegeven op de eigen verbeterpunten. De IOOV noemt weliswaar effectiviteit en ook *outcome* in haar evaluatie, maar concludeert niet of deze vergroot zijn. Er is dus niet vastgesteld of en zo ja in welke mate de effectiviteit van de politie of van onderdelen ervan door het gebruik van het kwaliteitssysteem is toegenomen. De diverse korpsaudits, die vermoedelijk informatie bevatten over kwaliteits- en effectiviteitsverbetering, zijn niet gepubliceerd omdat ze voor intern gebruik zijn bestemd. Of de investeringen in kwaliteit en kwaliteitssystemen hebben geleid tot een verhoging van de effectiviteit van

15 De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (2006) heeft ook onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de opsporing en daarbij vooral gekeken naar de invoering en het gebruik van ABRIO. Dat is een kwaliteitstraject binnen de recherche. Opvallend is dat in het IOOV-onderzoek kwaliteit niet is gedefinieerd. Er is wel aangegeven dat het onderzoek zich niet richt op de uiteindelijke resultaten van de uitvoering van de (opsporings)taak, maar op de condities om die taak goed en effectief uit te voeren. Ook hier worden de interne condities die o.a. effectiviteit kunnen vergroten aangepakt en geëvalueerd, maar niet de uiteindelijke resultaten.

de politie, is in de evaluatie van 2001 niet vastgesteld. Dat geeft, wanneer dat nog steeds het geval is, zeer te denken.¹⁵ Over de periode na 2001 zijn wel gegevens voorhanden; ze zijn echter niet gepubliceerd.

3.6 Het beeld

Het algemene beeld

Morée, een van de auteurs die in dit hoofdstuk vigeren, concludeert dat de studies waar wij naar zoeken niet te vinden zijn. Ik citeer hem. 'Daarnaast bestaat geen aantoonbare directe causale relatie tussen de inspanningen van de ketenpartners en de ontwikkeling van veiligheid. Om deze redenen is het niet mogelijk om uitspraken te doen over outcome, maatschappelijke effecten, die prestatiesturing bij de politie teweeg heeft gebracht. Indien deze uitspraken gewenst zijn, dient daar fundamenteel onderzoek naar te worden gedaan. Tot op heden is dergelijk onderzoek niet verricht' (Morée, 2007: 25). Dit is kort en goed ook de conclusie van de in dit hoofdstuk behandelde onderzoeken. Het is niet bekend of en in welke mate de politie en de meeste door haar gehanteerde strategieën, tactieken en werkwijzen effectief zijn.¹⁶ Er is echter gelukkig nog wat meer te zeggen, zowel over breed onderzoek als over onderzoek in de verschillende domeinen van het politiewerk. Maar laat ik eerst wat genuanceerder de oogst van hoofdstuk 3 samenvatten.

Wanneer we terugzien op dit hoofdstuk, zien we een snelle toename van brede en kwantitatief georiënteerde studies naar de effectiviteit van de politie, en breder naar de veiligheidszorg. De focus op veiligheid en de honger naar vooral kwantitatieve gegevens worden vooral ingegeven door de sinds 2000 snel opgekomen politieke behoefte om meer greep te krijgen op de sturing van de politie en meer werk te maken van het thema veiligheid. Daarvandaan, vanuit de politiek, komt de opdracht. Het is een constatering die in de lijn ligt van Ponsaers (2010), die voor het hele bredere terrein van het politieonderzoek in een aantal landen constateerde dat het vooral de sturing vanuit de politiek is die richting geeft aan politieonderzoek. Via gegevens over inspanningen en resultaten kan zicht worden gekregen op effecten van politiewerk en van veiligheidszorg. Dat gaat in ieder geval voor deze brede studies ook op. Het zijn instrumentele studies.

¹⁶ Die constatering gaat op voor alle door mij in de bijlage genoemde effectiviteitsbenaderingen.

Licht treurigmakend voor de politie is het geringe aantal evaluatiestudies dat is opgenomen in de metastudie van Van Noije & Wittebrood. Er waren maar drie studies die aan de door hen gestelde eisen van kwantitatief evaluatieonderzoek voldeden. Waarschijnlijk zegt dat iets over de gecompliceerdheid van politieonderzoek, maar het zegt zeker ook iets over de belangstelling vanuit de ministeries en de top van de politie voor dit type onderzoek. Die is kennelijk gering. De belangrijkste bevindingen van deze studies voor het politieterrein zijn dat er een verband is tussen politiesterkte en omvang van criminaliteit (Vollaard, 2006). Verhoging van de sterkte van de politie leidt tot minder aangiften. Daarnaast leidt streng en gericht optreden van de politie tot vermindering van criminaliteit en van overlast op hotspots (Vollaard, 2006; Van Noije & Wittebrood, 2008).

De vraag is of het mogelijk is om over de hele politie of grote delen ervan effectiviteitsstudies uit te voeren. Morée constateert in ieder geval dat dat nog niet gebeurd is. Vollaard (2006) meent dat sommige gebieden van politiewerk zo gecompliceerd zijn dat kwantitatieve methoden daarvoor vermoedelijk ongeschikt zijn. Dat geeft waarschijnlijk ook een belangrijke beperking bij de hantering van de Scientific Methods Scale.

Theoretische fundering van het onderzoek en samenhang tussen onderzoek

In afwijking van wat Ponsaers (2009) in zijn studie constateert over theoretische armoede, zijn een aantal studies hier niet echt theoriearm, maar is er in een deel van het onderzoek een heldere keuze voor een aanpak waarin een beleidstheorie wordt geconstrueerd en vervolgens wordt nagegaan wat de empirische basis daarvoor is. Op die manier worden twee vliegen in een klap geslagen. In de eerste plaats wordt nagegaan welke onderzoek er is over de effectiviteit op deelterreinen dat aan hoge eisen van interne validiteit voldoet. Het is een voorbeeld van de toepassing van een gemeenschappelijk analysekader waardoor cumulatie van kennis mogelijk wordt. Het WODC heeft in een aantal studies een soortgelijke benadering gekozen, waardoor een brede beweging ontstaat die kan leiden tot cumulatie van kennis en die belangrijke inzichten geeft in de kwaliteit van beleid en de realisatie van beleid. In de tweede plaats wordt een beleidstheorie geconstrueerd, een theoretische bijdrage aan de verklaring van de relatie tussen een verschijnsel, een activiteit en een effect.

Politieconcept

Het gehanteerde politieconcept komt in de brede studies niet expliciet aan de orde. Dat levert geen problemen op omdat het nooit echt om effectiviteit gaat, maar hooguit over output. In de studie van het SCP gaat het niet om de effectiviteit van politiewerk, maar om die van veiligheidszorg. Dat is een andere invalshoek, een invalshoek die wel de politie raakt, maar haar niet als uitgangspunt neemt. Veiligheidszorg is aan de ene kant breder dan de traditionele notie van politiezorg. Aan de andere kant wordt een deel van het politiewerk niet door het begrip 'veiligheidszorg' gedekt. De hantering van ordeverstoringen en de uitvoering van de brede basispolitiezorg komen niet aan de orde. De brede studies overziende kan men die constatering doen.

De discussie over de eigenheid van de politie en van het politiewerk die recentelijk is opgelaaaid, moet hier nog genoemd worden. Die geclaimde eigenheid van de politie ligt voor een belangrijk deel in de rol van de politie in de klassieke notie van het geweldsmonopolie van de staat (Van Reenen, 2010; Hoogenboom, 2010). Overigens laat de constructie van een goede politietheorie ook op zich wachten. De vraag hoe veiligheidszorg zich verhoudt tot politiezorg moet dan ook voorlopig openblijven.

Breedte en diepte, kwantitatief en kwalitatief

Al het brede effectiviteitsonderzoek is kwantitatief van aard. Onderzoek naar veiligheidszorg is breed onderzoek, dat naar de politiezorg iets smaller. Diepteonderzoek waarbij effect en impact worden nagegaan tot in de oorzaken van een aan te pakken probleem, is niet aangetroffen. Verdieping is wel prominent aanwezig bij de beschrijving van de onderdelen van de beleidstheorie over veiligheid, maar dat is een constructie, geen empirie. Diepteonderzoek is moeilijk omdat het koppelen van een langetermijneffect aan een veroorzakende activiteit extreem moeilijk is. Empirisch onderzoek voor het politieaandeel in de oplossing van de oorzaken van veiligheidsproblemen ontbreekt.

Processtudies als oplossing?

De studies naar de resultaten van prestatiesturing geven geen zicht op de effectiviteit van de politie of van haar handelingsrepertoire. Datzelfde geldt voor de INK-audits van de politie. Dat zijn procesevaluaties. Die evaluaties zijn wel interessant omdat de theorie erachter is dat kwaliteitsverbetering binnen de organisatie leidt tot een grotere efficiency of een grotere effectiviteit. Wanneer

effectiviteitsstudies onmogelijk zijn, kan een procesevaluatie een alternatief zijn. Het is dan wel van belang om toch te blijven nagaan of die premisse wel klopt: leidt een hogere score in het INK-model tot hogere effectiviteit? Waar dat het geval blijkt, zijn vragen rondom processturing interessant omdat daar beïnvloedingsmechanismen liggen voor effectiviteit. Dat is echter nog niet vastgesteld.

Blinde vlekken

Er zijn twee blinde vlekken. Uit de studie van Van Noiye & Wittebrood blijkt het tekort aan goede Nederlandse evaluatiestudies op politiegebied. Het zijn er weinig en de meeste evaluaties voldoen niet aan de minimumeisen die aan onderzoek moeten worden gesteld. Inzicht in specifiekere strategieën en in delen van het handelingsrepertoire van de politie is nog heel gering door ontbrekende of methodologisch ontoereikende evaluaties. Over de meeste onderdelen van het handelingsrepertoire van de politie zijn geen onderzoeken gevonden, of ze waren van onvoldoende kwaliteit. Uitspraken over de effectiviteit van het politieke handelen op basis van goed evaluatieonderzoek kunnen dus maar heel mondjesmaat worden gedaan.

Van Noiye & Wittebrood (2008) wijzen erop dat het goed is om meer inzicht te krijgen in de kosten en baten van maatregelen. Ten aanzien van de uitgaven aan sociale veiligheid gebeurt dit ook. Het CBS maakt sinds kort 'Veiligheidszorgrekeningen' en beschrijft daarmee de geldstromen op het terrein van de veiligheidszorg (CBS, 2009). In deze rekeningen zijn goederen en diensten opgenomen die tot doel hebben criminaliteit en overlast te voorkomen, te bestraffen of de schade ervan te beperken, alsmede om onveiligheidsgevoelens te verminderen.

Een onderzoekslijn die nog verder kan worden uitgewerkt, is de economische benadering van Vollaard. Zij levert op een hoog aggregatieniveau heel praktische conclusies en inzichten op.

De brede basispolitiezorg

4.1 Inleiding: van smal naar breed en weer terug

De basispolitiezorg is breed geworden. Hij was ooit smaller. De verbreding ervan in de afgelopen decennia heeft geleid tot de verkleining van recherche-afdelingen, afdelingen jeugd- en zedenpolitie, en in enkele korpsen tot het opheffen van de vreemdelingendienst. Die verbreding was het gevolg van de visie dat het onderbrengen van zo veel mogelijk aspecten van het politiewerk in niet-gespecialiseerde teams die in wijken zouden opereren, effectiever zou zijn dan de daarvoor vigerende organisatievorm van de politie, waarbij sterke specialismen het recherchewerk, de verkeerszorg, het vreemdelingtoezicht en de jeugdzorg droegen. Ook de legitimiteit van de politie zou door die nieuwe opzet sterk worden vergroot. Intussen zijn we weer het pad van de versmalling ingeslagen, en inmiddels is de wederopbouw van specialismen voltooid en zijn er nieuwe bijgekomen. Toch krijgt de filosofie van de kleine teams in toenemende mate concurrentie vanuit efficiëncydenken, maar ook vanuit opvattingen die schaalvergroting voor een goede politiezorg – zeker binnen de recherche – noodzakelijk vinden.

Onder het kopje ‘brede basispolitiezorg’ begrijpen we hier het werk van de geüniformeerde politie. Dat werk is in Nederland in het algemeen nog gegoten in de vorm van het wijkteam- of teampolitiemodel, en dat model kent per korps grote verschillen in opzet. Deze benadering van politiewerk die gemeengoed is geworden binnen de Nederlandse politie, baseert zich op het community policing denken dat in de USA aan het eind van de jaren zestig tot ontwikkeling kwam. Community policing werd in Nederland geïntroduceerd via het rapport *Politie in verandering* (1977) en leidde in de jaren tachtig tot een brede beweging binnen de Nederlandse politie, waarbij de visie op wat politie was, veranderde en de stijl van werken werd aangepast, alsook de wijze van leidinggeven, de organisatie en ten slotte ook de opleiding. De beweging vond zijn voltooiing bij de politiereorganisatie van 1991-1993. Toen werd het wijkteammodel algemeen ingevoerd. De laatste jaren is de term ‘gebiedsgebonden werken’ in zwang en wordt er in toenemende mate kritisch

gekeken naar het model. Terpstra (2008) meldt dat het op drie manieren onder druk staat: in de eerste plaats is de vraag weer opgekomen of werk van wijkagenten niet te ver afstaat van het eigenlijke politiewerk, in de tweede plaats is er een voorkeur gekomen voor harde afrekenbare resultaten en in de derde plaats is er een verharding van het maatschappelijk klimaat ontstaan. In een nieuwer document, *Politie in ontwikkeling* (2005), wordt geprobeerd een antwoord te geven op die nieuwe uitdagingen, en dat met behoud van een belangrijk deel van de visie van *Politie in verandering*. De variëteit en de verschillen van korps tot korps en soms ook binnen een korps, die bij de taakinvulling binnen de gebiedsgebonden politiezorg door Terpstra (2008) indringend zijn beschreven, maken het, zoals zal blijken, moeilijk om algemene conclusies te trekken over de effectiviteit van de brede basispolitiezorg.

Voor dit domein van politiezorg, de brede basispolitiezorg, ga ik in dit hoofdstuk na wat over de effectiviteit ervan is geschreven. Eerst besteed ik aandacht aan de brede basispolitiezorg. Het gebrek aan heldere afbakening van dit concept maakt het voor de hand liggend om het te behandelen in relatie tot voor de politie van belang zijnde initiatieven in de brede veiligheidszorg. Beide zijn producten van een denkwijze waarin verbreding en verdieping de hoofdrol spelen en waarbij integratie van werkwijzen en coördinatie van activiteiten worden nagestreefd. Het ligt buiten het bestek van deze studie om naar de hele veiligheidszorg te kijken, maar de aanpak van veiligheidsproblemen via stadsmariniers en veiligheidshuizen wordt wel meegenomen, gezien de relatie met het politiewerk. Dat is het tweede onderwerp. In een volgende paragraaf komt de effectiviteit van meer traditionele strategieën, tactieken en werkwijzen aan de orde. Dat zijn allereerst het aloude toezicht en de preventie, daarna de conflicthantering en geweldstoepassing. Hulpverlening en bemiddeling horen ook nog tot die aloude werkwijzen. Ten slotte wordt nog aandacht besteed aan een thema dat de basispolitiezorg in veel steden bezighoudt en dat veel onderzoek oplevert: de aanpak van verloedering, overlast en onveiligheid.

4.2 Tussen brede basispolitiezorg en integrale veiligheid

4.2.1 Teampolitie en gebiedsgebonden politiezorg

In 2002 publiceerden Zoomer, Geurts & Van der Vijver hun studie over de effecten van gebiedsgebonden politiewerk. De belangrijkste uitkomsten daarvan

komen overeen met wat in de buitenlandse literatuur over community policing meestal wordt gevonden: er is geen invloed van gebiedsgebonden politiewerk op de subjectieve en objectieve veiligheid in de vier politieregio's waarin het onderzoek heeft plaatsgevonden (Brogden, 1999; Zoomer, Geurts & Van der Vijver, 2002). Wel waren volgens de studie van Zoomer, Geurts & Van der Vijver professionele partners van de politie in de buurten positiever gaan denken over de politie. Zoomer (2006) heeft daarna nog nader en meer specifiek gekeken naar de bijdrage van de wijkteams aan de opsporing van strafbare feiten. Die bijdrage was, zo bleek uit het onderzoek, gering. Hij bestond uit het geven van informatie en het bieden van enige ondersteuning aan opsporingsonderzoek. De effectiviteit van gebiedsgebonden werkvormen op het vlak van de opsporing, zo mag men concluderen, is laag. Achteraf kan men constateren dat de voor een deel intuïtieve weerstand van het Openbaar Ministerie tegen de invoering van wijkteams in de jaren zeventig en tachtig terecht is geweest: ze hebben niet merkbaar bijgedragen aan de verlaging van criminaliteit en ze hebben de opsporing niet geholpen.

De meest recente poging om empirisch meer grip te krijgen op wijkteams is het onderzoek van Straver e.a. (2009). In dat onderzoek is nagegaan hoe goed de politie is geïntegreerd in de wijk. Die integratie is binnen het denk-schema van *Politie in verandering* een noodzakelijke voorwaarde voor effectiviteit. Want, zo is de hypothese, dan zijn preventie van problemen en probleemoplossing zonder repressie mogelijk. Integratie van de politie in de buurt en in relevante professionele en bestuurlijke netwerken is een voorwaarde. De conclusie is dat de politie redelijk tot goed is geïntegreerd in die netwerken – althans in de onderzochte gebieden – en dat dus niets effectiviteit in de weg staat. De laatste stap – die naar het vaststellen van de feitelijke effectiviteit – wordt echter opnieuw niet gezet.¹⁷

Wijkagenten en buurtregisseurs zijn belangrijke functionarissen in het gebiedsgebonden politiewerk, maar zij staan sinds hun ontstaan ter discussie als het gaat over hun effectiviteit. De reden daarvoor is duidelijk: ze proberen problemen te voorkomen en te beëindigen, hanteren informele manieren om criminaliteit om te buigen of te voorkomen en functioneren dankzij een goede relatie met hun buurt. Er zijn slechts een paar studies naar de effectiviteit van gebiedsgebonden functionarissen aangetroffen. Riool (2003) waagde zich

17 Interessant is hier de analogie met kwaliteitssystemen: je beïnvloedt hier en ook daar de voorwaarden voor effectiviteit (en je meet die ook) als alternatief voor de meting van effectiviteit zelf, die niet mogelijk lijkt.

op het gladde ijs van zulk onderzoek naar Amsterdamse buurtregisseurs en vond positieve resultaten voor de leefbaarheid in de wijk, maar geen effect op criminaliteit en op veiligheid. Ook dat is min of meer in lijn met internationaal onderzoek naar het effect van community policing (MacDonald, 2002). Terpstra (2008), die ik in dit verband al noemde, keek breder en langer. Hij stelde in zijn omvangrijke studie over wijkagenten nog maar eens vast dat er een grote verscheidenheid is in gebiedsgebonden werk. Het uitgangspunt 'kennen en gekend worden' is van belang, maar de mate waarin dat wordt gerealiseerd loopt sterk uiteen, zo sterk dat er belangrijke methodologische problemen kleven aan breed onderzoek naar gebiedsgebonden politiewerk. Fijnaut & Moerland (1990) concludeerden dat al in een oudere publicatie over de toen beschikbare onderzoeksliteratuur met betrekking tot de werking van wijkteams. Zij wezen op de ontoereikendheid van de onderzoeken, gegeven de gecompliceerde vraagstelling rondom de effectiviteit van het wijkteammodel, zelfs wanneer men die zou beperken tot de invloed van het model op angst voor misdaad.¹⁸ Terpstra beargumenteert in zijn recente studie dat de sturing van wijkagenten slechts in beperkte mate vorm krijgt; een indicatie van het belang dat aan hun werk wordt gehecht en van de mate waarin hun werk georganiseerd en gefaciliteerd wordt in de regio. De problemen die wijkagenten in hun werk tegenkomen, tonen een grote variëteit en bovendien blijken zij veelal de vrijheid te hebben om te kiezen waarop zij zich richten. Terpstra laat zien dat de preventie binnen gebiedsgebonden politiewerk slechts beperkt tot ontwikkeling is gekomen. Opvallend is dat repressieve activiteiten weer opgenomen zijn in het werk van de wijkagenten. Aan een bepaling van de effectiviteit komt hij niet toe, dat was overigens ook niet zijn onderzoeksvraag. Een belangrijke reden daarvoor is vermoedelijk dat het beroepsbeeld te diffuus is en het werk te onbepaald. Ook de plausibiliteit van de theorie die achter het gebiedsgebonden werken zit, beantwoordt hij niet. De voorzichtige conclusie is wel dat de effectiviteit van de probleemoplossende activiteiten gering is.

Gegeven het belang dat aan het model van de teampolitie en later het gebiedsgebonden werken wordt gehecht, is het opvallend dat er zo weinig pogingen zijn gedaan om de effectiviteit ervan nader te bezien en – belangrijker

18 In een van de intussen oudere onderzoeken in Sittard bleken de onveiligheidsgevoelens na de invoering van het wijkteammodel niet veranderd te zijn (Spickenheuer, 1983). Voor Haarlem werd wel een verlaging van onveiligheidsgevoelens aangetroffen en voor Amsterdam was de uitkomst onduidelijk (Broer, Schreuder & Van der Vijver, 1987).

– vast te stellen. De hele Nederlandse politie is in de loop van de jaren tachtig ingericht naar een concept waarvan de effectiviteit nooit goed is getoetst. Wanneer het beoordelingsschema van Sherman uit het tweede hoofdstuk erbij wordt gehaald, voldoet geen van de studies die wel zijn uitgevoerd aan de toelatingseis van de SMS 3-kwalificatie. Het lijkt erop dat zich nu een bewijs uit het ongerijmde aandient, waar het gaat om de juist geringe effectiviteit van gebiedsgebonden werken, via de analyses van Vollaard die in het vorige hoofdstuk aan de orde waren. Repressieve (harde) politieactiviteiten op hot-spots verlagen overlast en bepaalde vormen van criminaliteit, was daar de conclusie. Van teampolitieactiviteiten is dat niet aangetoond.

4.2.2 De weg naar een integrale aanpak: stadsmariniers en bestuur, veiligheidshuizen en justitie

Ligt in het concept van het gebiedsgebonden politiewerk al een neiging besloten tot integratie met andere diensten die zich op het gebied van de veiligheid bewegen, de integrale aanpak van veiligheid, waarbij de verschillende instituties sterker met elkaar verbonden worden en institutionele grenzen doorbroken worden, gaat verder. Van Noije & Wittebrood (2008) demonstreerden welke veronderstellingen schuilgaan achter het veiligheidsbeleid, en dat het ook tot organisatorische aanpassingen leidt. De integrale aanpak van veiligheidsproblemen leidt tot nieuwe organisatievormen binnen gemeenten. Het leidt ook tot een sturing en coördinatie met andere instanties dan de politie. Het politieke instrumentarium is slechts een van de instrumenten die in de integrale benadering van veiligheidsvraagstukken aan de orde komen. Als problemen moeten worden opgelost, dat moet er integraal gewerkt worden, is de gedachte. De stadsmarinier – opgezet vanuit het lokale bestuur van Rotterdam – en de veiligheidshuizen in een aantal steden – opgezet vanuit het ministerie van Justitie – zijn er voorbeelden van. De effectiviteit ervan is onderzocht.

Toenemende veiligheidsproblemen en maatschappelijke onrust daarover brachten het Rotterdamse gemeentebestuur er na 2001 toe om daarvoor onorthodoxe oplossingen te zoeken. Er werden eind 2002 zeven stadsmariniers aangesteld: zes gebiedsgebonden stadsmariniers en een voor de persoonsgerichte aanpak. Een onderzoeksgroep onder leiding van Tops (2009) heeft het functioneren van de stadsmarinier geëvalueerd. Zij deden dat in een case-study. De opdracht aan de stadsmariniers oogt eenvoudig: zorg dat de veiligheidsindex aanzienlijk verbetert (in ‘jouw gebied’) en pak daartoe zonder dralen de zichtbare overlast aan. Wat zijn de conclusies van Tops en zijn

groep? De stadsmarinier was bedoeld om het beleid van het stadsbestuur tot krachtige uitvoering te brengen en om doorbraken te bewerkstelligen in de aanpak van concrete veiligheidsproblemen. Het optreden van stadsmariniers heeft er mede aan bijgedragen dat de objectieve en subjectieve veiligheid in de stad zijn toegenomen. Stadsmariniers hebben de hoge plaats van veiligheid op de politiek-bestuurlijke agenda verpersoonlijkt, gestimuleerd en bewaakt, aldus de onderzoekers. Ze hebben een stimulerende rol gespeeld in de ontwikkeling van meerdere innovaties bij de aanpak van onveiligheid. Tegelijkertijd hebben organisaties zoals de politie zich ook uit eigen beweging sterk verbeterd. De stadsmariniers hebben binnen de bestuurlijke organisatie een brug weten te slaan tussen de dagelijkse uitvoering en de gezaghebbers. De stadsmariniers hebben ambtelijke diensten en deelgemeentelijke apparaten weten te bewegen om zich meer gelegen te laten liggen aan de concrete aanpak van onveiligheid. De focus op de uitvoering is versterkt. Dat heeft bovendien burgers en uitvoerders het vertrouwen (terug)gegeven dat bestuurders in staat zijn om het verschil te maken in het dagelijks leven. De voorwaarden voor succes die de onderzoekers in 2009 verwoordden, zijn dezelfde gebleven die Tops en de zijnen (2007) eerder noteerden. De onderzoeksgroep laat nu de voorlopigheid van het instituut stadsmarinier los: het moet een permanente voorziening zijn die de diensten, en bestuur en uitvoering bij elkaar brengt. Onderzoek naar samenwerking en netwerken in de veiligheidszorg elders bevestigt de wenselijkheid van de Rotterdamse lijn (Terpstra & Kouwenhoven, 2004). De stadsmarinier staat voor een methodiek die het vrijblijvende karakter van netwerken in de veiligheidszorg doorbreekt.

In 2002 ontstond het Veiligheidshuis Tilburg, waarin niet alleen justitiepartners, maar ook een aantal zorgpartners samenwerkten om een meer integrale benadering te kunnen starten van criminaliteitsbeheersing. Vanaf eind 2003 is het beleid 'Justitie in de buurt nieuwe stijl' ontwikkeld. Dit beleid is beter bekend onder de naam 'veiligheidshuizen'. Vianen e.a. (2009) hebben de werking ervan geëvalueerd. Eerst hebben ze een beleidstheorie achter de veiligheidshuizen gereconstrueerd. De veronderstelde relatie achter de beleidstheorie is dat door een focus gericht op een probleem in één wijk of op een specifieke aanpak, de betrokken justitie- en zorgpartners met elkaar gaan samenwerken. Het op een fysieke locatie bij elkaar zitten om met elkaar samen te werken, zorgt ervoor dat de medewerkers van de justitie- en zorgpartners makkelijker bij elkaar binnenlopen. Daardoor kennen zij elkaar en zullen zij meer informatie delen over een cliënt. Dat zou moeten bijdragen aan het verbeteren van doorlooptijden en moeten leiden tot een persoonsgerichte

aanpak, waarbij straf en zorg gecombineerd kunnen worden. Een en ander zou op het individuele niveau tot vermindering van de recidive moeten leiden (outcome). Dit zou zorgen voor minder overlast en/of criminaliteit in de buurt of wijk waarop de aanpak gericht is. Hoewel de relatie complex van aard is, zou dat kunnen bijdragen aan een veiliger samenleving (impact).

De resultaten van de evaluatie vielen wat tegen. Het veiligheidshuis zelf is een netwerk waarin lokale zorgpartners samen met justitiepartners meestal persoonsgericht aan de aanpak van problemen werken. Over deze samenwerking en waar dat toe leidt (de integrale persoonsgerichte aanpak), zijn bijna alle geïnterviewden zeer tevreden. De doelen persoonsgerichte aanpak en verminderen van de recidive spelen bij alle hoofdthema's een rol. De meeste veiligheidshuizen formuleren doelen op één deel van de effectketen en dan vooral voor de te behalen output. Op het niveau van de outcome, dus bijvoorbeeld om na te gaan wat het effect is van de afgesproken acties in cases, worden nauwelijks doelen geformuleerd. De (causale) relatie tussen het veiligheidshuis als fysieke locatie en de bijdrage aan het veiligheidsgevoel van burgers was te moeilijk te onderzoeken en te onderbouwen. Of de aanpak in de praktijk ook bijdraagt aan de doelstellingen van het beleid, is in dit onderzoek niet aan de orde geweest. Daar is, gezien eerder onderzoek, twijfel over mogelijk. Terpstra & Bakker (2002) onderzochten eerder de effectiviteit van 'Justitie in de buurt' (JiB), een samenwerkingsverband tussen politie, justitie en gemeenten dat als doel heeft de objectieve en subjectieve sociale veiligheid te vergroten. Hun onderzoek had betrekking op acht probleembuurtten waar JiB actief was. De daar verzamelde gegevens op basis van enquêtes en politie-registraties hebben zij vergeleken met vergelijkbare buurten zonder JiB in andere steden en met de rest van de steden waarin de experimentele buurten lagen. Zij concludeerden dat de feitelijke criminaliteit en de onveiligheidsbeleving niet significant verbeterden.

Stadsmariniers en veiligheidshuizen zijn voorbeelden van pogingen om vanuit respectievelijk het lokale bestuur en het ministerie van Justitie de complexiteit van veiligheids- en criminaliteitsproblemen aan te pakken door de coördinatie van bij problemen betrokken diensten. Beide studies zijn gericht op de beschrijving van een beleid en de uitwerking van een model, niet op interventiestrategieën van de politie of van andere betrokken diensten. Die komen er weinig in voor. Ook de rol van de politie in de praktijk van het samenwerken staat niet centraal. Het gaat niet over het handelingsrepertoire van de politie of van andere betrokken diensten, maar over de bundeling van krachten, over organisatie en over snelheid. De stadsmarinier moest de traag-

heid en de naar binnen gekeerdheid van ambtelijke organisaties zien te verminderen. In dat opzicht zijn beide instituten meer antwoorden op traagheid en complexiteit dan voorbeelden van effectieve handelingsrepertoires van de politie of andere diensten.¹⁹ Net als bij de studies naar teampolitie en bij de benadering via het INK-model ligt de focus op de organisatie en haar kwaliteit, meer dan op de effectiviteit. De aanname is dat de effectiviteit wel mee zal groeien. Het lijkt erop dat de aanname binnen dit op coördinatie gerichte beleid is dat er met het handelingsrepertoire weinig mis is, maar dat de tijdigheid of de combinatie van instrumenten verbetering behoeft. Het blijft de moeite waard om die aanname te toetsen.

Een tweede observatie hier is dat de beide wijzen van aanpak wel een breedteperspectief hebben, maar zich minder op de diepte, de oorzaken dus, richten. Initiatieven om oorzaken van onveiligheid weg te nemen zijn schaars.

4.3 De klassieke instrumenten

4.3.1 Toezicht en preventie

Toezicht op gedrag door politiemensen of toezichthouders, in oude termen: surveillance, is een van de oudste werkwijzen van de politie. Er is een aantal studies verricht naar de effectiviteit van formeel toezicht om de sociale veiligheid te vergroten. De oudere studies betreffen vooral politiesurveillance (Nuijten-Edelbroek, 1983; Spickenheuer, 1983; Hesseling & Aron, 1995). Alleen op basis van de studies van Spickenheuer en Hesseling & Aron konden geldige uitspraken worden gedaan over de effecten op veiligheid. Uit het onderzoek van Spickenheuer (1983) naar de effecten van extra politiesurveillance in het Amsterdamse Osdorp blijkt dat de criminaliteit zich daar stabiliseerde, terwijl in de controlewijk een stijging was waar te nemen. Ook de subjectieve sociale veiligheid was toegenomen, terwijl die in de controlewijk was afgenomen. Hesseling & Aron (1995) onderzochten of intensievere politiesurveillance, bewaking en voorlichting bij een parkeergelegenheid in het centrum van Rotterdam tot minder inbraken in auto's leidden. Zij maakten

19 Men kan ze ook koppelen aan de studie van Van Noije & Wittebrood (2008) over veiligheidsbeleid. Dat beleid noopt juist door zijn breedheid en zijn grote variatie aan instrumenten tot coördinatie. Zie deze studie voor verdere gegevens over de effectiviteit van dat beleid en de plausibiliteit van de beleidstheorie van de overheid.

daarvoor gebruik van politieregistraties. Het was een van de weinige studies met een quasi-experimentele opzet. Daardoor kon rekening worden gehouden met alternatieve verklaringen. Het aantal diefstallen uit auto's in het centrum daalde aanzienlijk. Potentiële daders blijken zich vooral zorgen te maken over de kans dat ze gepakt worden. Er was sprake van functionele verplaatsing, dat wil zeggen dat andere typen delicten vaker werden gepleegd, zoals gekwalificeerde diefstal. Recenter heeft het CPB al gememoreerde studies verricht naar de mate waarin groei van politiecapaciteit en strenger en gericht optreden door de politie een bijdrage leveren aan het vergroten van de sociale veiligheid (Vollaard, 2005; 2006; Vollaard & Koning, 2005). Het is niet helemaal duidelijk of het daarbij alleen om toezicht gaat. Uit deze studies blijkt dat door extra politiecapaciteit de criminaliteit en de overlast dalen.

Cameratoezicht is een snel in populariteit toenemende vorm van toezicht, maar er is tot nu toe geen helder beeld van de effectiviteit van dat toezicht. Het is ook niet helder of cameratoezicht een vorm van politietoezicht is die met elektronische middelen wordt uitgevoerd, of bestuurlijk of zelfs privaat toezicht is, los van de politie. Er is onlangs een aantal kleinere evaluaties uitgevoerd naar dat toezicht. Ik noem er een paar die niet in de overzichtsstudie van Van Noije & Wittebrood zijn opgenomen.

Op vijf pleinen in het Amsterdamse Slotervaart zijn camera's geplaatst om toezicht te houden. Doel was het voorkomen van onrust en overlast en andere verstoringen van de openbare orde. Daarnaast was het de bedoeling om bewoners, bezoekers en ondernemers een veilig gevoel te geven. Van der Torre & Kogenhop (2008) evalueerden het toezicht. De conclusie was dat het cameratoezicht een positief effect had op de veiligheidsgevoelens van alle doelgroepen. De gunstige effecten op de onveiligheidsgevoelens op de pleinen zullen afnemen, menen Van der Torre & Kogenhop, omdat steeds meer mensen merken dat het systeem technische beperkingen heeft.

Hissel & Dekkers (2008) onderzochten het gebruik van cameratoezicht over alle Nederlandse gemeenten. Bijna een kwart van de Nederlandse gemeenten zet cameratoezicht in. Cameratoezicht wordt niet alleen gebruikt voor toezicht, maar volgens Hissel & Dekkers ook voor opsporing en door observatieteams van de politie. Cameratoezicht wordt vaak ingezet samen met andere instrumenten. In sommige gemeenten neemt de veiligheid toe, in andere af. Dat geldt zowel voor de objectieve als voor de subjectieve veiligheid.

Van Noije & Wittebrood (2008) hebben een overzichtsstudie gedaan waarin ze de effecten van cameratoezicht onderzochten. Ze inventariseerden en waardeerden daartoe uitgevoerde evaluatiestudies. De bovenstaande studies

waren niet in hun studie opgenomen, ze werden later gepubliceerd. Doordat er vaak sprake is van gecombineerde projecten, is het effect van cameratoezicht lastig te meten. Van Noije & Wittebrood (2008: 132-133) concludeerden:

‘Doordat geen van de effectevaluaties naar cameratoezicht in uitgaansgebieden een onderzoeksopzet heeft die voldoet aan de minimale methodologische eisen, kunnen geen uitspraken gedaan worden over vergroting van de sociale veiligheid door het gebruik van camera’s. Wel is in de studies steeds een voor- en nameting verricht, zodat duidelijk wordt of de sociale veiligheid in de uitgaansgebieden is toegenomen. Onduidelijk blijft echter of deze toenames het gevolg zijn van het gebruik van cameratoezicht, doordat geen gebruik is gemaakt van een vergelijkbaar controlegebied.’

Interessant is volgens Van Noije & Wittebrood de bevinding dat in verschillende studies het aantal door de politie geregistreerde delicten is gestegen (bijvoorbeeld Van Leiden e.a., 2002), terwijl dat in andere studies juist afnam (bijvoorbeeld Flight & Hulshof, 2005). Ze verklaren de verschillende uitkomsten door het feit dat in de laatstgenoemde studies vooral reactief gebruik van cameratoezicht is geëvalueerd, terwijl in de andere studies live werd meegekeken bij het cameratoezicht, waardoor incidenten eerder werden geregistreerd. De conclusies die Van Noije & Wittebrood trekken liggen in dezelfde lijn als die van Dekkers e.a. (2007). Zij voerden een meta-evaluatie uit naar de effecten van camera’s op de veiligheid in de stad. In sommige gemeenten met cameratoezicht nemen de criminaliteitscijfers af, terwijl ze in andere toenemen. Ook de effecten van cameratoezicht op onveiligheidsgevoelens zijn niet eenduidig. De vervolgmeting die twee jaar later werd uitgevoerd, liet eenzelfde beeld zien (Schreijenberg e.a., 2009).

Wittebrood (2006) gaf in een breed ‘state of the art’-overzicht van het onderzoek naar slachtoffers van criminaliteit ook een beeld van wat zij gelegenhedsbeperkende mogelijkheden noemde.²⁰ Bij gelegenhedsbeperking wordt vooral ingezet op maatregelen die goed zichtbaar zijn en bedoeld zijn om een normbevestigend signaal af te geven. Het gaat daarbij om generale preventie. Uit Nederlandse effectevaluaties kunnen slechts beperkte inhoudelijke conclu-

20 Zij gebruikte dezelfde dataset als Van Noije & Wittebrood (2008).

sies worden getrokken over de effectiviteit ervan. Van geen enkele onderzochte maatregel is daarnaast voldoende aangetoond of deze wel of niet werkt om de objectieve of subjectieve sociale veiligheid te vergroten. Toch trekt Wittebrood op basis van enkele adequaat uitgevoerde Nederlandse effectevaluaties – aangevuld met de resultaten van meta-evaluaties uit andere landen – enkele conclusies. Zo lijkt de inzet van functioneel toezicht in wooncomplexen (huismeesters, flatwachten) de veiligheid te vergroten. In welke mate functioneel toezicht in andere domeinen effectief is, is nog onvoldoende onderzocht. Verder blijkt vooral uit onderzoek uit de Verenigde Staten dat de inzet van formeel toezicht (politiesurveillance) vooral effectief is wanneer dit is geconcentreerd op bepaalde plekken (hotspots) of tijdstippen (hot times). Ik noemde dat effect al eerder. De beleidsveronderstelling dat politietoezicht leidt tot een afname van de criminaliteit en overlast, wordt door Wittebrood als plausibel gezien, met name wanneer dit op hotspots en hot times plaatsvindt. Ook vindt zij ondersteuning voor het idee dat zichtbare aanwezigheid van de politie effectief is voor het terugdringen van de onveiligheidsbeleving. De resultaten van haar studie naar de effecten van het Actieplan Overlast en Verloedering van de rijksoverheid (Van Noije & Wittebrood, 2009) wijzen in dezelfde richting. Vooral de pakkans bij overlast bepaalt de effectiviteit. De ouderwetse in de wijk aanwezige politieman of -vrouw scoort daarbij het hoogst. Formeel toezicht brengt dus gelegenheidsbeperking.

4.3.2 Geweldstoepassing en conflicthantering

Geweld is een instrument van de politie en op verschillende plaatsen in deze studie komt de vraag naar de effectiviteit van dat instrument aan de orde. Het speelt bijvoorbeeld in het hoofdstuk over grootschalige ordehandhaving. Daar wordt op georganiseerde dreiging en geweld ingegaan. In dit hoofdstuk over de brede politiezorg behandel ik de meer algemene studies over conflicthantering en geweldstoepassing. Conflicthantering en de dreiging met of toepassing van geweld zijn immers delen van het instrumentarium van de basispolitiezorg. Een deel van de studies in deze paragraaf gaat over de effecten van maatregelen om te voorkomen dat geweld – zij het door politie, zij het door burgers – wordt gebruikt. Enkele studies betreffen ook de effectiviteit van geweldstoepassing.

Van der Knaap e.a. (2006) hebben een overzichtsstudie uitgevoerd naar de effecten van maatregelen ter preventie van geweld. Het doel was om een over-

zicht te krijgen van effectieve maatregelen ter preventie van geweld in het publieke en het semipublieke domein en om inzicht te krijgen in de mechanismen die ten grondslag liggen aan effectieve preventiemaatregelen. Er zijn in het onderzoek 48 publicaties gebruikt, die betrekking hadden op 36 maatregelen. Twee zogenaamde persoonsgerichte maatregelen ter preventie van geweld kunnen op basis van de beschikbare literatuur worden beschouwd als effectief: Responding in Peaceful and Positive Ways (RIPP) en Peace Builders. De te verwachten resultaten van effectieve programma's zijn echter klein. Drie contextgerichte maatregelen blijken effectief te zijn: het verbeteren van straatverlichting, alweer politie-inzet gericht op hotspots en gerichte surveillances. Met het verbeteren van straatverlichting wordt ook een gelegenheidsbeperkende en afschrikwekkende werking bereikt. Wat in de preventie van geweld niet werkt, is cameratoezicht. Cameratoezicht blijkt vooral een preventieve werking te hebben op vermogensdelicten, maar niet op geweld tegen personen. Over surveillances door bewoners, over preventie in zeer gewelddadige buurten en over de door Nederlandse gemeenten getekende convenanten om het uitgaansgeweld te beperken, kunnen binnen het kader van het onderzoek geen uitspraken worden gedaan. De AR heeft overigens een verslag uitgebracht van een evaluatie van de effecten van deze convenanten (Algemene Rekenkamer 2003) en concludeert dat er geen aantoonbaar effect is van het in werking zijn van een convenant op het aantal geregistreerde incidenten van uitgaansgeweld in een gemeente. Wel lijken convenanten waarin twee van drie succesfactoren – een vast aanspreekpunt, overig toezicht en het verbinden van consequenties aan een evaluatie – zijn opgenomen, het aantal geregistreerde lichte incidenten van uitgaansgeweld gunstig te kunnen beïnvloeden.

Adang e.a. (2005) hebben onderzoek gedaan naar de vraag wat goede werkwijzen zijn bij conflictsituaties. Zij concluderen dat het mogelijk is om gedragsregels op te stellen voor potentieel gewelddadige situaties. Het lastige is dat voor de meeste van die situaties geen aanwijzingen voor effectief optreden worden gegeven in de conclusies en aanbevelingen van de onderzoekers. Wel komt in de verschillende hoofdstukken over interacties met psychisch gestoorden en met groepen jongeren een set goede werkwijzen voor die kunnen worden beschouwd als vormen van effectief optreden. De reden waarom die niet in de algemene conclusies zijn terechtgekomen, is dat er naar het oordeel van experts en onderzoekers geen algemene richtlijnen te geven zijn – daarvoor zijn de verschillen tussen typen van situaties en soms tussen incidenten te groot –, maar dat die in korpsen en in groepen politiemensen moe-

ten worden uitgewisseld en gedocumenteerd. De vraag wat effectief optreden in een conflictsituatie is, blijft zo in algemene zin onbeantwoord.

Uit de argumentatie van Adang e.a. kan men opmaken dat effectiviteit niet in algemene zin is vast te stellen. Hij nadert hiermee de positie van Vollaard die ik in hoofdstuk 3 weergaf. Dezelfde beperking geldt voor een oudere studie over de beheersing van gevaar van Adang & Timmer (1998). Kop & Euwema (2007) komen wel met uitspraken over effectiviteit. Ze hebben een onderzoek verricht naar effectieve benaderingswijzen van groepen Marokkaanse en Antilliaanse jongeren in vier gemeenten en wijken. Ze ontwikkelden een theoretisch model, voerden op basis daarvan onderzoek uit en consulteerden expertgroepen. Zij maken een onderscheid tussen de omgang met wat zij noemen 'burgercultuur' en met 'straatcultuur'. De vraag wat effectief optreden is in een straatcultuur wordt beantwoord in een aantal aanbevelingen. Zij gaan dus iets verder dan Adang e.a. De eerste aanbeveling betreft eenduidig en duidelijk beleid, waardoor de politie voor straatjongeren een duidelijk beleid en optreden te zien geeft. Die eenduidigheid stelt eisen aan het gemeentelijk beleid, maar ook aan het korps en aan het districtsbeleid. In het feitelijk optreden gaat het om duidelijk en correct grenzen aangeven, om controle over het eigen gedrag en professionele distantie ten opzichte van de jongeren. Een andere houding dus dan binnen de cultuur van het wijkteamwerk wordt gehanteerd.

Geweld hoort tot het instrumentarium van de politie. De breedste en meest omvattende studies naar geweld door de politie zijn gedaan vanuit de VU door Timmer en door Naeyé. In zijn omvangrijke studie naar geweldgebruik door de politie verzamelde en analyseerde Timmer gegevens over politiegeweld vanaf 1978 tot 2000 (Timmer, 2005). Opvallend is dat de vraag naar de effectiviteit van politiegeweld veel minder en minder systematisch aan de orde komt dan de vraag naar de rechtmatigheid ervan. Bij geweldstoepassing en gebruik van bevoegdheden en dwangmiddelen lijkt de vraag naar de rechtmatigheid en de proportionaliteit vooraf te gaan aan de vraag naar de effectiviteit ervan. Er wordt wel iets over effectiviteit gezegd, maar je kunt er weinig mee. Van gemiddeld 90% van het fysiek geweld, het gebruik van de korte of de lange wapenstok, meldt de politie in haar rapportages dat het doel is bereikt. Voor het vuurwapengebruik ligt dat op 81% (gegevens steeds over 1996-2000). Ook in de algemene conclusie dat de politie met de ontwikkeling van geweldsspecialismen zoals mobiele eenheden en arrestatieteams de beheersing van gevaar en geweld vakbekwaam heeft aangepakt, moet een element van effectiviteit verborgen liggen. Voor Timmer ligt de ef-

fectiviteit van geweldstoepassing sterk in de beheersing ervan – een benadering die de rechtvaardiging ervan vergemakkelijkt – en in de vakbekwame toepassing ervan. Effectiviteit, legaliteit en legitimiteit zijn hier gekoppeld. Vooral de mate van geoefendheid, die bij de vakbekwaamheid van de ME en sterker nog bij de AT's een belangrijke rol heeft gespeeld, bewerkstelligde de betrekkelijk lage slachtofferscores door de politie, aldus Timmer. Als het om geweld gaat, is de dominante benadering die vanuit de toelaatbaarheid ervan en de controle erop.

Ook in de studies van Naeyé (2005; Naeyé & Bleijendaal 2008) staat die vraag centraal. Voor de effectiviteit ervan, constateerde ik, is minder aandacht. Adang e.a. (2005) onderzochten nog wel de effecten van de invoering van pepperspray. Pepperspray biedt de mogelijkheid een gevaarlijke verdachte zonder ernstige gevolgen van een veilige afstand onder controle te krijgen. De richtlijnen zijn werkbaar gebleken en hebben bijgedragen aan een zorgvuldige invoering van pepperspray. Maar de toetsing van het gebruik van pepperspray, vooral waar het gaat om mogelijk lichtvaardig gebruik en het gebruik in bijzondere omstandigheden, blijft een aandachtspunt. Pepperspray scoort, volgens opgave van politieambtenaren zelf, minder goed dan andere geweldsmiddelen als het erom gaat of ze er hun doel mee bereiken, en de effectiviteit vertoonde in de loop van de introductie een dalende trend. Het feitelijk gebruik is niet onderzocht. Uit de analyses komt naar voren dat vooral het gebruik van drugs, de mate van ervaring van politieambtenaren, de afstand tussen politieambtenaar en verdachte, de etnische achtergrond van de verdachte, het gewelddadig gedrag van de verdachte en het al dan niet geven van een waarschuwing van invloed waren op de effectiviteit van pepperspray. Het is van belang dat politieambtenaren weten wanneer zij erop bedacht moeten zijn dat pepperspray mogelijk niet of een stuk minder effectief is. Vanwege het ontbreken van gegevens kan er voor de Nederlandse situatie geen conclusie getrokken worden over het effect van de invoering van pepperspray op het gebruik van geweld tegen politieambtenaren. In 't Veld e.a. (2003) stellen vast dat er voor de aanpak van acute en onverwachte geweldssituaties geen uitgebreid repertoire aan strategieën of tactieken beschikbaar is voor politiemensen, en dat opvattingen over wat effectief is ook tussen politiemensen verschillen.

4.3.3 Hulpverlening, bemiddeling en terug naar de burger

Hulpverlening is van oudsher een taak van de politie. Ik heb geen onderzoek aangetroffen dat zich specifiek op hulpverlening en de effectiviteit ervan richt. Ik vind dat gegeven opvallend. Hulpverlening is een taakonderdeel dat voor de bevolking van groot belang kan zijn en dat de politie kansen biedt op effectieve interventies zonder het gebruik van bevoegdheden. Het is een deel van het politiewerk waarvan de effectiviteit zeker van belang is.

Bemiddeling of *mediation* wordt de laatste jaren van een aantal kanten aangedragen als middel in handen van de politie om conflicten tussen partijen duurzaam te beslechten. Het is een deel van het instrumentarium dat door sommigen voor de politie wordt bepleit als geweldloze en horizontale manier van probleem- en conflictoplossing. Het past dus in de oude doelstellingen van de gebiedsgebonden politiezorg. Van Stokkom e.a. (2003) wijdden er een publicatie aan. De effectiviteit van bemiddeling was echter niet vast te stellen: 'Bemiddeling staat niet in het teken van de meetbare doelstellingen zoals de ophelderingscijfers [...], bemiddelingswerk staat in het teken van de "positieve generale preventie", dat wil zeggen normbevestiging en normversteving' (Van Stokkom e.a., 2003: 142). In een vervolgpublishatie worden aan de hand van literatuurstudie en ervaringen van politiemensen wel enkele indicaties gegeven over de effectiviteit van bemiddeling. Daarbij lijkt het 'laatstewaar-schuwingsgesprek', waarbij bemiddeling gepaard gaat met opdrachten en de waarschuwing dat bij herhaling formele sancties zullen volgen, een effectieve vorm (Van Stokkom, 2005). Wellicht zijn ook de effecten van bemiddeling wel te meten. Aandacht voor die meetbaarheid is niet van belang ontbloot omdat met restorative policing een vorm van conflictbemiddeling en herstelbemiddeling wordt gepropageerd die in de plaats kan treden van formele sanctionering. Vroege meting van effectiviteit in quasi-experimenten kan de tijd dat in de toepassing van zo'n concept uitsluitend op grond van veronderstellingen wordt geopereerd en niet op grond van bewezen effectiviteit, verkorten.

Onder meer geïnspireerd door Frans Denkers (1993) is in de jaren negentig een beweging ontstaan die de verantwoordelijkheid voor veiligheid teruglegde bij de burger. De overheid, zo was de redenering, ontnam door haar beleid en handelen aan de burger alle initiatief om mee zorg te dragen voor veiligheid. Zelfredzaamheid gaat over informele sociale controle en informele conflictoplossing. Denkers geeft in zijn publicatie voorbeelden van de werking van zelfredzaamheid. De SMVP nam het initiatief in het operationaliseren van

het concept 'zelfredzaamheid', stimuleerde initiatieven en projecten, en liet onderzoek doen naar de effecten. In veel gevallen raakt dat de politie. De initiatieven op het terrein van zelfredzaamheid bewegen zich zonder uitzondering op het terrein van de openbare orde, de overlast en de kleine criminaliteit, bijna steeds in woonbuurten. Een verslag van een conferentie over zelfredzaamheid (Gunther Moor e.a., 2003) laat de bekende benadering van effectiviteit zien: een presentatie van een groot aantal kleinschalige projecten van lokale individuen, groepen en organisaties, soms samen met de politie, waarvan de projectdeelnemers getuigen dat ze werken. Dat is wetenschappelijk gezien niet veel. Net als bij de herstelbemiddeling is grondiger aandacht voor de effectiviteit ervan van belang om meer gefundeerd te kunnen oordelen over de effectiviteit van de benadering.

Voor het ministerie van Justitie zijn de op basis van de stimuleringsregeling Criminaliteitspreventie gesubsidieerde Projecten Buurtbemiddeling geëvalueerd (Fiers & Jansen, 2004). Er waren 51 projecten buurtbemiddeling. In totaal zijn er ruim 500 vrijwillige buurtbemiddelaars actief. Samen behandelen zij op jaarbasis ruim 3000 aanmeldingen voor buurtbemiddeling. Het buurtbemiddelingsproces verloopt in hoofdlijnen overal hetzelfde. Een van de hoofdvragen voor dit onderzoek is wat de uitkomsten zijn van buurtbemiddeling. Meer dan 90% van de lokale betrokkenen (netwerkpartners, bemiddelenden, bemiddelaars en coördinatoren) is tevreden tot zeer tevreden over buurtbemiddeling.

4.4 De aanpak van verloedering, overlast en onveiligheid

Naast studies die uitgaan van het instrumentarium of de werkwijze van de politie, zijn er ook onderzoeken die zich richten op een deel van het werkgebied en een probleem daarbinnen uitdiepen. Overlast is een snel opgekomen issue binnen de ordehandhaving. Overlast van groepen jongeren bepaalt vooral in de steden in belangrijke mate de subjectieve veiligheid in een buurt en daarmee het welbevinden van grote groepen mensen. Overlastproblematiek is vaak een probleem van achterstandswijken, waarbij naast autochtonen allochtone groepen jongeren een sleutelrol spelen en daarbinnen vooral jongeren van Marokkaanse en Antilliaanse afkomst. Het overlastprobleem is de voorkant van een vaak ingewikkelde problematiek in gezinnen, culturen en buurten. Het is gekoppeld aan criminaliteit (Bovenkerk, 2009) en soms is de invalshoek groepsriminaliteit een andere manier van kijken naar een en de-

zelfde groep. De problematiek is gevoelig vanwege de angst voor discriminatie en de grote politieke relevantie ervan. Die laatste was mede aanleiding tot een sterke verschuiving van de politieke voorkeuren van autochtone bewoners van achterstandswijken, een beweging die zich nu voortzet buiten deze wijken. De ingewikkeldheid van de problematiek in achterstandswijken heeft geleid tot initiatieven op een groot aantal terreinen van overheidsbeleid. In verschillende gemeenten zijn pogingen ondernomen om die initiatieven op elkaar af te stemmen of te integreren. Bieleman e.a. (2009) publiceerden een literatuurstudie over drugsgelateerde overlast en brede overlastbestrijding. De onderzoekers beschrijven daarin een groot aantal initiatieven op die terreinen en komen tot de conclusie dat de werkzaamheid van al die initiatieven nauwelijks is onderzocht.

Studies naar de effectiviteit van maatregelen om overlast aan te pakken zijn ook gedeeltelijk studies naar de effectiviteit van verschillende werkwijzen of typen instrumenten en verschillende organisaties. De politie is daar een van. Bervoets (2006) onderzocht interventiestrategieën van de politie bij overlast van Marokkaanse jongeren in Gouda, Utrecht en Amsterdam. Met alleen repressief handhaven keert de rust tijdelijk terug, maar de spanningen zijn er niet mee weggenomen. Vaak ontstaat een kloof tussen de politie en de buurt. Juist in kwetsbare wijken hebben sommige bewoners er ook belang bij om actie te ondernemen tegen jongerenoverlast. Ze zijn genegen een coalitie aan te gaan met de politie en het lokale bestuur; de Marokkaanse buurtvaders en bewonersplatforms zijn daar voorbeelden van. Ze leveren informatie, kennis, vertrouwen en actieve steun. Bervoets pleit voor een wijkpolitie die zich tegenover probleemjongeren opstelt als een strenge, maar rechtvaardige huisvader: consequent, voorspelbaar en duidelijke grenzen aangevend van het toelaatbare. Jongeren vragen om die duidelijkheid. Volgens Bervoets verliest de politie bij het Marokkaanse jongerenprobleem al te gemakkelijk uit het oog hoe afhankelijk zij is van de hulp van 'veiligheidspartners' én wijkbewoners. De voorstellen van Bervoets zijn voor zover ik weet nog niet in een experimentele setting getoetst.

Er is voor de politieambtenaar steeds de keuze tussen optreden of niet optreden bij ordehandhaving. In buurten waar conflicten tussen groepen in de buurt en de politie veel voorkomen, is dat een dilemma. Bijna alle politiemensen kennen dit dilemma en het extra blokje omrijden om een confrontatie waar vooral ellende uit kan voortkomen te vermijden, is ook veel politiemensen bekend. Kop & Euwema (2007) hebben beide vormen onderzocht bij overlast gevende jongeren. En de vraag is dus hoe effectief beide vormen zijn.

De conclusie was dat optreden effectief kan zijn wanneer aan een aantal voorwaarden is voldaan. Niet is vastgesteld of de voorgestelde werkwijze inderdaad effectief is.

Specifieke instrumenten binnen het arsenaal van instrumenten om overlast en verloedering tegen te gaan zijn verwijderingsbevelen en het preventief fouilleren. Koffijberg heeft de effecten van verwijderingsbevelen onderzocht (Koffijberg e.a., 2007). Zijn conclusies zijn dat het instrument alleen een bijdrage levert aan de vermindering van overlast en criminaliteit in de overlastgebieden, maar niet daarbuiten. Overlast en criminaliteit blijken te zijn afgenomen, maar er kon geen oorzakelijk verband worden vastgesteld tussen uitgereikte verwijderingsbevelen en overlastreductie. De exacte bijdrage van de verwijderingsbevelen is niet vast te stellen. De onderzoeker acht desondanks het instrument een effectief, zorgvuldig en verantwoord hulpmiddel in de strijd tegen overlast en criminaliteit.

Sedert 2002 wordt in twee gebieden in Amsterdam – zogenaamde veiligheidsrisicogebieden (VRG's) – preventief gefouilleerd. Het COT heeft deze methode geëvalueerd (Van der Torre e.a., 2006). Over drie jaar gerekend bedroeg de daling van het aantal wapenincidenten in de binnenstad 34,7%. In VRG Zuidooost deed zich over drie jaar een daling voor met 29,4%. In de hele politieregio daalde het aantal wapenincidenten in drie jaar tijd met 14,3%. Dit komt voor een groot gedeelte door de daling van het aantal wapenincidenten in de twee VRG's. Een kwart van de Amsterdammers voelt zich veiliger door de fouilleringen. Deze tendens zet zich in 2007 voort (Van der Torre & Dijk, 2007a). Ook in Rotterdam is het preventief fouilleren ingevoerd en geëvalueerd door het COT (Van der Torre & Dijk, 2007b). Er zijn sinds september 2002 in Rotterdam in totaal 389 controleacties uitgevoerd. Bij deze acties zijn 2052 personen aangehouden. De daling van het (vuur)wapenbezit is aanmerkelijk, evenals die van de gewapende overvallen. Het maatschappelijk draagvlak was hoog: 67%. Ruim 49% vond dat het veiligheidsgevoel (sterk) was verhoogd door de acties. Er is vergeleken met buurten die niet als VRG waren aangewezen.

4.5 Het beeld

Het algemene beeld

De grote variatie aan onderzoeksthema's en onderwerpen weerspiegelt de breedte van de basispolitiezorg. Die zorg is deel gaan uitmaken van de integrale veiligheidszorg die een brede en diepe aanpak van onveiligheid voorstaat.

Ik heb een paar onderzoeken opgenomen op dat terrein. Richtinggevende en dus beperkende uitspraken voor organisaties als de politie zijn in die brede veiligheidszorg vaak moeilijk meer te vinden. De rol van de politie is daarin niet meer voor iedereen duidelijk. Aan de breedte en de onduidelijke begrenzing van de basispolitiezorg is onduidelijkheid over haar rol in de veiligheidszorg toegevoegd. Die onduidelijkheid leidde in het onderzoek dat in het vorige hoofdstuk aan de orde kwam tot pleidooien voor het specifiek definiëren en beperken van de rol van de politie. Basispolitiezorg dreigde zo over bijna alles te gaan en zich te verliezen in de ruimte. Het gevolg is dat onderzoek zich meer is gaan richten op beheersing en afstemming van die vele beleids- en uitvoeringsinitiatieven dan op effectiviteit. Coördinatie over institutionele grenzen heen, het vinden van heldere organisatievormen voor bredere benaderingen van veiligheid en de vermindering van ambtelijke traagheid en bureau-politieke conflicten lijken ook voor onderzoek de voornaamste uitdagingen te zijn, en niet de effectiviteit van een concept. Studies over brede veiligheidszorg hebben vooral het probleem van de coördinatie van verschillende instrumenten, strategieën en diensten tot onderwerp, niet de effectiviteit van die zorg of van het integrale model. Die is nog niet aangetoond.

Over de effectiviteit van de brede basispolitiezorg en de daaraan ten grondslag liggende filosofie zijn, na de vroege evaluaties van de jaren tachtig, geen studies meer verricht die gegronde uitspraken over die effectiviteit toestaan. Die specifieke beleidstheorie is nog niet getoetst. Dat is opvallend. Het is ook symptomatisch. Het zou voor de hand liggen om nieuwe visies, strategieën, tactieken en werkwijzen eerst aan experimenteel onderzoek te onderwerpen en met de brede invoering daarop te wachten, maar dat gebeurt nauwelijks.

Theoretische fundering van het onderzoek en samenhang tussen onderzoek

Binnen het veld van de basispolitiezorg is veel meer variatie in gebruikte theoretische uitgangspunten dan bij de brede studies. Daar is op zich enige aanleiding toe, omdat het om een groot aantal thema's gaat, dat verschillen in de keuze van theoretisch kader en methodiek kan rechtvaardigen. Daarnaast moet echter geconstateerd worden dat door de betrekkelijk willekeurige keuze van theoretische uitgangspunten in de zelfstandige onderzoeken kansen om gemeenschappelijke kaders te gebruiken en zo kennis en ervaringen te kunnen cumuleren, zijn blijven liggen. Het kan zijn dat het verstrekken van onderzoeksopdrachten aan een veelheid van aanbieders van onderzoek – van

verschillende universiteiten, via de Politieacademie tot commerciële onderzoeksinstituten – aan die versplintering bijdraagt. Coördinatie van onderzoek, cumulatieve resultaten en het zoeken naar lange onderzoekslijnen zouden hier op hun plaats zijn. In dat opzicht zijn de studies van Van Noije en Wittebrood van het SCP voorbeelden van geslaagde pogingen om de plausibiliteit van het denken achter veiligheidszorg te ontrafelen en tegelijkertijd een oordeel te geven over de hardheid van verschillende meer specifieke evaluatiestudies. Ponsaers' observatie van de betrekkelijke anarchie van onderzoek gaat voor het domein van de basispolitiezorg veel meer op dan voor de studies die in het derde hoofdstuk aan de orde waren.

Concepten

Het teampolitieconcept is het impliciete of expliciete conceptuele uitgangspunt bij de onderzoeken van de basispolitiezorg. Dat zal niet verbazen. Daarnaast, en dat is een verdere verbreding, verschijnt sinds ongeveer tien jaar veiligheidszorg als een dominant thema. Daar richt zich ook onderzoek op. De theorie die aan de teampolitie ten grondslag ligt, is nog steeds niet getoetst. Voor een deel ligt dat ongetwijfeld aan de ambitieuze doelstellingen en aan de nadruk op preventie en op niet-repressieve probleemoplossingen, ambities waarbij het uitermate moeilijk is om er een goed onderzoeksdesign voor te schrijven. Opzienbarend blijft het wel, omdat nagenoeg de hele Nederlandse politie zich op dat concept vastgelegde en op basis ervan georganiseerd werd. De vraag of het werkt en zo ja in welk opzicht, wordt tot nu toe voornamelijk beantwoord met een studie over de integratie van de politie in buurten en netwerken. Voor de rest is ons geloof in de plausibiliteit van de beleidstheorie die achter de brede basispolitiezorg schuilgaat, nog steeds de belangrijkste basis voor de manier waarop een groot deel van de politiezorg is georganiseerd. Een smalle basis. Buitenlandse vergelijkingen suggereren dat vooral de relatie politie-publiek verbetert door community policing initiatieven, niet de effectiviteit in bijvoorbeeld de criminaliteitsbestrijding.

Het lijkt erop dat Vollaards (2006) uitkomsten en die van Van Noije & Wittebrood (2008) twijfels doen rijzen over de houdbaarheid van de theorie waarop de gebiedsgebonden politie is georganiseerd. Hotspot-politiezorg en pakkansvergroting wijzen in een andere richting dan die van de brede basispolitiezorg met een 'kennen en gekend worden' als uitgangspunt. Wie Tops' studie over het Rotterdamse beleid (2007) doorneemt, kan tot de conclusie komen dat die theorie toch sowieso langzamerhand verlaten wordt.

Men kan dezelfde observatie doen over het veiligheidsdenken. Het begrip ‘veiligheid’ is diffuus en wordt verschillend ingevuld (zie bijvoorbeeld het verschil tussen veiligheidsregio’s en integrale veiligheid), en de eraan gekoppelde beleidsambities zijn soms utopisch. Het is nog onvoldoende duidelijk wat de overheidsdoelstellingen zijn binnen die veiligheidsnoties (onderzoekers moeten achteraf de theorie construeren, werk dat door beleidsontwikkelaars vooraf zou moeten zijn gedaan) en ook wordt niet systematisch nagegaan of de invoering ervan de doelstellingen realiseert.

Breedte en diepte, kwantitatief en kwalitatief

Naast kwantitatieve onderzoeken, komt hier de casestudy als belangrijke tweede methode naar voren. Hij wordt gebruikt wanneer de complexiteit van de materie het onderzoek via een kwantitatieve aanpak onmogelijk maakt, of wanneer zo’n opzet zoveel geld en tijd zou kosten dat er geen bereidheid is om zo’n onderzoek uit te voeren. De casestudy maakt het mogelijk om op basis van een variatie aan methodieken en redeneringen uitspraken te doen over de effectiviteit van een beleid of een strategie. Wat opvalt, is dat ook hier problemen ontstaan. Op het terrein van de integrale veiligheidszorg komt de vorm van de casestudy op als methode om de gecompliceerdheid van het beleid en de uitvoering te ontrafelen. Een experiment of een quasi-experiment zijn daar niet mogelijk. Tops gebruikte die vorm in Rotterdam. Oorzaak-gevolgrelaties zijn niet eenduidig vast te stellen omdat er geen experimentele situatie kan worden gecreëerd. Ook in het onderzoek naar de Rotterdamse stadsmariniers komt men gefundeerde uitspraken over de effectiviteit van de uitvoering van het beleid in termen van vergroting van veiligheid of operationalisering daarvan maar mondjesmaat tegen. De herhaling van zulk onderzoek vergroot de overtuigingskracht van de conclusies. Casestudy’s kunnen het bereiken van doelstellingen in een complexe setting plausibel maken en zo de onzekerheid van beleid reduceren. Ik kom op die opmerking terug in het hoofdstuk over criminaliteitsbestrijding.

Het lijkt erop, dat een belangrijk deel van het politiewerk zich niet laat onderzoeken met kwantitatieve methoden. Dat betekent niet dat cumulatieve kennis niet mogelijk is. Er wordt een grotere ruimte gevraagd en geboden voor kwalitatieve onderzoeksmethoden en voor verschillende disciplines: casestudy’s, vormen van actieonderzoek, antropologisch onderzoek en historisch onderzoek bijvoorbeeld. Daarbij komt weer de vraag op naar de vergelijkbaarheid van onderzoeksresultaten en ook die naar de mogelijkheden om

kwalitatieve methoden te waarderen op hun hardheid, zoals dat bij de SMS gebeurt. Een voorbeeld uit de medische sector waar de vraag naar evidence-based werkwijzen veel nadrukkelijker klinkt dan binnen de politie, illustreert de mogelijkheden.²¹ Daar wordt veel aandacht besteed aan de validering van kwalitatief onderzoek. Het lijkt er ook op dat de SMS 3-kwalificatie van Sherman voor die delen moet worden losgelaten.

Thema's

Specifieke instrumenten en strategieën op het gebied van toezicht en overlastbestrijding worden redelijk intensief bestudeerd, hoewel de kwaliteit van de evaluaties soms het trekken van conclusies bemoeilijkt. De metastudie van Van Noije & Wittebrood is ook in de toezichtarrangementen gerelateerd aan de brede basiszorg van belang. Opvallende uitkomst is daar weer dat er slechts enkele goede studies zijn wanneer het gaat om het meer specifieke handelingsrepertoire van de politie. Daar ligt blijkbaar niet de vraag vanuit de politie en het beleid, noch de belangstelling vanuit de wetenschap zelf.

De studies op het terrein van toezicht, overlastbestrijding, conflicthanting en geweld laten een grote rijkdom en variatie aan theoretische uitgangspunten zien. Er is geen gedeeld uitgangspunt of gemeenschappelijke theorie. Ieder kiest zijn benadering en rapporteert op basis daarvan. Dat betekent dat de groei van kennis toch belangrijk wordt beperkt. Het ontbreken van een gemeenschappelijke theoretische noemer maakt het ook weinig vruchtbaar om

21 *Richtlijnen voor kwaliteitsborging in gezondheids(zorg)onderzoek: kwalitatief onderzoek*. Amsterdam: AmCOGG. 2002. Ook verschenen als: T. Plochg & M. van Zwieten (red.). *Guidelines for quality assurance in health and health care research: qualitative research*. Amsterdam: Qualitative Research Network AMC-UvA. 2002.

Overzicht beoordelingscriteria kwalitatief onderzoek:

- Heldere vraagstelling?
- Theoretisch raamwerk en methoden expliciet omschreven?
- Selectie helder beschreven en theoretisch compleet?
- Veldwerk in detail beschreven?
- Ruwe gegevens en transcriptie door anderen te bekijken?
- Analyse helder beschreven en theoretisch onderbouwd?
- Analyse door meer dan één onderzoeker?
- Expliciet gezocht naar tegenvoorbeelden?
- Weergave van overtuigend empirisch materiaal?

kritisch op een theorie te reageren of erop voort te bouwen. Pas bij een dominante lijn, of enkele van die lijnen, kunnen zowel kritiek als groei gedijen. Hier tref je wat meer studies aan over specifieke instrumenten of werkwijzen voor politiemensen.

De meeste geweldsstudies hebben nauwelijks aandacht voor de effectiviteit van geweldsmiddelen of -strategieën. Het zijn veeleer studies vanuit het juridische en mensenrechtelijke perspectief, waarbij de vragen naar de toelaatbaarheid, de redelijkheid en de gematigdheid overheersen.

De geringe aandacht voor de opsporing binnen de gebiedsgebonden politiezorg die uit evaluatieonderzoek blijkt, moet nog genoemd worden. Het OM heeft vanaf de jaren tachtig daar zorgen over gehad en bezwaar aangetekend. Er is maar één korte studie over dat onderwerp gevonden (Zoomer, 2006) en in dat onderzoek gaat het meer over de mate van aandacht en tijd voor opsporing dan over de effectiviteit ervan. Ook daar is de constatering dat dat onderzoek toch wat laat was in de ontwikkeling van de brede zorg en dat het opnieuw om een beperkte studie gaat.

Blinde vlekken

Ik heb er al mijn verbazing over uitgesproken dat het teampolitieconcept nooit goed op zijn effectiviteit is onderzocht. Mogelijk is de blinde vlek van het politiebeleid en de politieleiding hier algemener en worden vaker concepten ingevoerd die niet eerst op kleine schaal experimenteel getoetst zijn. Een meer systematische aanpak van vernieuwende initiatieven, waarbij korpsen of korpsonderdelen zich inhouden waar het gaat om eigen initiatieven en meedoen met experimenten die goed worden geëvalueerd en vervolgens worden uitgezet en verder verbeterd, kom ik in het gerapporteerde nog niet tegen.

Hulpverlening is ook een blinde vlek. Ik heb geen onderzoek aangetroffen over de effectiviteit van hulpverlening.

Verreweg de meeste kwantitatieve onderzoeken binnen de basispolitiezorg voldoen niet aan de door Sherman aangehouden SMS 3-kwalificatie. Dat verbaast en geeft te denken. Vaak – en zeker bij afgepaalde projecten en experimenten – was het technisch waarschijnlijk wel mogelijk geweest om een goed evaluatieonderzoek uit te voeren. Enerzijds wordt onvoldoende gelet op de kwaliteit van effectiviteitsonderzoeken en mogelijk heeft ook de politieleiding te weinig geld over voor het valide antwoord op de vraag of een werkwijze of hulpmiddel werkt. Anderzijds is er geen manier waarop studies die

niet aan de SMS 3-kwalificatie voldoen en kwalitatieve studies kunnen worden gewaardeerd ten behoeve van een bijdrage aan de groei van kennis over de effectiviteit van de politie. Ze blijven loshangen.

Al met al wordt er in dit domein weinig hulp geboden bij het vinden van een antwoord op de vraag welke strategie of werkwijze binnen de basispolietiezorg effectief is.

Openbareordehandhaving en terreurbestrijding: een overzichtelijk veld

5.1 Inleiding

Het terrein van de ordehandhaving is breed en divers. Het omvat zowel de kleine orde in buurten en wijken als de begeleiding van evenementen en handhaving van de orde bij ongeregelde heden. Daarnaast is ook het optreden bij rampen en ongevallen een deel van de ordehandhaving. De kleine orde, die van de *Ordnungspolizei*, is vooral in het hoofdstuk over de basispolitiezorg ondergebracht, omdat hij daar het meeste thuis hoort. Hier besteden we aandacht aan de aanpak van grote ordeverstoringen.

Grote ordeverstoringen zijn vanaf midden jaren zestig onderwerp van sociaalwetenschappelijke aandacht. In eerste instantie was die belangstelling geconcentreerd op het vinden van verklaringen voor politiek gemotiveerd protest. Dat protest deed zich in de jaren zestig en zeventig met grote regelmaat voor.²² Sinds de jaren negentig concentreert de literatuur over ordeverstoringen zich vooral op voetbalvandalisme (Van Reenen, 2010). Het principiële en soms gewelddadige verzet tegen de overheid, intens politiek qua oriëntatie en doelstellingen, vermindert sterk met het verdwijnen van de kraakbeweging en andere radicale anti-establishmentgroepen in de loop van de jaren tachtig. Veelal zijn het in de periode daarna gewone evenementen die aanleiding vormen tot ordeverstoringen; het zijn nauwelijks meer demonstraties die tegen de overheid of tegen een maatschappelijk ongerief zijn gericht. Apolitieke groepen die problemen geven en geweld toepassen, komen daarvoor in de plaats. Dat zijn voornamelijk voetbalfans en hooligans en die hebben tot nu toe weinig met politiek.

Interessant (maar weinig opzienbarend) voor een zicht op de ontwikkeling van het geweld van de politie na de jaren zeventig en tachtig, is de verandering in de wetenschappelijke belangstelling voor het onderzoeksgebied. Bijvoorbeeld bij Adang en Van der Torre, twee vooraanstaande onderzoekers

22 Zie bijvoorbeeld Van Reenen, 1997.

in dit veld, is de aandacht niet meer gericht op de beheersing van politiek geïnspireerd protest, de focus bij uitstek van de oudere generatie onderzoekers. Het gaat voornamelijk om het hanteren van voetbalrellen, want die zijn aan de orde. Beheersing van gedrag van supporters, van supersupporters en van hooligans is het primaire aandachtsveld geworden van de politie in haar georganiseerde geweldsrol. Ook oudejaarsrellen krijgen weer wetenschappelijke aandacht (Adang & Brown, 2008; Van der Torre, Spaaij & Cachet 2008). Voor zover politiek relevant protest nog voorkomt, bijvoorbeeld van krakers of dierenactivisten, levert dat geen legitimiteitsproblemen meer op voor de lokale besturen of regeringen, zoals in de jaren zeventig en tachtig het geval was, en ook niet voor de politie.

Indicatief voor deze verschuiving van aandacht is wellicht ook de verschuivende theoretische fundering van de wetenschappelijke belangstelling voor de relbeheersing (Van Reenen, 2010). Qua theoretische invalshoek verschuift de aandacht van politicologie en sociologie naar psychologie en sociale psychologie. Adang (2005) bijvoorbeeld, propageert het 'Elaborated Social Identity Model' als een analytisch concept voor de analyse van rellen. In dit tijdsgewricht gaat het bij beheersing van onordelijk gedrag van groepen om een technisch – in de zin van apolitiek – vraagstuk. Het gaat niet om de politieke analyse, die is minder belangrijk geworden, het gaat om de perfectionering van wat men de techniek van de relbeheersing kan noemen: de verbetering van de kwaliteit ervan. Opvallend is dat ook in Adangs analyse van de protestvormen buiten het voetbal dezelfde technische benadering wordt gevolgd. Het gaat om een overeenkomstige techniek, of het nu om het ene of om het andere type rellen gaat. Adang gaat over tot de verzameling van ervaringen om best practices te kunnen gaan construeren en pleit daarna voor een evidence-based aanpak van openbareordeproblemen. Openbareordehandhaving en relbeheersing moeten groeien tot verantwoorde en bijna wetenschappelijk beredeneerde technieken en tactieken die bewezen waarde hebben voor de beheersing van groepen (Reicher e.a., 2007). Die verschuiving van wetenschappelijke aandacht is te verklaren uit het verdwijnen van politiek riskant geacht protest en van legitimiteitsproblemen die daaruit voortvloeien in de perceptie van bestuurders.

In dit hoofdstuk zal het licht vallen op de studies naar de effectiviteit van het politieoptreden bij ordeverstoringen. Beheersing van voetbalgeweld en van wat genoemd wordt 'hooliganisme' zal daarin een belangrijke plaats innemen. Daarnaast vragen meer buurtgerelateerde ordeverstoringen de aandacht. Het tweede onderdeel van dit hoofdstuk, terrorisme, wordt kort be-

handeld. Er is nauwelijks Nederlands empirisch onderzoek naar terrorismebestrijding. Er zijn drie groepen die een grote bijdrage leveren aan de recente literatuur van dit onderzoeksveld: de Politieacademie en vooral Adang, het COT en het Auditteam Voetbalvandalisme. In dit hoofdstuk komt ook de worsteling naar voren om onderzoeksmethoden te vinden die behulpzaam kunnen zijn bij de beantwoording van evaluatievragen. Het is het hoofdstuk waarin – het zal niet verbazen – geen studies met een quasi-experimenteel design voorkomen.

5.2 Grote evenementen en ordeverstoringen

Het veld van de verschillende studies overziende is het eerste wat opvalt dat de meeste studies naar rellen en grote evenementen een ongelukkig incident of een klacht over politieoptreden als aanleiding hebben. De ordeverstoring was een feit en er moest helderheid komen over de oorzaken en aanleidingen en over de verantwoordelijkheden. Dat geldt eigenlijk per definitie voor de rapportages van de ombudsman, maar ook bij studies van het COT of de Politieacademie is een incident vaak een aanleiding en is er al het vermoeden van een gebrekkige effectiviteit. Dat is niet vreemd, maar het kleurt wel de inhoud en de opzet en soms ook de vrijmoedigheid van de studie. Er moet immers geoordeeld worden!

Een uitzondering op de incidentgetriggerde studies vormt de metastudie van Van der Torre, Spaaij & Cachet (2008). Op basis van secundaire analyses van een groot aantal studies naar voetbalgeweld en eigen systematische observaties bij voetbalwedstrijden ontwierpen zij een analysemodel voor de risico's bij voetbalwedstrijden, waarbij duurzame en tijdelijke gelegenheidsstructuren een centrale rol spelen. Ze schetsen de beleidsopties voor een aanpak van verschillende typen wedstrijden en zijn sterke en zwakke punten. De voorwaarde voor succes is 'bereiken dat zo veel mogelijk supporters, inclusief hooligans, zich schikken naar het veiligheidsbeleid of geen mogelijkheden zien om dit zonder hoge kosten te ontduiken' (Van der Torre, Spaaij & Cachet, 2008: 142). Zij vinden dat een juiste bejegening van supporters daarbij van centraal belang is, evenals een goede communicatie vooraf over de tolerantiegrenzen en achteraf over de genomen maatregelen en hun redengeving. De auteurs bespreken ook de mogelijkheden en beperkingen van diverse beleidsmaatregelen en gaan in op de wijze waarop veiligheidsorganisatie en risicoanalyses in de praktijk vorm krijgen. Het is niet echt een studie naar de effectiviteit

van het optreden, maar een reflectie op een aantal studies van successen en mislukkingen, waarmee de kans op effectief optreden wordt vergroot. Men kan het ook een ingewikkelde manier noemen om effectiviteit op een hoger abstractieniveau te omschrijven, want het zijn met behulp van systematische observaties en secundaire analyse van evenementverslagen geformuleerde succesvolle handelingswijzen. Vergelijkt men de methode met de eisen die in de Scientific Methods Scale aan evaluatieonderzoek worden gesteld, dan moet men vaststellen dat in de studies die Van der Torre e.a. gebruikt hebben het gedrag van groepen niet gemeten is (en kan worden) en dat er geen controle-groepen waren. De onderzoekers compenseren dat door een groot aantal evenementen te nemen en door zelf bij voetbalwedstrijden systematische observaties te doen. Zo construeren ze op basis van een veelheid van voornamelijk kwalitatief materiaal een model voor wat effectief handelen kan zijn. Dat het niet als standaard of als per definitie effectief wordt gepresenteerd, ligt aan het inzicht dat er geen standaard is te geven voor in hoge mate dynamische en slecht voorspelbare processen als groepsgedrag in onoverzichtelijke situaties. Effectstudies nemen hier dus de vorm aan van goede praktijken of ideaaltypische modellen die met voorbehoud worden gepresenteerd.

Een interessante studie is ook de evaluatie van het Europees kampioenschap voetbal 2000 (COT, 2000). Bij dat kampioenschap was veel energie gestoken in een adequate voorbereiding van de politie en het bestuur op het vlak van openbare orde en veiligheid. Binnen de inhoudelijke handhaving en de randvoorwaarden daarvoor – en daarnaast binnen de besluitvorming betreffende de voorbereiding, de organisatie van de ordehandhaving, de informatie, de media en de nazorg – waren deelonderwerpen onderscheiden waarvoor normen voor adequaat presteren waren vastgesteld. Die vormden tevens het evaluatiekader en ze zijn te beschouwen als maten voor effectiviteit. In de evaluatie werd vastgesteld of die normen waren gehaald. De algemene conclusie was dat nagenoeg alle streefnormen inderdaad waren gehaald en dat het Europees kampioenschap een succes was geworden. Ook op deel-terreinen zijn conclusies getrokken die vervolgens zijn vertaald in lessen voor de toekomst. Vooral de kwaliteit van de voorbereiding, de heldere beleidsuitgangspunten en tolerantiegrenzen en de consequente handhaving waren factoren die het succes van de ordehandhaving bepaalden. Men zou kunnen zeggen dat de aanpak effectief was, hoewel niet kan worden vastgesteld of, wanneer die aanpak niet was gekozen, ongeregelde heden zouden zijn opgetreden. Daarom worden slechts lessen voor de toekomst geformuleerd.

Het Auditteam Voetbalvandalisme heeft in 2006 teruggekeken op vier jaar

functioneren en daaraan een onderzoek gewijd (Auditteam Voetbalvandalisme, 2006). Via een omweg, zou men kunnen zeggen, is de vraag naar de effectiviteit van de politie en van het veiligheidsbeleid van club en gemeente aan de orde. Het is een kwalitatieve onderzoeksopzet waarin van elf clubs vier respondenten zijn geïnterviewd. Succesfactoren voor het terugdringen van de politie-inzet en voor mogelijke effectiviteit in het politieoptreden komen sterk overeen met die van Van der Torre, Spaaij & Cachet. Het zal niet verbazen dat in de evaluaties van de wedstrijden die op ongeregeldeheden uitliepen, de bovenstaande aanbevelingen geheel of gedeeltelijk zijn terug te vinden. Tegelijkertijd wordt in de analyse van zulke rellen duidelijk dat er vaak onvoorziene omstandigheden zijn die tot geweldsincidenten leiden of die verergeren. Het zijn die incidenten die de effectiviteit van het optreden beïnvloeden. Die factoren maken het ook steeds lastig om vast stellen wat in een gegeven opeenvolging van gebeurtenissen als effectief moet worden beschouwd.

Het project *Hooligans in beeld* dat door de politie in Gelderland-Midden is ontwikkeld, sluit aan bij de inzichten van Van der Torre, Spaaij & Cachet. Het onderzoek daarnaar is in tegenstelling tot de metastudie van Van der Torre, Spaaij & Cachet een echt evaluatieonderzoek. Het is een aanpak waarbij de verschillende risicovolle supportersgroepen in beeld werden gebracht en waarbij dat beeld nader werd uitgediept voor personen binnen die groepen, om daarna een gerichte aanpak te kunnen ontwikkelen op individuen en groepen. Die aanpak kon sterk variëren, omvatte zowel preventieve als repressieve elementen en richtte zich ook op de inzet van andere diensten dan de politie (Adang & Ferwerda, 2005). Het is een vorm van intelligence-based policing. De aanpak van Arnhem werd daarna overgenomen door drie andere korpsen als een pilotproject. De pilot bestond zowel uit een beschrijving en het uitproberen van een methodiek als uit het met behulp van wetenschappelijk onderzoek in kaart brengen van de resultaten van de aanpak. Het onderzoek maakt aannemelijk dat de aanpak effectief is. Het aantal politieambtenaren dat werd ingezet nam in de loop van vier jaar met 10% af, het aantal incidenten nam af van 43 tot 19 en ook het aantal ernstige incidenten nam af. De aanhoudingen bleven rondom de 40 schommelen (Adang & Ferwerda, 2005). Het project is ook relevant binnen de brede basispolitiezorg en kan ook daar worden gebruikt. Hier werd effectiviteit plausibel gemaakt door een experimentele opzet met nul- en nameting in drie verschillende gebieden. Toch nog een harde evaluatie in dit hoofdstuk.

Naast voetbalrellen hadden buurtfeesten en oudejaarsongemak aandacht van de onderzoekers. Adang (2009) onderzocht een aantal ongeregeldeheden

om na te gaan of er sprake was van een patroon van ruig politieoptreden waarbij de politie te veel geweld gebruikte.²³ Aanleiding voor de studie waren enkele geruchtmakende incidenten waarbij het politieoptreden onderwerp was van discussie en leidde tot nader onderzoek. Van een aantal recente ongeregeldheden is gereconstrueerd wat de toedracht is geweest en welke rol bewoners, politie en bestuur hebben gespeeld voorafgaand aan, tijdens en na afloop van het incident. Vervolgens is geanalyseerd of een patroon te ontdekken valt en welke lessen er te trekken zijn over de wijze van politieoptreden bij dit soort (risico-)evenementen. Problemen met (grootschalige) ordehandhaving, zo stellen de onderzoekers vast, ontstaan vaak in het 'grijze' gebied tussen ordehandhaving vanuit de basispolitiezorg en die door de ME. Daarvan is sprake bij evenementen die onverwacht uit de hand lopen en waarbij de politie voor de keuze komt te staan ze onder controle te brengen met de inzet van 'platte petten' of met de inzet van de ME. Het gaat om ongeregeldheden van een beperkte omvang. Het gaat de agent dan tijdelijk 'boven de pet', of de ME vertoont gedrag dat niet bij de situatie past. Het gevolg is een politieoptreden dat door betrokkenen – bezoekers, organisatoren – soms als disproportioneel wordt ervaren. De auteurs pleiten voor een totaalconcept van ordehandhaving om beter te kunnen schakelen tussen geweldsniveaus. Om expertise op te bouwen en kennisuitwisseling te bevorderen, moet meer gebruikgemaakt worden van peer reviews en vervolgonderzoek. Bij peer reviews kijken ervaren ordehandhavers en onderzoekers mee bij gebeurtenissen. Zo kunnen goede werkwijzen en aandachtspunten worden vastgesteld en met elkaar gedeeld. Door vervolgonderzoek kan geleerd worden van kennis en ervaringen in binnen- en buitenland met effectieve strategieën om de openbare orde te handhaven.

Al eerder wijdde Adang (2005) een beschouwing aan de strategische aanpak van risico-evenementen. Een van zijn verzuchtingen was dat evenementen niet systematisch worden geëvalueerd. Die aanbevelingen uit 2005 waren vingeroefeningen voor het hier weergegeven pleidooi uit 2009 (Adang, 2009), waarin opnieuw een poging wordt gedaan om greep te krijgen op de effecten van het politieoptreden bij ordeverstoringen. Naast systematische evaluatie probeert Adang het probleem van de geringe voorspelbaarheid aan te pakken via een meer op leren gericht concept van evaluatie. Systematische evaluatie – heel moeilijk uit te voeren en zeker kwalitatief van karakter – en constante aanpassing van conclusies van evaluatie op grond van nieuwe eva-

23 De Nationale Ombudsman in een uitzending van het televisieprogramma *Buitenhof*, 10 september 2006.

luaties – een lerend concept dus – moeten het mogelijk maken politie-interventies te begrijpen en te waarderen op effectiviteit. Opgemerkt moet worden dat de effectiviteitsvraag in dit domein ook steeds expliciet gekoppeld moet worden aan legitimiteitsaspecten. Effectiviteitsuitspraken in dit domein van politiezorg moeten, vergeleken met andere domeinen, met veel meer voorbehoud worden geformuleerd. Een andere context of een nieuwe onverwachte dynamiek in een incident kan tot een andere doelstelling en een ander effectiviteitscriterium leiden.

5.3 Rechtigheidsaspecten

De evaluaties van politieoptreden bij ordehandhaving die zijn uitgevoerd als reactie op kritiek op het optreden, bevatten meestal analyses over de afwezigheid van of beperkingen in de effectiviteit van politieoptreden. De aanbevelingen zijn dan te zien als mogelijkheden om de effectiviteit te verbeteren of te vestigen. Een gegeven dat daarbij vaak opkomt, is de rechtmatigheid van het optreden. Was het in de gegeven omstandigheden proportioneel? Heeft de politie rechtmatig gehandeld? Die vraag interfereert steeds met die naar de effectiviteit. Zeker bij ordeverstoringen worden beide in combinatie gezien. Dat sluit verschillende uitkomsten van oordelen over optreden zeker niet uit. Een voorbeeld daarvan is het politieoptreden rondom de voetbalwedstrijd Feyenoord-Ajax in 2006. Rondom diezelfde krachtmeting in 2005 hadden zich heftige rellen afgespeeld, die onder andere tot 52 gewonden bij de politie leidden. De politie wilde dat voor de wedstrijd van 23 april 2006 voorkomen. Ze beschouwde de wedstrijd als een wedstrijd met een hoog risico en had op basis van een risicoanalyse en op basis van de rampzalige ervaringen met dezelfde wedstrijd in 2005 tot een scala van maatregelen besloten. Die maatregelen bleken effectief: het supportersgeweld bleef beperkt, ernstige ordeverstoringen bleven achterwege en aan de zijde van de politie en van de supporters vielen geen gewonden. De gekozen aanpak, die behalve op een goede voorbereiding en informatiepositie berustte op een zerotolerancebenadering van supportersgedrag, was dus, zo meende de burgemeester, effectief. De evaluatie van het politieoptreden rond die voetbalwedstrijd van 2006 door de Nationale Ombudsman (Schets e.a., 2008) vormt een interessante casus. Het probleem ontstond aan de rechtmatigheidskant: ruim 800 supporters waren na de wedstrijd aangehouden vanwege het niet voldoen aan een bevel of vordering om zich te verwijderen. Daarop ontstond brede kritiek

die door de ombudsman gerechtvaardigd werd bevonden en werd gedeeld: er vond geen verdere vervolging van verdachten plaats, de behandeling van de arrestanten kende grote problemen. Effectiviteit – en ook de ombudsman vond de aanpak effectief – stond hier dus op gespannen voet met rechtmatigheid. Het is heel goed mogelijk dat via de rechtmatigheidsdiscussie ook de legitimiteit van het optreden in het geding komt. Dan zijn er drie ingangen voor de beoordeling van politieoptreden. Een veroordeling door de ombudsman helpt vermoedelijk niet om de aanvaarding van politiegezag in stand te houden.

5.4 Terreurbestrijding

Muller e.a. (2004) concluderen in hun studie *Trends in terrorisme* dat zij zich vooral hebben moeten baseren op buitenlandse wetenschappelijke literatuur. In Nederland wordt niet veel wetenschappelijk onderzoek gedaan naar voor terrorismebestrijding relevante thema's en nauwelijks naar de effectiviteit van antiterrorismebeleid of naar het politieaandeel daarin. Ongetwijfeld is het geringe aantal terroristische incidenten daar mede debet aan. Ook buitenlandse wetenschappers geven geen uitsluitsel over de effectiviteit van het Nederlandse antiterrorismebeleid. Nelen e.a. (2010) formuleren het nog pregnanter: 'In schril contrast met het grote aantal publicaties over de aard en achtergronden van het hedendaagse terrorisme en de maatregelen die daartegen getroffen worden, staat, zowel nationaal als internationaal, het geringe aantal wetenschappelijke publicaties over de effecten die deze maatregelen sorteren' (Nelen e.a., 2010: 14). De literatuur over het Nederlandse antiterrorismebeleid concentreert zich op de vraag of de genomen beleidsmaatregelen en politieacties vanuit rechtsstatelijk en mensenrechtenperspectief acceptabel zijn. Die discussie is in zoverre relevant dat de legitimiteit ervan een deel van de effectiviteit kan bepalen: draconische maatregelen kunnen leiden tot (verdere) radicalisering van groepen met principiële bezwaren tegen het huidige overheidsbeleid. In de paragrafen over de beheersing van ordeverstoringen kwam deze verknoptheid van aspecten ook al aan de orde.

Over de effectiviteit van terrorismepreventie en -bestrijding in Nederland valt weinig tot niets te zeggen. Aan die situatie kan misschien een einde komen wanneer de nieuwe monitoring van het beleid en de wetgeving die sinds kort door het WODC wordt uitgevoerd, gegevens begint te produceren. In het eerste jaar waren er echter onvoldoende gegevens beschikbaar om

daarover zinvolle uitspraken te doen (Van Gestel e.a., 2009). De vergrote aandacht voor terrorismesignalen heeft geleid tot een reeks nieuwe wetten en maatregelen die gericht zijn op het bestrijden van terroristische misdrijven. Het WODC heeft onderzoek gedaan naar de wijze waarop politie en justitie de Wet opsporing terroristische misdrijven in de praktijk gebruiken en de ervaringen die hierbij zijn opgedaan in het eerste jaar dat de wet van kracht was (De Poot e.a., 2008). Het doel van deze wet is politie en OM in staat te stellen om in een zo vroeg mogelijk stadium strafvorderlijk op te treden, om zodoende terroristische aanslagen te voorkomen. De monitor laat zien dat er in dat eerste jaar heel beperkt ervaring is opgedaan met de nieuwe wettelijke opsporingsbevoegdheden. Er kan dus nog niet geëvalueerd worden.

De Algemene Rekenkamer (2008) heeft onderzoek gedaan naar de effectiviteit van het overheidsbeleid ter bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering. Opsporingsdiensten hebben slechts een klein aantal strafbare feiten dat aan terrorismefinanciering gerelateerd kan worden, aangeleverd bij het OM (85 feiten over de periode 2002 tot en met medio 2007). Een verklaring hiervoor is niet alleen dat terrorismefinanciering geen zelfstandig strafbaar delict is, maar ook dat opsporingsinstanties er in de praktijk weinig op stuiten, aldus de AR. Verder is de opsporingskans klein. Een knelpunt bij de bestrijding van zowel witwassen als terrorismefinanciering is dat de capaciteit en de deskundigheid bij sommige ketenpartners te beperkt zijn om hun rol goed in te kunnen vullen. Voor de andere organisaties gaat het alleen om onvoldoende capaciteit. De politie ontbeert zowel capaciteit als deskundigheid. Het grote aantal organisaties dat betrokken is bij het bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering leidt ertoe dat relevante informatie versnipperd is en actief gedeeld moet worden. Dat gebeurt onvoldoende.

5.5 Het beeld

Het algemene beeld

Het lijkt erop alsof de effectiviteitsvraag binnen het onderzoeksveld van de beheersing van ordeverstoringen als specifiek item wordt vermeden. Dat is niet zo gek als het lijkt. Er is geen goede theorie die op het niveau van het handelingsrepertoire van de politie antwoord kan geven op de effectiviteitsvraag. We hebben het over bijna fuzzy begrippen op het terrein van de ordehandhaving, die mogelijk om die reden niet goed geëvalueerd worden. Verder en terzijde: de vermijding van het formuleren van specifieke doelstellingen

bij ordehandhaving is soms in het belang van betrokkenen. Het maakt de verantwoordelijkheid van bestuurders minder specifiek en geeft meer uitvoeringsvrijheid aan de politie en meer mogelijkheid om flexibel en daardoor mogelijk effectief te opereren.

Een volgende observatie is dat het er de schijn van heeft dat het bij de handhaving van de orde bij ordeverstoringen niet in de eerste plaats gaat om effectiviteit, maar om normativiteit: redelijkheid en gematigdheid. De effectiviteitsvraag is in de praktijk altijd gekoppeld aan juridische beperkingen en noties van redelijkheid en gematigdheid, begrippen die in een concreet geval een eigen inhoud kunnen krijgen. Daarnaast is ook vaak een bestuurlijke of politieke component aanwezig in de geformuleerde doelstellingen. Die doelstellingen, die voor een specifiek evenement zijn geformuleerd, hebben invloed op effectiviteitsnoties en er moet bij theorievorming en in evaluatieonderzoek veel explicieter rekening mee worden gehouden. Het is dus bij nader inzien niet heel vreemd dat effectiviteitsnoties worden vermeden. Bij onderzoek naar effectiviteit zal voor dit domein, wellicht nog explicieter dan bij andere, met rechtmatigheid en legitimiteit rekening gehouden moeten worden. Hoe de combinatie van die doelstellingen werkt en zich verhoudt tot effectiviteit, compliceert de vraag naar wat goed (niet slechts effectief) optreden is, sterk. In ieder geval kleurt die normativiteit sterk het handelen van de politie.

Theoretische fundering van het onderzoek en samenhang tussen onderzoek

Er is op dit moment geen adequate theorie betreffende het ontstaan en de dynamiek van ordeverstoringen, en er is ook geen gedeelde theorie betreffende de beheersing ervan. Het ontbreken van zulke theorieën is een indicatie voor de gecompliceerdheid van het fenomeen ordeverstoring. Empirische wetenschappelijke kennis is tot nu toe weinig meer dan een verzameling observaties en beschrijvingen. Kennis is, op enkele belangrijke uitzonderingen na waarbij meer systematisch gegevens worden verzameld, veredelde praktijkkennis.

Het veld van onderzoek naar beheersing van collectief geweld en van terreurbestrijding is overzichtelijk. Er opereert een beperkt aantal onderzoekers op, die al lang bezig zijn op het terrein, elkaars onderzoeken gebruiken en voor samenhang zorgen. Het is een open vraag of de effectiviteit van het politieoptreden bij ordeverstoringen bij benadering goed – dat wil zeggen: wetenschappelijk – kan worden vastgesteld. Ik heb daar, gegeven het onoverzichtelijke karakter ervan, de slecht te beïnvloeden dynamiek en de vaak slechte

voorspelbaarheid van veel gebeurtenissen, grote twijfels over. Dat geldt zeker voor de SMS 3-kwalificatie. Die is irrelevant voor het grootste deel van dit veld. Die twijfel krijgt reliëf door de COT-bundel *We leggen het later wel uit*, waarin blijkt hoezeer ME-commandanten in Amsterdam in hun leidinggevende rol bij ordeverstoringen bouwen op een combinatie van impliciete kennis en intuïtie (Bron e.a., 2007). In die bundel worden zij bevraagd over hun impliciete kennis en wordt geprobeerd die expliciet te maken. Dat levert een rijkdom aan materiaal op waarvan geleerd kan worden. Wat er uitspringt, is dat geen ME-commandant het op dezelfde manier doet, dat ze allemaal waarschuwen voor checklijstjes omdat situaties sterk kunnen verschillen. Wanneer ze dan toch meedoen aan pogingen van de onderzoekers om hun ervaringen te veralgemeniseren in checklijstjes, waarschuwen ze dat het vooral gaat om het lerend vermogen van ME-commandanten.²⁴

Er is dus twijfel aan de mogelijkheid om de effectiviteit van de hantering van evenementen en de beheersing van ordeverstoringen op wetenschappelijke manier vast te stellen. Het kan zeer wel zijn dat de onvoorspelbaarheid daarvoor te groot is. Het kan ook zijn dat er daarvoor nog onvoldoende theorievorming heeft plaatsgehad. Die positie nam Van Schendelen (2009) in in een commentaar op het voor de politie zeer kritische COT-rapport over de strandrellen in Hoek van Holland in 2009. Hij stelde vast dat de normen waaraan het optreden van de politie is getoetst, nog geen pagina van het COT-rapport innemen. Hij noemde die normen utopisch, omdat in de praktijk altijd beperkingen van informatie, van middelen, tijd en medewerking gelden. Van Schendelen betwijfelt, nee ontkent, dat er sprake is van een goede set waarnemingen op basis waarvan het COT zou kunnen oordelen. Hij heeft ongelijk wanneer het gaat om de smalle empirische basis voor de normen van het COT: die volgen met wat goede wil uit eerder uitgevoerd onderzoek. Hij heeft gelijk wanneer hij constateert dat de normen neigen naar de schets van een ideale situatie. Hij heeft ook gelijk met zijn constatering dat daaruit geen algemene en praktisch bruikbare theorie voor ordehandhaving volgt. Die moet nog ontwikkeld worden.

24 Wat eigenlijk niet erg aan de orde komt, maar waarvan ik al lezende een vermoeden kreeg, is dat zelfvertrouwen dat de klus zal worden geklaard een belangrijk element is in het leidinggevend vermogen van commandanten. Dan kan het optreden geheel verschillend zijn, maar ze geven allemaal helder en duidelijk leiding en nemen de verantwoordelijkheid voor hun beslissingen. In die onvoorspelbaarheid ligt wellicht ook de onmogelijkheid om met behulp van wetenschappelijk onderzoek de effectiviteit van optreden vast te stellen. Dan moet je achteraf gaan uitleggen.

Aan de optimistische kant van de discussie over de mogelijkheden van een wetenschappelijke benadering en een theoretische fundering is vermoedelijk Adang te vinden, die verwoede pogingen doet om wetenschappelijke kaders te ontwikkelen om de mogelijkheden tot beheersing van ordeverstoringen te vergroten. Adang kiest daarvoor verschillende wegen. In de eerste plaats probeert hij de waarnemingen te systematiseren en te uniformeren, een voorwaarde voor een goede beschrijving en vergelijking van ordeverstoringen en het politieoptreden daarbij. In de tweede plaats zoekt hij een oplossing in de verklaring van ordeverstoringend gedrag, een theorie van de rel dus. Een dergelijke theorie, mits voldoende onderbouwd, kan vervolgens een hulpmiddel zijn bij het ontwerpen van effectieve strategieën door of voor de politie, en als die geëvalueerd kunnen worden, dan is de effectiviteitsvraag wetenschappelijk te benaderen. Daarbij benadrukt hij de noodzaak van sterk lerende systemen en dat is zijn derde remedie tegen de slechte voorspelbaarheid van relgedrag en, daarmee verband houdend, de slechte voorspelbaarheid van de effectiviteit van politieoptreden. Daarin vinden ME-commandanten en Adang en anderen elkaar. Het gaat om leervermogen. Mikken op leervermogen is wetenschappelijk gezien een andere weg dan de evaluatie via quasi-experimenten.

We hebben intussen dus drie benaderingen van de effectiviteitsvraag: de evaluatie met behulp van kwantitatieve gegevens die normering via de SMS-schaal mogelijk maakt, kwalitatieve methoden waarvoor een eigen beoordelingsset te ontwikkelen valt en nu dus, voor het domein van de ordeverstoringen, de meer dynamische vaststelling van effectiviteit via leersystemen. Daarin kunnen normatieve elementen zonder bezwaar worden meegenomen. De derde benadering legt de nadruk op het vermogen om een grotere gevoeligheid voor situaties te ontwikkelen, veel ervaring en zelfvertrouwen op te doen en niet terug te schrikken voor het nemen van verantwoordelijkheid: 'Ik leg het je later wel uit.' Effectiviteit zit dan waarschijnlijk vooral in het behoud van leervermogen. Overigens verwijs ik nog maar even naar het onderzoek van Adang & Ferwerda uit 2005 voor een hardere evaluatie. Het kan dus soms wel.

De aanbeveling om te werken met verschillende scenario's (COT, 2000), het altijd bij de hand hebben van een worstcasescenario (Van de Torre & Rosenthal, 1999) en het benadrukken van het lerende element in evaluaties (Adang, 2009) geven krachtige suggesties voor een aanpak, maar versterken verder tegelijkertijd het beeld van de toch altijd beperkte voorspelbaarheid van ordeverstoringen.

Politieconcepten

Geheel in de geest van de jaren zeventig en tachtig is er nog veel aandacht geweest voor de verbreding van het perspectief in de toepassing van het georganiseerde geweld van de politie. Er is een meer holistische visie van de aanpak van ordeverstoringen groeiend: van riot control, via crowd control naar public order control (Adang, 2006). Adang bepleit het concept 'public order management'. Dat is een concept waarbinnen de hantering van openbareordeproblemen een sterker preventief element gaat bevatten, breder wordt opgevat en veel sterker gebaseerd is op analyses van toekomstige gebeurtenissen. Ook worden de oorzaken van ordeverstoringen met een breed spectrum aan middelen aangepakt. Het is een concept dat bij evenementen in het verleden is geprobeerd, maar bij mijn weten nooit goed is geëvalueerd (Hille Ris Lambers, 1976). Het perspectief van Adang past in het binnen het veiligheidsdenken gebruikelijke denkschema waarin breedte en diepte worden gebracht in de aanpak van ordeverstoringen: zoeken naar oorzaken, breder handelen dan alleen met politie, en door systematische voorbereiding en preventieve maatregelen de kans op incidenten verkleinen.

Breedte en diepte, kwantitatief en kwalitatief

Binnen de studies naar ordehandhaving bij grootschalige ordeverstoringen komen klassieke kwantitatieve beleidsevaluaties niet voor. Er zijn geen methoden voorhanden die een score van 3 op de SMS-schaal mogelijk maken. Studies van ordeverstoringen zijn het domein van de kwalitatieve methoden. Daarbij hanteert iedereen zijn eigen methoden. Het is goed dat Adang & Brown (2008) streven naar overeenstemming over methodieken en zelfs een uniforme methodiek voorstellen waarin systematische waarnemingen centraal staan. Dat zou vergelijkingen gemakkelijker maken.

Het gaat in de meeste studies wel over beheersing van een rel of van groepen, over het herstel van de openbare orde of over het verspreiden van groepen, maar die vage begrippen worden niet geoperationaliseerd in de meeste studies. Een uitzondering daarop vormen de evaluaties van enkele voorbereide evenementen. Daarin worden de effecten van de voorbereiding en uitvoering van beleid om een evenement te beheersen en eventuele verstoring van de openbare orde zo klein mogelijk te houden, geëvalueerd. Het beleid bij het Europees kampioenschap voetbal 2000 is een goed voorbeeld van een evenement waarvan de doelstellingen in voor evaluatie vatbare termen zijn geschreven.

Blinde vlekken

Er is in dit domein niet zozeer sprake van blinde vlekken als wel van een door de context, de dynamiek en de geringe voorspelbaarheid van ordeverstoringen ingegeven noodzaak om eigen onderzoeksmethoden te ontwikkelen. Effectiviteitsvragen zijn ook veel meer situatiebepaald dan in andere domeinen.

Nelen e.a. (2010) bepleiten, geheel in de geest van de beleidslijn van het WODC, een fundering van het terrorismeonderzoek in een bredere context. Ze stellen de vraag hoe de theorie die aan het te evalueren beleid/programma ten grondslag ligt, kan worden blootgelegd, kan worden geanalyseerd en kan worden gedeeld met stakeholders. Het gaat dan dus om de beleidstheorie. Ze stellen ook een passend type van onderzoek, verzameling van relevante data voor prestatie monitoring en de terugkoppeling van onderzoeksresultaten voor. Dit is een positieve manier om blinde vlekken te formuleren: als verbeteringsvoorstellen. Het is ook een manier om het conformistisch geachte beleidsonderzoek tanden te geven. De reconstructie van beleidstheorieën legt de redenering van beleidsontwerpers en van beleid vast en houdt die kritisch tegen het licht. Is die sterk, dan is dat goed. Is ze onvoldoende, dan kan ook dat worden vastgesteld.

Opsporing van strafbare feiten

6.1 Inleiding

Een aardige start voor de discussie over de effectiviteit van de opsporing is het congres over grensverleggende recherche van 1990. Tijdens dat congres werden de wonden gelikt van de uitbouw van het wijkteammodel, waarin een deel van de recherchefunctie werd neergelegd bij de wijkteams. Straver (1990) bepleitte deze beweging juist, omdat hij leidt tot een vergroting van beschikbare politiecapaciteit wanneer – wat de bedoeling is – teampolitie kan zorgen voor verkleining en zelfs het voorkomen van een deel van de veelvoorkomende criminaliteit. Anderen, zoals Van Es (1990), meenden dat de teampolitiebeweging had geleid tot een vermindering van de kwaliteit van de opsporing en een afname van de aandacht voor kwaliteit en effectiviteit van de opsporing van zwaardere strafbare feiten. De introductie van het wijkteammodel leidde in de meeste korpsen tot een verkleining van de recherche, tot het verdwijnen van expertise uit de researchesector en tot weerstand en verbittering bij degenen die van de recherche hun vak hadden gemaakt. De diepe crisis in de opsporing die de Enquêtecommissie Opsporingsmethoden blootlegde, kwam volgens Van der Torre & Muller (2004) niet uit de lucht vallen. Het was een product van een eenzijdige visie op en van de politie, terug te vinden in het wijkteammodel. De strategische onderwaardering van het researchevak veroorzaakte naar hun opvatting een driedubbele crisis: het ontbrak voor wat de opsporingsmethoden betrof aan een goede en duidelijke normering voor politie en justitie, de vele betrokken organisaties werkten onvoldoende samen (sterker: ze werkten elkaar tegen) en het (justitiële) gezag over de politie was niet vanzelfsprekend. Ook Fijnaut zou de ontwikkeling van het wijkteammodel en de na 1990 volgende reorganisatie van de politie, waarin de de-specialisatielijn in de meeste regionale korpsen rigoureus werd doorgezet, bij diverse gelegenheden aanwijzen als dé oorzaak van het verval van de recherchefunctie bij de Nederlandse politie vanaf de jaren negentig.

De vraag of en hoe de effecten van politieke misdaadbestrijding kunnen

worden vastgesteld, is in de jaren tachtig al uitgebreid behandeld door Fijnaut e.a. (1985). Op basis van een internationale literatuurstudie en met behulp van door het WODC uitgevoerde veldexperimenten kwamen zij tot de conclusie dat de politieke misdaadbestrijding op zichzelf niet of nauwelijks bijdraagt aan de vermindering van de criminaliteit. Wel kan versterkt of gericht politietoedelen ertoe leiden dat zich geen of een verminderde stijging van criminaliteit voordoet. Het onderzoek van Fijnaut e.a. was de eerste poging om internationale wetenschappelijke kennis over misdaadbestrijding te bundelen ten behoeve van een betere opsporing. Eigenlijk is pas later, bij de opkomst van de georganiseerde criminaliteit in Nederland, meer aandacht ontstaan voor de effectiviteitsvraag. De ontdekking van de georganiseerde criminaliteit door de Nederlandse politie leidde eerst tot initiatieven voor innovatie in de opsporing, innovaties die zich richtten op een grotere effectiviteit en waarvan een deel pijnlijk uit de hand liep, zoals het Van Traa-onderzoek blootlegde (Enquêtecommissie Opsporingsmethoden, 1996). Het gevolg was een veel sterkere aandacht voor de sturing, normering en controleerbaarheid van strafrechtelijk onderzoek. Effectiviteitsvragen verdwenen naar de achtergrond, de zorgvuldigheid van het rechercheonderzoek stond voorop.

Die beweging, hoewel nog steeds zeer invloedrijk, heeft maar kort het alleenrecht gehad. De sterke toename van de zware en georganiseerde criminaliteit, het verontrustend grote aantal liquidaties in enkele steden en de lage opsporingspercentages hebben de vraag naar effectiviteit van de opsporing en van de recherche weer op de agenda gezet. Het project ABRIO was daarvan het eerste landsbrede teken. Effectiviteits- en kwaliteitsvragen van rechercheonderzoek zijn weer actueel geworden. De vraag naar de normering blijft daarnaast van eminent belang; de verschillende opzienbarende politieke en justitiële missers die leidden tot onterechte veroordelingen in strafzaken, droegen daar krachtig aan bij.

In dit hoofdstuk komt een aantal benaderingen van de effectiviteitsvraag in de opsporing aan de orde. Ze zijn heel verschillend van opzet en inhoud. Allereerst is dat het internationaal vergelijkend onderzoek, waarin globale vergelijkingen van effectiviteit van opsporing tussen Duitsland en Nederland en tussen Engeland en Nederland worden gedaan. Daarna komt de opsporing van zware en georganiseerde criminaliteit aan de orde en het effectiviteitsonderzoek dat in die sector is gedaan. Dat is niet omvangrijk en het betreft de bijzondere opsporingsmethoden. Ook de effectiviteit van een bredere aanpak van een criminaliteitsprobleem dan alleen via opsporing wordt gerapporteerd voor het drugsbeleid, de aanpak van milieucriminaliteit en het witwassen van

de opbrengsten van criminaliteit. Aan het eind van het hoofdstuk komt de veelvoorkomende criminaliteit aan de orde.

Over de effectiviteit van de forensische opsporing zijn geen studies gevonden. Het is mogelijk dat die studies er wel zijn, maar dat er een bias heeft gezeten in de selectie van onderzoeksliteratuur, waardoor het gebied van de forensische opsporing en expertise ontbreekt.

6.2 Effectiviteit internationaal vergeleken

Een drietal onderzoeken plaatste de effectiviteitsvraag in vergelijkend perspectief. Het gaat om onderzoek van Tak & Fiselier (2002), van Liedenbaum & Kruijssen (2008) en van Hamed & Vollaard (2006). De eerste twee vergeleken de Nederlandse en de Duitse opsporing. Hamed & Vollaard vergeleken Nederland en Engeland.

Veel opzien baarde het onderzoek van Tak & Fiselier uit 2002 waarin de afhandeling van strafzaken in Duitsland en Nederland werd vergeleken. Het onderzoek bestond uit een kwantitatief en een meer kwalitatief deel. In het kwantitatieve deel werd Nordrhein-Westfalen als land geïntroduceerd en werd onderzocht in hoeverre deze deelstaat qua opsporing met Nederland kan worden vergeleken. Vervolgens werd nagegaan in hoeverre de aard en de omvang van de criminaliteit in de twee landen overeenkwamen, en in welke mate dit gold voor de wijze waarop politie en justitie daartegen optraden. Een van de opmerkelijkste resultaten van het onderzoek is dat het gemiddelde ophelderingspercentage in Nordrhein-Westfalen driemaal zo hoog is als in Nederland. De hoeveelheid ter kennis van de politie gekomen criminaliteit in de twee landen is in grote lijnen vergelijkbaar. Niet echt duidelijk is waaraan dit verschil moet worden toegeschreven. Er ligt volgens de onderzoekers geen verschil in definitie aan ten grondslag en evenmin is het aannemelijk dat de Duitse politie zoveel capabeler is dan haar Nederlandse collega's. Het verschil kan ook niet worden herleid tot een verschil in recherchesterkte. Opvallend is wel dat het gemiddelde ophelderingspercentage in Nederland de afgelopen decennia voortdurend is teruggelopen, terwijl dit in Nordrhein-Westfalen minstens gelijk is gebleven. Het verschil in ophelderingspercentage tussen Nederland en Nordrhein-Westfalen, aldus nog steeds Tak & Fiselier, kan bij een vergelijkbare omvang van de criminaliteit niet anders dan tot een groter aantal verdachten leiden. Er lijkt hier grond voor de veronderstelling dat de effectiviteit van de recherche in Nordrhein-Westfalen groter is dan die van de

Nederlandse recherche, zo concluderen de onderzoekers. Die veronderstelling wordt verder in het onderzoek echter niet getoetst of beargumenteerd. Ook meer specifieke observaties op het niveau van opsporingsmethoden of inzetstrategieën die kunnen leiden tot vergroting van de effectiviteit op dat niveau, zijn niet gedaan.

Liedenbaum (2003) maakte vervolgens aan de hand van een vergelijking tussen de politiekorpsen van Utrecht en Münster aannemelijk dat de verschillen tussen de twee landen vooral zijn terug te voeren op verschillen in beschikbare tijd voor de opsporing en daarnaast – zie ook de uitkomsten van Smit e.a. (2003) – op een verschil in registratie van opgeloste misdrijven. Liedenbaum heeft een paar jaar later verder gezocht en vergeleek het opsporingsproces in Utrecht en Münster (Liedenbaum & Kruijssen, 2008). Ze ontdekte belangrijke verschillen. In Münster is de aangifte en het onderzoek in handen van de recherche. De omvang van de recherche daar is ook veel groter. In Utrecht worden aangiften door baliepersoneel opgenomen, wat tot belangrijke kwaliteitsnadelen leidt en tot de noodzaak van coördinatie tussen afdelingen. In Münster doet de recherche, en vaak dezelfde rechercheur, het hele onderzoek. De lagere *case load* voor de Utrechtse recherche die uit het onderzoek blijkt, levert volgens de onderzoekers niet meer opgeloste zaken op. Het opsporingsproces in Utrecht is ondoorzichtig en complex, dat in Münster helder, eenvoudig en overzichtelijk. Het lijkt er toch sterk op dat de effectiviteit van de opsporing in Münster of zelfs in heel Nordrhein-Westfalen groter is dan in Utrecht of breder in Nederland. Hier ligt ruimte voor meer onderzoek of misschien wel voor een kritische reflectie van het Nederlandse rechercheconcept.

Hamed & Vollaard (2006) betogen in een vergelijking tussen de opsporing in Engeland en in Nederland dat de Engelse politie effectiever is in het bestrijden van geweldscriminaliteit dan de Nederlandse politie. Een vergelijking tussen de Engelse en Nederlandse politie is interessant, omdat beide landen een soortgelijk niveau van criminaliteit kennen, eenzelfde aantal politieambtenaren per inwoner hebben, en een in regiokorpsen georganiseerde politie. Een gunstige omstandigheid is dat ook Engeland het politiebudget tussen de korpsen verdeelt volgens een formule. Met slachtoffergegevens is een vergelijking met het Nederlandse onderzoek goed mogelijk. De Nederlandse schattingsresultaten zijn gebaseerd op gegevens voor 25 regiokorpsen gedurende de jaren 2002-2004; de Engelse resultaten op gegevens voor 42 korpsen gedurende de jaren 2002-2005. De onderzoekers vinden dat de Engelse regiokorpsen even effectief zijn in het bestrijden van de vermogenscriminaliteit

als de Nederlandse. In beide landen levert 1% meer politiepersoneel per inwoner ongeveer 1% minder slachtofferschap van vermogensdelicten op. Op het gebied van de bestrijding van de geweldscriminaliteit zijn de Nederlandse korpsen minder effectief dan de Engelse: 1% meer politiepersoneel per inwoner resulteert in respectievelijk 0,5 en 1,3% minder slachtofferschap van geweld. Het verschil is statistisch significant. Een vergelijking van de werkwijze van de Engelse en de Nederlandse politie zal moeten uitwijzen waarom de Engelse politie op dit terrein effectiever is.

De internationale vergelijkingen zijn van belang, maar soms zijn de uitkomsten te algemeen om in termen van effectiviteit van de opsporing nauwkeurige uitspraken te doen. Dat geldt zeker voor het onderzoek van Tak & Fiselier. De vraag waardoor de verschillen worden veroorzaakt en of en zo ja welke opsporingsmethoden of tactieken die verschillen bewerkstelligen, kan met dit type onderzoek niet zo gemakkelijk worden nagegaan. Liedenbaum komt met haar methode het verst in de richting van een meer gedetailleerde verklaring van verschillen. Vervolgonderzoek zoals dat van Liedenbaum & Kruijsen in Münster en Utrecht dat de diepte in gaat, kan de vastgestelde verschillen verder in hun oorzaken verklaren.

6.3 Ophelderingspercentages en slachtofferstudies

Het is een oude gewoonte om ophelderingspercentages als maat voor de effectiviteit van de opsporingsfunctie van de politie te nemen. Hoe hoger dat percentage, des te effectiever de opsporing. Bijna even oud is de gewoonte om dit criterium voor effectiviteit te betwisten. In 2004 werd een themanummer van *Justitiële verkenningen* gewijd aan de recherche. De Poot & Van Koppen (2004) bogen zich over de moeilijkheden die het meten van de effectiviteit van researchewerk met zich meebrengt, en dat zijn er vele. Zij verwierpen ophelderingspercentages als maat daarvoor. Van Tulder e.a. (2004) bestreden deze opvatting in hetzelfde themanummer. Ook zij waren kritisch over het ophelderingspercentage, maar op andere gronden. Zij pleitten naast voor verbetering van die cijfers voor een aanvullende maat: de gerealiseerde sancties. De verhouding tussen ophelderingspercentages en gerealiseerde sancties geeft aan in hoeverre afgeronde zaken ook werkelijk tot sancties leiden – een aanvullende kwaliteitsmaat. Van belang is ook nog dat Van Tulder e.a. wezen op het gegeven dat het ophelderingspercentage niet alleen wordt bepaald door de kwaliteit van het rechercheren, maar ook door de sterktes

van de rechercheafdelingen. Ook de ingezette menskracht bepaalt voor een deel de mate van opheldering.

De aanleiding tot deze discussie lag een jaar eerder, toen het WODC een groot onderzoek naar de betekenis van oplossingspercentages publiceerde (Smit e.a., 2003). De onderzoekers vergeleken de ophelderingspercentages van een aantal landen en probeerden de oorzaken van verschillen vast te stellen. Lagen die in het vermogen van de politie om misdrijven op te helderen, of speelden factoren zoals aangiftebereidheid of aanbod van zaken, verschillen in de organisatie en bevoegdheden van politie en justitie, en verschillen in definities, telmethoden en registratiepraktijken een rol?

‘De uitkomsten van deze studie suggereren dat de betrouwbaarheid van ophelderingspercentages als maatstaf voor het succes van de opsporing op het niveau van individuele korpsen te gering is om praktisch bruikbaar te zijn. De regio’s zijn op het punt van ophelderingen en ophelderingspercentages onderling in belangrijke mate onvergelijkbaar.’ (Smit e.a., 2003: 14)

Voor wat betreft de internationale vergelijkbaarheid, concludeert het WODC-rapport: ‘The detection rate (and the other measures) can be used to measure police effectiveness only, not efficiency or productivity. International comparisons will always be problematic, due mainly to major differences in the organisation of the criminal justice systems’ (Smit e.a., 2003: 97). Uitspraken over de effectiviteit van de opsporing (en vervolging en berechting) zouden in principe mogelijk kunnen zijn, maar: ‘Pas op het moment dat de registraties bij de politie op orde zijn (en in het bijzonder de informatievoorziening uniform is over alle korpsen) en de statistische kwaliteit van de gemeten kengetallen voldoende is, kan met enig vertrouwen iets gezegd worden over de effectiviteit van de opsporing’ (Smit e.a., 2003: 15). Smit en Van Tulder hebben dezelfde positie.

Vollaard e.a. (2009) lieten zich door deze discussie niet uit het veld slaan en onderzochten in het kader van een onderzoek naar de effectiviteit van het Veiligheidsprogramma van de overheid de factoren die zouden kunnen verklaren waarom de criminaliteit na 2002 daalde. Ze keken daarbij naar het effect van intensivering van opsporing, vervolging en sanctionering als een van de mogelijke verklaringen en zitten daarbij dus in de traditie van de ophelderingspercentages, gecombineerd met sanctionering. Het aantal verdachten dat de politie heeft doorgestuurd naar het OM is vanaf 2002 duidelijk

gestegen. Dankzij de sterkere aandacht voor verdachten van geweld ligt het aantal gehoorde verdachten op jaarbasis op een structureel hoger niveau dan in de jaren voor 2002. De verhouding tussen het aantal gehoorde verdachten en slachtofferschap van criminaliteit vormt een indicatie van de pakkans. Die blijkt voor geweld vooral na 2003 sterk te stijgen. De pakkans voor vermogensdelicten is na 2005 gaan stijgen door de sterk dalende vermogenscriminaliteit. Conform de beleidsnadruk op het aanpakken van criminele jongeren is in de jaren 2002-2007 het aantal minderjarige gehoorde verdachten sterker gestegen dan het aantal meerderjarige gehoorde verdachten. Van 2002 tot 2003 steeg het aantal straffen en maatregelen 15%. In de jaren daarna is het aantal weer iets gedaald en vervolgens gestabiliseerd. Vollaard e.a. (2009) benadrukken dat dit vooralsnog slechts aanwijzingen zijn voor een substantieel effect van het Veiligheidsprogramma en de intensivering van de opsporing op de ontwikkeling van de criminaliteit na 2002, geen harde bewijzen. Daarvoor, zo zeggen zij in de traditie van de solide evaluatiestudies, is empirisch onderzoek nodig dat alternatieve verklaringen uitsluit.

6.4 Zware en georganiseerde criminaliteit

6.4.1 Bijzondere opsporingsmethoden

Opsporing bestaat niet alleen uit beleid en strategieën, zij bestaat misschien wel in de eerste plaats uit een aantal specifieke werkwijzen en gebruik van instrumenten. Ook op dat concrete niveau is de vraag wat effectief is onder welke omstandigheden, uitermate belangrijk. Lastig is dat na het rapport van de Enquêtecommissie Opsporingsmethoden (1996) de aandacht sterk is komen te liggen op de rechtmatigheid van de opsporing. Men moet bedenken dat de commissie zich als eerste boog over de toelaatbaarheid van de opsporingsmethoden die waren gebruikt door het IRT Noord-Holland/Utrecht en die tot de opheffing van het team hadden geleid. In de schaduw van deze normerende missie werd ook de effectiviteit aan een oordeel onderworpen.

De Commissie behandelt de mogelijke effectiviteit van de zogenaamde Delta-methode in den brede niet, ze volstaat met een absoluut helder negatief oordeel over de verschillende werkwijzen die onder de Delta-methode vallen (Enquêtecommissie Opsporingsmethoden, 1996). Over de effectiviteit van observatie, het runnen van informanten en infiltratie geeft de Commissie wel een oordeel. Dat oordeel blijft algemeen: de methoden worden onder bepaal-

de condities wel effectief geacht. Het wordt in het slotrapport niet duidelijk waarop deze conclusies van de Commissie zijn gebaseerd. De conclusies en de aanbevelingen van de Commissie gaan over normering en sturing. Na die tijd komt nieuwe wetgeving met betrekking tot de opsporing van de zware en georganiseerde criminaliteit tot stand (Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden) en komt deze onder een nieuw door de Commissie aanbevolen normatief regime te staan.²⁵ Over enkele bijzondere opsporingsmethoden bestaat evaluatieonderzoek.

In 1999 hebben Kruissink e.a. een studie gepubliceerd naar de effectiviteit van infiltratie. Uit een inventarisatie van 102 infiltratiezaken over de periode 1995-1997 is een steekproef getrokken van 19 zaken. Deze gevalstudies zijn uitgevoerd aan de hand van dossiers en interviews met betrokken officieren, politieke teamleiders en rechters. Besloten wordt met het onderzoek naar de effectiviteit van de methoden in de genoemde gevalstudies. Geconcludeerd wordt dat het moeilijk blijkt tot harde uitspraken te komen over succes- en faalfactoren.

In 2010 publiceerden Kruisbergen e.a. hun studie *Opsporen onder dekmantel*. Zij maken een onderscheid tussen echte infiltratietrajecten aan de ene kant en het inwinnen van informatie onder dekmantel en pseudokoop aan de andere. Van de 34 zaken waarin in 2004 stelselmatige inwinning van informatie of pseudokoop en -dienstverlening is toegepast, is het in 31 zaken gelukt om contact te maken met het subject. Uiteindelijk is in twaalf zaken een bijdrage geleverd aan de opsporing en/of berechting. Daarvan heeft het undercovertraject in zeven zaken bewijs gegenereerd. In vier zaken is op basis van de ingezamelde informatie geconcludeerd dat de verdenking onjuist was of minder ernstig dan gedacht.

Wat was het beeld bij de infiltratietrajecten? In dertien van de veertien bestudeerde opsporingsonderzoeken waarin in de periode 2000-2005 een infiltratietraject is gestart, is het de undercoveragent gelukt om contact te maken met het subject. In tien zaken is een bijdrage geleverd aan de opsporing en/of berechting. Zes keer heeft het traject bewijs voortgebracht op basis waarvan verdachten zijn veroordeeld; in vijf zaken speelde de informatie een belangrijke rol bij de veroordeling. Wat de uitkomsten betekenen voor de beantwoording van de vraag hoe effectief infiltratie is, is niet helemaal helder.

25 Illustratief is dat de evaluatie van de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden van 2004 ging over de transparantie en de controleerbaarheid van de opsporing (Beijer e.a., 2004).

Er is geen criterium gegeven om de mate van effectiviteit te wegen. Een vergelijking met het eerdere onderzoek van Kruissink is niet mogelijk.

Bokhorst e.a. (2002) onderzochten de uitvoering van de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden voor het gedeelte telefoontaps. Die wet was een van de aanbevelingen van de Enquêtecommissie Opsporingsmethoden. De verwevenheid van de tap met de opsporing van ernstige delicten is groot. De opbrengst van telefoontaps bestaat niet in de eerste plaats uit direct strafrechtelijk relevante, belastende verklaringen via de telefoon, maar meer uit informatie die het rechercheonderzoek verder brengt. De resultaten van het tappen zijn van belang in samenhang met andere opsporingsmethoden, zoals het horen van getuigen en verdachten, en observatie. Voor het directe bewijs is de tap relatief zelden van belang. Daarnaast speelt de tap vaak een rol in de sturing van het opsporingsonderzoek. Over de vraag of de tap te vaak wordt ingezet bij opsporingsonderzoeken is op basis van het onderzoek niets te zeggen. Van alle in een concreet opsporingsonderzoek verkregen informatie waarvan de verkrijging wenselijk of noodzakelijk werd geacht, zou dan moeten worden vastgesteld of deze op een andere manier te verkrijgen zou zijn geweest. Zo zou het verschil tussen het aantal taps in de VS en Canada in vergelijking met het Europese vasteland verklaard kunnen worden door het eerder gebruiken van informanten, infiltranten of door direct af luisteren.

De moeilijkheid bij het weergegeven onderzoek in deze paragraaf is steeds om een directe relatie vast te stellen tussen het gebruik van het instrument (de infiltratie of de telefoontap) en een effect. De werkelijkheid van de opsporing blijkt steeds ingewikkelder dan het eenvoudige oorzaak-gevolgschema suggereert. Daarnaast worden in de recherchepraktijk brokjes informatie verzameld waarvan op dat moment nog niet duidelijk is in welke opsporingspuzzel ze passen en welke bijdrage ze leveren in welk onderzoek. Dat probleem is in wetenschappelijk onderzoek heel moeilijk op te lossen.

6.4.2 De Monitor Georganiseerde Criminaliteit

In 2007 is de derde Monitor Georganiseerde Criminaliteit gepubliceerd (Van de Bunt & Kleemans, 2007). Het doel van de monitor is om de kennis die werd opgedaan tijdens grootschalige opsporingsonderzoeken te benutten voor het verkrijgen van inzicht in de aard van de georganiseerde criminaliteit in Nederland. Een deel van de monitor betreft zich op de opsporing als zodanig. Over de effectiviteit van de opsporing of van bepaalde strategieën en

werkwijzen worden geen uitspraken gedaan. Er wordt wel een beschouwing gewijd aan de korte versus de lange klap en de verschillende soorten korte klappen die er zijn. Daarmee wordt de lijn doorgetrokken die Kleemans had uitgezet in de eerste Monitor Georganiseerde Criminaliteit (Kleemans e.a., 1998). Kleemans vond in zijn onderzoek beduidend minder hiërarchie en duurzaamheid in criminele organisaties dan eerder werd aangenomen. Hij betoogde dat daarom de zogenaamde korte klap, waarin niet de hele organisatie werd opgerold na langdurige opsporingsonderzoeken maar sneller werd aangehouden, effectiever zou kunnen zijn. Welke van die door Van de Bunt & Kleemans onderscheiden strategieën het meest effectief is, blijft onbesproken. De onderzoekers wijzen erop dat we ook na de derde monitor nog betrekkelijk weinig weten van de ontwikkeling van de georganiseerde criminaliteit en van de effectiviteit van de opsporing.

Van de Bunt & Kleemans wijzen nog op een tegenstelling tussen beleid aan de ene kant en de werkelijkheid van de opsporing van concrete delicten aan de andere. De afgelopen jaren is de strafrechtelijke aanpak van georganiseerde criminaliteit meer op rationele leest geschoeid. Kennis over een geselecteerd fenomeen wordt systematisch vergroot, er worden criminaliteitsbeeldanalyses en dreigingsanalyses uitgevoerd, en op basis daarvan worden keuzes gemaakt voor de inzet van mensen en middelen en voor de te kiezen tactiek. Deze nagenoeg wetenschappelijke en beleidsmatige trend – top-down – staat haaks op de beperkingen van de bottom-up realiteit. Het fundamentele probleem is, aldus Van de Bunt & Kleemans, dat de informatiestroom waarop dit rationele beleidsmodel is gebaseerd, grotendeels in omgekeerde richting verloopt. Pas vanaf het moment dat een operationeel opsporingsonderzoek van start gaat – telefoons worden afgetapt, verdachten worden geobserveerd, enzovoort –, ontstaat er concrete informatie over daders en de criminele activiteiten waarmee zij zich bezighouden. Na afloop van een zaak kan men pas goed beoordelen wat de werkelijke omvang en ernst is geweest van de criminele activiteiten waarmee de onderzochte organisatie zich heeft beziggehouden. Dit bottom-up karakter van de informatiestroom verklaart volgens de onderzoekers de vele verrassingen in het opsporingsonderzoek. Wie verder afstaat van de dagelijkse praktijk, zal meer in de kenbaarheid van de werkelijkheid geloven dan de uitvoerders in de praktijk. Deze observatie is ook van belang voor de wijze waarop de effectiviteit van de opsporing wordt vormgegeven.

6.4.3 Naar een bredere aanpak

Niet alleen in het bestuurlijke veiligheidsbeleid maar ook in de aanpak van criminaliteit wordt gezocht naar verdieping: de vraag naar oorzaken van delictgedrag is aan de orde en verbreding en integratie van het instrumentarium om het probleem aan te pakken doet zich ook daar voor. Dat plaatst de politie ook hier in een andere positie. Zij is ook hier niet langer de enige *crime fighter*, maar wordt een van de spelers naast andere, en ook haar instrumentarium wordt er een van vele. Effectiviteitsvragen worden breder en gaan het gehele beleid betreffen; ze zijn nog moeilijker te beantwoorden geworden. Ik zal hier de bredere effectiviteitsstudies waarin ook de opsporing een aandeel heeft gehad, bespreken. Ze gaan over drugsbeleid, witwassen en milieu-criminaliteit.

Drugsbeleid

Van Laar & Van Ooyen-Houben (2009) pakten het hele Nederlandse drugsbeleid aan, een voorbeeld van een onderzoek dat zowel de breedte als de diepte van het drugsbeleid evalueert. In de evaluatie is de beleidslogica als uitgangspunt genomen. Per thema zijn de aannames, de beoogde aanpak en de uitkomsten van het beleid beschreven. Daarna is nagegaan of de aanpak in de praktijk is gebracht en of de uitkomsten in lijn zijn met wat de bedoeling was. De Drugsnota 1995 formuleert de doelstellingen van het Nederlandse drugsbeleid. Het betreft de preventie en beheersing van de uit drugsgebruik voortvloeiende individuele en gemeenschapsrisico's. Het beleid kent een aantal preventieve en repressieve elementen. Opsporing vervult een rol in combinatie met een aantal andere instrumenten, waarvan een belangrijk deel in de preventie en de zorg ligt. De conclusie van de *overall* evaluatie is dat de aanpak die wordt beoogd in het drugsbeleid, namelijk een combinatie van maatregelen gericht op *demand reduction*, *harm reduction* en *supply reduction*, ook in de praktijk is toegepast. Het beleid heeft niet kunnen tegengaan dat het drugsgebruik vanaf eind jaren tachtig tot midden jaren negentig is toegenomen. Het drugsgebruik is vergeleken met andere Europese landen en de VS gemiddeld tot laag te noemen. Ten aanzien van beheersing van de individuele (gezondheids)risico's lijkt het beleid redelijk geslaagd. Er is een daling waarneembaar in de criminaliteit die gepleegd wordt door langdurig problematische hard-drugsgebruikers en in de vermogensdelicten. Maar het aantal door drugsgebruikers gepleegde geweldsdelicten is toegenomen. Criminaliteit gerelateerd

aan productie en handel en de drugsgerelateerde overlast vroegen meer aandacht. Supply reduction is een van de pijlers van het drugsbeleid. De strafrechtelijke aanpak daartoe wordt gecombineerd met bestuurlijke en financieel-economische interventies. Geconcludeerd wordt dat de doelen van het beleid op onderdelen zijn gerealiseerd: de bedrijfsmatige thuisteelt van nederwiet lijkt terug te lopen, er zijn minder bolletjesslikkers en bodypackers die via Schiphol cocaïne Nederland binnensmokkelen en Nederland lijkt een minder prominente rol in de productie en export van ecstasy te spelen. Aan de andere kant speelt Nederland een rol als doorvoerland voor cocaïne en heroïne. Ook zijn verschuivingen aanneembaar in aanvoerroutes en productielocaties en zijn de productietechnieken van zowel cannabis als cocaïne efficiënter geworden. In het drugsbeleid wordt ervan uitgegaan dat een reductie van de door de gebruikers gepleegde criminaliteit alleen bereikt kan worden als ze hulp krijgen. De aanpak bestaat uit een combinatie van zorg, repressie en resocialisatie: samenwerking tussen de zorg, politie, justitie en gemeenten, en een uitbreiding van voorzieningen voor drang en dwang. De aanpak is grotendeels uitgevoerd. Er is minder criminaliteit, vooral minder vermogenscriminaliteit. Dit lijkt deels te verklaren uit een afname van de criminaliteit van problematische gebruikers van opiaten, waarschijnlijk veroorzaakt door de vergrijzing van deze groep, maar ook door het uit Nederland wegtrekken van verslaafden afkomstig uit andere westerse landen, door betere opvang, en door het intramurale verblijf in de ISD, waar maandelijks ongeveer 600 veelal verslaafde veelplegers verblijven. Gewelddelicten onder drugsgebruikers namen echter toe. In de hennepsteelt zijn met de integrale aanpak inmiddels duizenden hennepkwekerijen opgerold. Het is niet precies bekend in hoeverre dit geleid heeft tot minder overlast.²⁶ Tot zover de resultaten van dit grote onderzoek.

Witwassen: beheersing en preventie

De Algemene Rekenkamer (2007-2008) heeft onderzoek gedaan naar de effectiviteit van het beleid ter bestrijding van witwassen. Bij dat onderzoek

26 De harddrugsoverlast is ook afgenomen sinds 1996, vooral in sterk verstedelijkte regio's. De afname wordt vooral veroorzaakt door een vermindering van de annexatie van de openbare ruimte door gebruikers en straatprostitutie. Bij de overlast rond coffeeshops en het drugstoerisme hebben de projecten wisselend succes gehad. In sommige grensgemeenten zorgen drugstoeristen ook anno 2009 nog steeds voor serieuze problemen.

bleek dat de betrokken ministers geen inzicht hebben in de prestaties van het bestrijden van witwassen. Ook bleek dat maar 6% van de witwasmeldingen gebruikt wordt in opsporingsonderzoeken. De opsporingskans is dus klein. Een verklaring voor dat lage percentage is het ontbreken van capaciteit, deskundigheid en prioriteit voor het onderzoeken van witwassen. Dit knelpunt manifesteert zich vooral bij het toezicht op de juridische dienstverleners door het BFT, bij de politie, voor wat betreft capaciteit ook bij de FIOD-ECD, en bij het OM. Bij de politie worden de tegenvallende prestaties niet alleen veroorzaakt door gebrek aan capaciteit, maar ook door gebrek aan financiële deskundigheid. Het grote aantal organisaties dat betrokken is bij het bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering leidt er, nog steeds volgens de AR, toe dat informatie versnipperd is en actief gedeeld moet worden. Die informatie-uitwisseling binnen de handhavingsketen is onvoldoende om witwassen efficiënt en effectief te kunnen bestrijden.

Van der Schoot (2006) deed onderzoek naar de antiwitwasinterventies gericht op het voorkomen van witwassen, het BIBOB-beleid en de administratieve benadering van de gemeente Amsterdam om de macht van de georganiseerde criminaliteit in onder andere de vastgoedsector in het Wallengebied te beperken, de integriteitsbenadering gericht op de eigen ambtelijke organisatie en de zogenaamde Van Traa-benadering. Van der Schoot richtte zich niet alleen op de directe resultaten (output), maar expliciet ook op de effectiviteit (outcome). Ze koos daarbij een benadering waarin ze eerst de beleidstheorie achter de programma's en het implementatieproces beschreef. Vervolgens ging ze met behulp van de outputgegevens, de plausibiliteit van de beleidstheorie en logisch redeneren na wat de vermoedelijke effectiviteit was. Vanuit die perspectieven wordt de effectiviteit van het antiwitwasbeleid als betwistbaar gezien. De impact op de georganiseerde criminaliteit is gering, voornamelijk vanwege de afwezigheid van gezamenlijke strategische sturing door de ministeries van Justitie en Financiën. De effectiviteit van de BIBOB-aanpak kan gegeven de beleidstheorie groot zijn. De invoering verloopt echter traag. Er waren nog geen gegevens om de effectiviteit te beoordelen. Van der Schoot slaagde er niet in om de effectiviteit van de Van Traa-benadering vast te stellen; ze heeft te weinig inzicht in het reilen en zeilen van de georganiseerde criminaliteit.

Dit onderzoek heeft een relatie met het Wallenproject. Voor de periode van 2000 tot 2004 is het Wallenproject geëvalueerd (Huisman e.a., 2005). De hoofdvraag van het onderzoek was wat de effecten zijn van de in het kader van het Wallenproject, respectievelijk het Van Traa-project gehanteerde werkwijze ter bestrijding van georganiseerde criminaliteit. De hoofdlijn van

de uitkomsten is de volgende: het Van Traa-team vervult een spilfunctie in het project. In betrekkelijk korte tijd is door het team een grote hoeveelheid en verscheidenheid van activiteiten en deelprojecten ontplooid. De gedrevenheid en kwaliteit van de medewerkers, het netwerk dat zij hebben opgebouwd en het sterke imago van het team hebben ertoe geleid dat het Van Traa-project een niet meer weg te denken onderdeel is geworden van de bestuurlijke aanpak van criminaliteit in Amsterdam. De keerzijde van de diversiteit van de activiteiten is dat het project als geheel te ongericht dreigt te worden. Het ontbreken van consistent beleid om te beoordelen of aangedragen deelprojecten tot de kerncompetentie van het Van Traa-team behoren, wreekt zich. De fase van informatieverzameling en analyse neemt, ook door de afhankelijkheid van andere instanties, veel tijd in beslag. De effectiviteit van het project was in het onderzoek niet vast te stellen.

Milieuhandhaving

In 2009 is het onderzoek naar de effectiviteit van de strafrechtelijke milieuhandhaving gepubliceerd (De Ridder e.a., 2009). De vraag die in dit onderzoek centraal staat, is wat de effectiviteit is van het strafrechtelijke milieuhandhavingsarrangement zoals zich dat sinds 2005 heeft ontwikkeld. Dit onderzoek maakt inzichtelijk dat de effectiviteit van het arrangement van de strafrechtelijke milieuhandhaving sinds 2005 is verbeterd, maar desondanks nog niet van voldoende niveau is. De organisatiestructuur heeft vier centrale ontwerpkenmerken: specialisatie, organisatie op maat, inbedding in bestaande structuren en ontwikkeling van een toegespitste informatiehuishouding. Wat de specialisatie betreft: er zijn zowel bij de politie als bij het OM herkenbare milieueenheden. De feitelijke bezetting en de ondersteuning van de specialisatie zijn echter bij een aantal korpsen niet op het vereiste niveau. De huidige structuur van de strafrechtelijke handhaving is volgens de onderzoekers qua ontwerp deugdelijk, maar vertoont een aantal gebreken. Met de uitvoering is het slechter gesteld. Daar zijn de volgende knelpunten te onderscheiden.

- De inrichting en werking van de milieuteams van de politie zijn niet uniform en voldoen vaak nog niet aan de landelijk vastgestelde uitgangspunten.
- De ontworpen afbakening van de taken van de verschillende opsporings-eenheden blijkt in de praktijk niet altijd goed werkbaar.
- De milieuteams voldoen over het geheel genomen niet aan de eisen die daaraan landelijk zijn gesteld.

- De organisatie van de opsporing van zware milieucriminaliteit op landelijk niveau is gefragmenteerd en niet voldoende toegesneden om op te treden tegen de (inter)nationaal georganiseerde criminaliteit.
- De informatiehuishouding van het handhavingssysteem op het terrein van de milieucriminaliteit is onder het niveau dat vereist is voor een goede opsporing.
- De kwaliteit van de in behandeling genomen zaken voldoet nog niet aan de landelijk geformuleerde maatstaven.
- De aansturing van opsporingsonderzoeken biedt onvoldoende garanties voor een effectieve opsporing en vervolging.
- De taakstelling die de politieteams door de regionale driehoek opgelegd krijgen, is niet voldoende eenduidig en de verantwoording over de uitvoering is gebrekkig.

Over de effectiviteit van de milieuhandhaving zijn geen uitspraken gedaan. Gegeven de gebreken in de uitvoering dringt het vermoeden zich op dat die niet hoog zal zijn.

Als we naar de in deze paragraaf opgenomen studies kijken waarin ook preventie en een bredere bestuurlijke aanpak worden meegenomen, dan zien we dat ze breed zijn (dat spreekt vanzelf), dat ze een verschillend design hebben en dat ze gedeeltelijk kwantitatieve maar voornamelijk kwalitatieve methoden gebruiken. De designs zijn lastig te vergelijken en met enige spijt stel ik vast dat er geen gedeelde methodiek of methodiekenset is die een vergelijking van de onderzoeken toelaat. De effectiviteit van breed beleid blijkt ook met een goed onderzoeksdesign moeilijk te evalueren te zijn. We zagen dat al eerder bij de Rotterdamse stadsmariniers. Dat ligt ongetwijfeld aan de complexiteit van het maatschappelijke probleem dat wordt aangepakt, aan het grote aantal spelers, aan de onduidelijkheid over het aandeel van elke speler en ten slotte aan de gebrekkige informatie over de effecten van handelen in de verschillende deelgebieden. Er is bij de meeste studies geen goede informatie over het aandeel van de politie en er zijn geen evaluatiegegevens over specifiekere werkwijzen van de politie. Daarbij zijn de studies zo algemeen in hun vraagstelling dat specifieke opsporingsstrategieën en tactieken niet in het onderzoek voorkomen. Het zijn dus beleidsstudies.

6.5 Veelvoorkomende criminaliteit

Onderdeel van de geciteerde studie van Van Noije & Wittebrood (2008) naar het veiligheidsbeleid was de vraag naar de effectiviteit van de politie op het terrein van de criminaliteitsbestrijding. Ze behandelen vier studies die verricht zijn naar de effectiviteit van de politie bij de criminaliteitsbestrijding (Nuijten-Edelbroek & Ter Horst 1980; Vollaard 2005; Vollaard & Koning 2005; Vollaard 2006). Vooral de studies van Vollaard bieden inzicht in het effect van de politiecapaciteit op de criminaliteit. Ze zijn ook in hoofdstuk 3 aan de orde geweest. Er zijn heel weinig studies verricht naar de opsporing die aan de SMS 3-kwalificatie voldoen. Het zijn er welgeteld drie. Uit de Nederlandse effectevaluaties en die uit andere landen blijkt dat extra politie effectief kan zijn wanneer zij wordt ingezet in probleemgebieden. Binnen de opsporing is de belangrijkste beleidsveronderstelling dat door zeker (of consequent) te straffen, via verschillende wegen, de sociale veiligheid zal toenemen. Veel maatregelen hebben dan ook het verhogen van de pakkans ten doel. Uit de meta-evaluatie van Van Noije & Wittebrood kan geconcludeerd worden dat het verhogen van de pakkans vooral gunstig uitpakt wanneer de politie haar inzet concentreert op hotspots en hot times en daarmee verdachten, in ieder geval tijdelijk, uit de roulatie haalt. Ook lijkt er een generaal afschrikkende werking uit te gaan van een hoge pakkans. Deze generale preventie geldt niet wanneer de politie achteraf tot arrestatie overgaat (reactieve arrestatie), maar alleen bij gericht en anticiperend optreden. De kennis die over de opsporing beschikbaar is, betreft het verhogen van de pakkans door politieoptreden. De selectiviteit van de politie-inzet is hier het sleutelwoord. Ook onderzoek gericht op het ontwikkelen van prognosemodellen (Van der Torre & Van Tulder, 2001) laat zien dat een hogere pakkans leidt tot een afname van het aantal eenvoudige diefstallen en overige misdrijven. Geen effect was zichtbaar op het aantal geweldsmisdrijven en gekwalificeerde diefstallen (zoals inbraak of diefstal gepleegd door meer personen). Wordt na arrestatie een straf opgelegd, dan zien we een geringe verdere daling van de criminaliteit, vooral in de categorie 'overige misdrijven'. Uit deze uitkomsten kan worden geconcludeerd dat meer, strengere en meer gerichte politie-inzet zeer waarschijnlijk invloed heeft op de afname van veelvoorkomende criminaliteit. In deze studies wordt echter in het midden gelaten of het effect op de criminaliteit uitgaat van de verhoogde pakkans of van het toegenomen toezicht.

De Poot e.a (2004) brachten de opsporing in beeld door opsporingsonderzoek in vieren te delen. Het onderscheid lag in de moeite die gedaan

moest worden om tot een oplossing van een zaak te komen. Er zijn 'klip-en-klaar zaken', verificatiezaken, opsporingszaken en zoekzaken. Die indeling maakte het mogelijk om na te gaan welke inspanningen van de recherche leidden tot de bewijsverzameling of tot het opsporen van de dader. Getuigenonderzoek, lokale politiekennis en informatie uit gegevensbestanden van de politie dragen het vaakst bij tot identificatie van een onbekende dader en zijn dus voor die categorie het effectiefst. Forensisch onderzoek doet dat het minst, aldus de onderzoekers. Dat heeft wel een belangrijke rol in de bewijsvoering van opsporingsonderzoek. Een snelle melding aan de politie en een snelle reactie van die kant, doorgaans van de basispolitiezorg, verdubbelt de kans op de opsporing van een onbekende dader.

De uitkomsten van de studie van Vollaard e.a. (2009) naar de effectiviteit van het Veiligheidsprogramma die ik in §6.3 beschreef, gelden ook voor deze paragraaf over veelvoorkomende criminaliteit.

6.6 Het beeld

Het algemene beeld

De literatuur over de opsporing van strafbare feiten stond in de periode na de parlementaire enquête over opsporing meer in het teken van de rechtmatigheid dan van de effectiviteit. Dat is jammer. Klerks (2007) merkt op dat er ten aanzien van de aanpak van uitingen van georganiseerde criminaliteit nagenoeg geen Nederlandse of buitenlandse literatuur beschikbaar is die een houvast geeft bij de beantwoording van effectiviteitsvragen. Onderzoeksliteratuur over criminaliteit is vooral criminologisch van aard en gaat vooral over het fenomeen, over oorzaken van criminaliteit, de verschijningsvormen en de ontwikkeling van bepaalde typen criminaliteit. Die benaderingswijze is een natuurlijke voor de wetenschap, hij past daarnaast heel goed in de manier waarop de overheid en ook de politie bij voorkeur met problemen omgaan: eerst oorzaken analyseren en vervolgens remedies zoeken. Dan nog blijft het opvallend dat er een veel groter aantal effectstudies is gedaan naar de rest van de strafrechtketen dan naar de effectiviteit van de opsporing. De oorzaak daarvan is onduidelijk. Mogelijk heeft de omstandigheid dat het ministerie van Justitie met het WODC over een eigen onderzoeksinstelling en budget beschikt, gevolgen voor de productie van voor justitie belangwekkend onderzoek. Opvallend is ook de geringe aandacht voor technologische ontwikkelingen en voor de effectiviteit van

technische en forensische expertise en onderzoeksmethoden binnen het wetenschappelijk onderzoek.²⁷

Niet alleen bij de brede effectiviteitsstudies die in hoofdstuk 3 aan de orde waren, maar ook op het gebied van de opsporing zien we een revival van de kwantitatieve benadering van effectiviteitsvragen. Het opsporingspercentage – nu gemodificeerd – krijgt weer betekenis als maat daarvoor. Het verschil van inzicht over de vraag wat nu een goede maat is voor het beoordelen van de effectiviteit van de opsporing verzwakt het kwantitatieve onderzoek op dit terrein. Het is van belang dat er overeenstemming ontstaat over het antwoord op die vraag om in de toekomst goede historische datasets op te kunnen bouwen. Dat geldt niet alleen voor het gebruik van oplossingspercentages. Ook daarbuiten komt na de vaststelling van resultaten de vraag of dat nu effectief is of niet, en in welke mate iets effectief is. Daarvoor is een maat nodig. Benchmarking kan de betrekkelijk neutrale manier zijn om daar een aanvang mee te maken.

Theoretische fundering van het onderzoek en samenhang tussen onderzoek

Het caleidoscopische beeld van politieonderzoek dat bij Ponsaers (2010) opkwam toen hij het internationale onderzoek overzag, klopt wat mij betreft voor het domein van de opsporing. Er is een grote variatie aan benaderingen en thema's; daarbij is slechts hier en daar samenhang. De onderzoeken van het WODC hebben samenhang op thema's en op aanpak. Ook het SCP doet daar-toe pogingen via de ingang van de beleidstheorie en de aanpak die ze deelt met het WODC, maar op het terrein van de opsporing is weinig onderzoek.

Opvallend is de neiging vanuit de criminologie om aandacht te besteden aan de oorzaken van criminaliteitsvormen en ook aan verschijningsvormen, maar slechts heel beperkt aan de effectiviteit van de opsporing. Dat links laten liggen van de opsporing is ook zichtbaar in de constatering dat er maar heel weinig goed en zeker goed kwantitatief onderzoek is naar de effectiviteit van de opsporing.

27 Het kan zijn dat dat het gevolg is van de gekozen zoekstrategie en dat ik delen van het forensische gedeelte gewoon gemist heb.

Politieconcepten

Opsporingsonderzoek past binnen de oude opvatting van politiewerk. Maar ook daar komt de vraag naar integrale benaderingen van criminaliteit binnen-vallen. Het drugsbeleid is daarvan een voorbeeld. Het is breed en bestuurlijk geformuleerd en opsporing is een deelterrein naast veel andere benaderingen. Uit de investering in breed evaluatieonderzoek blijkt het bestuurlijke en politiieke belang van deze benadering. Maar opnieuw wordt daaruit duidelijk dat evaluatie van zo'n brede beleidsaanpak uitermate moeilijk is. De effectiviteit kan niet goed worden vastgesteld. In dit soort breed onderzoek verdwijnen deelstrategieën, werkwijzen en instrumenten naar de achtergrond. Als de evaluaties belang hebben, dan is dat meer voor departementaal beleid dan voor de inzet van opsporing.

Breedte en diepte, kwantitatief en kwalitatief

Casestudy's komen niet voor in de verzameling studies. Het advies van Fijnaut uit 1996, die pleitte voor casestudy's, is niet opgevolgd, zo lijkt het. Dat is maar gedeeltelijk waar. Grote rechercheonderzoeken worden systematisch geëvalueerd, maar niet gepubliceerd, en het werk van coldcaseteams kan zonder veel moeite worden beschouwd als casestudy's. Dat is goed materiaal voor wetenschappelijke studies.

Interessant is ook de internationale vergelijking van de effectiviteit van de opsporing. Dat onderzoek heeft allerlei voetangels en klemmen, omdat de vergelijkbaarheid altijd problematisch is, maar het leidt wel steeds tot observaties die, hoewel niet steeds welkom en soms pijnlijk, dwingen tot reflectie. Voor een monopolioïde organisatie die de druk van de markt niet kent, zijn de vergelijkende spiegels soms pijnlijk en meestal heilzaam. Qua inzicht in de effectiviteit is de waarde beperkt, omdat de vergelijking vooral algemene gegevens oplevert die veel specifiekier moeten worden nagetrokken om te zien wat nu de oorzaken zijn van een nadelig resultaat.

De deelstudies over drugsbeleid of milieubeleid laten een bemoedigende ontwikkeling zien van effectstudies. De brede opzet maakt het mogelijk om een breder veld van beleidsinstrumenten in de studie te betrekken en opsporing kan een plaats krijgen naast andere beheersingsinstrumenten. Breedte en diepte krijgen een kans. De kwaliteit van die studies zou baat hebben bij een design voor brede studies, dat ook vergelijkingen over gebieden heen mogelijk maakt. Verder is het inzicht dat gegeven wordt in politieactiviteiten gering. De effectiviteit daarvan wordt niet geëvalueerd. Hier is nog veel werk te doen.

Blinde vlekken

De aanbevelingen van Nelen e.a. (2010) voor terrorismebestrijding – het blootleggen van de theorie die aan het te evalueren beleid/programma ten grondslag ligt, ontwerp van een passend type van onderzoek, verzameling van relevante data voor prestatie-monitoring en de terugkoppeling van onderzoeksresultaten – kunnen worden gedaan voor het gehele recherchedomein.

Ik herhaal nog maar even: er is opvallend weinig goed effectiviteitsonderzoek op het terrein van rechesterategieën, -tactieken en -middelen. De systematische verzamelde kennis betreffende effectiviteit is gering. Van bijzondere opsporingsmethoden wordt de effectiviteit aangenomen, zij is niet vastgesteld. ABRIO heeft een groot aantal producten opgeleverd waarvan de effectiviteitsvraag nog steeds niet is beantwoord. Ook hier is vermoedelijk veel gesystematiseerde praktijkkennis aanwezig. Die blijft echter buiten de boeken van het wetenschappelijk onderzoek. Afgezien van het feit dat er niet overal zulk onderzoek mogelijk is, is toch de eerste observatie dat er ook waar dat wel mogelijk is, weinig van is.

Een derde observatie heeft betrekking op de relatie tussen effectiviteit en normativiteit. Vooral in het recherchedomein is na het Van Traa-onderzoek sterk de nadruk komen te liggen op normativiteit: de sturing van en de controle op de opsporing door het OM, de versterking en verzwaring van procedures en de beperking van methoden. De vraag welke invloed die veranderingen hebben gehad op de effectiviteit en de efficiency van de opsporing is van belang. Er moet een relatie zijn tussen de twee.

Een laatste opmerking betreft de effectiviteit van de forensische recherche. Daarover is geen onderzoek gevonden. Het is mogelijk dat er sprake is van een bias bij de verzameling van materiaal voor deze studie, waardoor dit terrein niet is gedekt.

Verkeerszorg

7.1 Inleiding

De verkeerspolitiezorg vormt een interessant voorbeeld van de opkomst en terugtrekking van een politieel specialisme. Vanaf de Tweede Wereldoorlog tot aan midden jaren zestig was verkeerspolitiezorg het moderne politiespecialisme bij uitstek. Het was de tijd van de motorisering van Nederland en van de politie. De opleidingen besteedden veel aandacht aan verkeer, verkeerswetgeving en verkeersregeling en er was ook in de toenmalige vakliteratuur veel te vinden over effectiviteitsvragen op het gebied van de verkeersveiligheid en de verkeersregeling. De regeling van het verkeer was in handen van de politie en zij ontwierp in veel steden ook de verkeerslichteninstallaties.²⁸ De drie E's vormden de leidende theoretische invalshoeken: *engineering*, *education* en *enforcement*. En een groot deel daarvan was in handen of mede in handen van de politie. Sprekend over integraliteit en over wetenschappelijkheid van politiezorg: er was in het verkeersbeleid en de verkeerspolitiezorg sprake van integraliteit *avant la lettre* (Van Reenen, 1983). Ook in de algemene politiedienst werd heel veel tijd besteed aan het verkeer.

De verkeerspolitietaken zijn vanaf het eind van de jaren zestig naar de achtergrond verdwenen en verdrongen door aandacht voor ordehandhaving en algemene basispolitiezorg. Staal e.a. wezen daar in 1997 op, nadat de politie-reorganisatie haar beslag had gekregen, en zij analyseerden de oorzaken van het handhavingstekort dat inmiddels ook in de hoek van het verkeer was ontstaan. De regering besloot vervolgens tot een intensivering van het verkeers-toezicht onder leiding van het Openbaar Ministerie. Er zouden regionale verkeershandhavingsteams (VHT's) worden opgezet die zich zouden concentreren op vijf speerpunten in het verkeer: snelheidsovertredingen, rijden onder invloed, negeren van verkeerslichten en het niet dragen van bromfiets-

28 Het ontwerpen van verkeerslichteninstallaties was deel van het curriculum van het toenmalige Rijksinstituut tot opleiding van hogere politieambtenaren.

helmen en autogordels. Passieve toezichtmiddelen (flitspalen, radarauto's), actief toezicht met staandehouding, gerichte controleacties, opsporing van notoire snelheidsovertreders en voorlichting waren de gekozen instrumenten. De verkeershandhavingsteams zijn er gekomen, beleid en leiding van de opsporing door het OM in de persoon van officier van justitie Koos Spee ook. Maar de oude weelde van een politie die zich breed op het verkeer concentreerde, is niet meer teruggekomen. Die is verleden tijd.

Na het gemodder in de voorgaande hoofdstukken in domeinen van politiewerk waarin de variatie in methoden en inhouden groot is en het soms moeizaam zoeken is naar methoden om de effectiviteit van het optreden goed te benaderen, is de verkeerssector een verademing en een oase van overzichtelijkheid. Het onderzoeksveld is eenduidiger en eenvoudiger, de condities voor onderzoek zijn gemakkelijker, er kan met kwantitatieve onderzoeksmethoden worden gewerkt, er is een massa gegevens beschikbaar en er zijn enkele dominante onderzoeksinstellingen die voor continuïteit in onderzoek en methoden zorgen. De Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV) heeft al sinds jaar en dag een centrale plaats in het onderzoek naar verkeershandhaving.

In dit hoofdstuk worden eerst onderzoeken naar de effectiviteit van het verkeerstoezicht van de politie behandeld. Ik bepaal mij daarbij tot enkele overzichtsstudies van de SWOV. Daarna wordt aandacht besteed aan de effecten van sancties en aan de planmatigheid en de coördinatie van het politieke verkeerstoezicht. Daarna en tot slot is ook in dit hoofdstuk weer de verbreding naar verkeersveiligheidsbeleid met zijn veelheid aan instrumenten aan de orde. Ik concentreer me weer op de rol die het verkeerstoezicht daarin speelt.

7.2 Verkeerstoezicht

In een overzichtsstudie van de SWOV (2007) waarin de resultaten van een aantal studies naar verkeersveiligheid worden samengevat, wordt nagegaan wat het effect van toezicht op de verkeersveiligheid is geweest. Ik geef een samenvatting.

- Het percentage auto-inzittenden dat geen gordel draagt neemt steeds verder af. De invoering van de gordel, de draagplicht en gordeldraagherinneringssystemen hebben vanaf de jaren negentig het dragen van de gordel gestimuleerd. De toenemende gordeldraagpercentages zijn een gecombineerd effect van diverse instrumenten waaronder politietoezicht.

Gordeldracht is in de loop van de tijd toegenomen van 75% gordelgebruik eind jaren negentig tot 90% in 2005. Dit heeft een positief effect gehad op de verkeersveiligheid. Niet is nagegaan wat het aandeel van politietoezicht hierin is.

- Helmdracht is een van de speerpunten voor geïntensiveerde handhaving. Het percentage bromfietzers dat een helm draagt is al jaren hoog en constant en vertoont geen duidelijk corresponderend patroon met de handhavingsinspanningen.
- Sinds 1999 is snelheid een van de belangrijkste speerpunten voor toezicht bij de regionale VHT's. De toegenomen inzet van de regionale handhavingsteams correspondeert met het percentage waargenomen overtredingen, dat volgens SWOV-berekeningen daalt. Vooral het aandeel zware overtredingen daalt, terwijl het aandeel lichte overtredingen stijgt. Ook is het effect van snelheidscontrole soms zichtbaar in het aantal letselongevallen. Verschillende handhavingsmethoden op snelheid hebben een verschillende mate van effectiviteit, zo blijkt (Goldenbeld & Van Schagen, 2005).
- Het jaarlijkse aandeel ongevallen met als hoofdoorzaak negeren van rood licht wisselt, maar lijkt geleidelijk af te nemen. Dit kan komen door de toegenomen handhavingsinspanningen, maar ook door de toename van verkeersafhankelijke verkeerslichteninstallaties.
- Alcoholgebruik is de laatste decennia afgenomen. De zware overtredingen bij alcohol nemen niet af; de lichtere dalen wel wat. Dit is waarschijnlijk wel een effect van handhaving en voorlichting.
- Ook het gebruik van fietsverlichting is de laatste jaren gestegen, zeer waarschijnlijk als gevolg van de voorlichting en handhaving op dit punt.
- Handhaving en voorlichtingsactiviteiten die de laatste jaren niet echt tot een verbetering leidden, zijn die op het gebied van helmgebruik door bromfietzers en bellen in het verkeer. Waar toezicht wordt gecombineerd met andere nalevingsinstrumenten is het aandeel van toezicht niet vastgesteld.

Er is ook een aantal onderzoeken verricht naar de effectiviteit van de verschillende methoden van snelheidstoezicht. De SWOV heeft ze geïnventariseerd (SWOV, 2008). Een recente evaluatie van het effect van snelheidscamera's (vaste flitspalen, maar ook mobiele controles met snelheidscamera's) op de snelheid en verkeersveiligheid in Engeland laat grote reducties zien van het aantal snelheidsovertreders en van de verkeersonveiligheid (Gains e.a., 2005). Anders dan in Engeland is het verkeersveiligheidseffect van vaste snelheidsca-

mera's (flitspalen) in Nederland nog niet eenduidig vastgesteld. Nederlands onderzoek naar de effecten van geïntensiveerd politietoezicht, met name ook toezicht op snelheid, levert een minder eenduidig positief beeld op met wisselende resultaten per politieregio (Mathijssen & De Craen, 2004). Er is in dit onderzoek wel gevonden dat snelheidscontroles de snelheid op specifieke wegen verlagen, maar dat vertaalt zich niet in elke regio terug in extra veiligheidswinst. Er zijn wel duidelijk positieve resultaten gevonden voor een specifieke methode van snelheidstoezicht. In de provincie Friesland werd op 28 bovengemiddeld gevaarlijke wegvakken onderzoek gedaan naar de effecten van radarauto's (zonder staandehoudingen) op snelheid en verkeersveiligheid. Het effect was een reductie van 21% van de letselongevallen waarbij snelverkeer is betrokken (Goldenbeld e.a., 2003). In de vakliteratuur wordt geconstateerd dat rijdende surveillance met staandehouding de minst effectieve methode is als het erom gaat een grote preventieve invloed uit te oefenen op het snelheidsgedrag van grote aantallen automobilisten. Een betrekkelijk nieuwe methode is de trajectcontrole. Met deze methode kan de reikwijdte worden uitgebreid waardoor controles een duurzamer gedragseffect hebben (Goldenbeld, 2005). De in 2001 ingezette handhaving van een nieuwe 80-kilometerlimiet op een deel van de A13 nabij Overschie bestaat uit automatische trajectcontrole. Daarmee werd bereikt dat het aandeel overtreders op de totale verkeersstroom tot minder dan 1% verminderde (RWS, 2003).

7.3 Planmatigheid van de inzet

Meershoek & Krommendijk (2008) onderzochten in hoeverre de nieuwe aanpak van verkeershandhaving door de politie heeft geleid tot meer planmatig en intensief politieoptreden, wat het institutionele en maatschappelijke draagvlak ervoor is en in welke mate de aanpak heeft geleid tot vergroting van de verkeersveiligheid. Zij namen in hun beschouwing ook de verschillende SWOV-onderzoeken die hier de revue passeerden mee. Hun conclusie is dat van een planmatige inzet weinig sprake is. Dat komt voor een deel doordat het informatiesysteem niet goed functioneert. Daarnaast is de aandacht van het lokale OM, het bestuur en de leiding van de korpsen voor de inzet van de teams gering. Er zijn binnen die gremia andere prioriteiten dan verkeersveiligheid, een gebied waarop door de jaren heen al successen zijn geboekt en waarvoor ook op politiek niveau de belangstelling niet steeds groot is. De inzet van VHT's heeft de inzet van de geüniformeerde politie voor verkeer-

stoezicht meer in den brede verder verminderd, een bekend fenomeen bij specialisatie. Het effect van de VHT's wordt daardoor minder. De eerste drie jaar van de inzet van de teams is het aantal processen-verbaal sterk gestegen, daarna is het gestabiliseerd. Voor wat betreft de effectiviteit stellen Meershoek & Krommendijk dat het gemakkelijker is om uitspraken te doen over het gedrag dat veranderd is, dan over de invloed op verkeersveiligheid. Niettemin geldt volgens Meershoek & Krommendijk dat de daling van het aantal verkeersdoden en -gewonden gedeeltelijk op de inzet van deze teams is terug te voeren.

In 2008 ten slotte deed het Verweij-Jonker Instituut onderzoek naar de effectiviteit van sancties in het verkeer (Tierolf e.a., 2009). Dit onderzoek geeft inzicht in de sanctionering van twee speerpunten in het beleid voor verkeershandhaving: snelheid en alcohol in het verkeer. In 2006 zijn ruim achtenhalf miljoen sancties opgelegd bij deze twee speerpunten. De onderlinge afstemming tussen partijen die bij verkeershandhaving zijn betrokken, verloopt redelijk. De VHT's zijn een goed en succesvol voorbeeld van de onderlinge samenwerking. De stuurgroep voor die teams bestaat uit politie, het arrondissementsparket, het BVOM en de wegbeheerder die de kaders en prioriteiten stelt; de inzet is vooral gericht op de HELMGRAS-feiten (helmdraagplicht, gordeldraagplicht, door rood licht rijden, rijden onder invloed van alcohol, snelheidsovertredingen). De wegbeheerder levert de objectieve gegevens over de verkeersveiligheid, het OM bepaalt de inzet van opsporingsmethoden, de politie organiseert de teams en heeft de dagelijkse leiding. Het overtrederonderzoek, uitgevoerd onder een steekproef van ruim 100.000 overtreeders op snelheid en alcohol in het verkeer, toont aan dat de huidige wijze van sanctionering redelijk effectief is. De sancties voor alcoholovertredingen zijn wel effectiever dan die voor snelheidsovertredingen. Voor snelheid geldt dat de sancties meer effect hebben bij vrouwen dan bij mannen. Bovendien geldt dat een hogere boete een groter effect heeft op het gedrag van de overtreeders. Het effect van de sanctie bij alcoholgebruik is groter naarmate de pakkans hoger wordt ingeschat. Indien de sociale omgeving negatief tegenover de overtredingen staat, is het effect van de sanctie groter. Overtreders noemen vooral hogere boetes als meest effectieve sanctie voor te snel rijden. Bij beide typen delicten bestaat er een beperkte groep op wie geen enkele sanctie enige invloed heeft.

7.4 Verkeersveiligheidsbeleid

De SWOV deed ook onderzoek naar de effecten van verkeersveiligheidsbeleid. Daarvan was gericht toezicht een onderdeel (Goldenbeld, 2005). Het was een algemeen onderzoek, dat geen gegevens opleverde over specifieke toezicht-instrumenten, maar over toezicht in het algemeen. Het komt overeen met wat Van Noije & Wittebrood (2008) in hun overzichtsstudie 'formeel toezicht' noemen. Vanaf begin jaren zeventig tot en met de jaren negentig heeft een mix van maatregelen volgens Goldenberg (2005) geleid tot afname van de verkeersonveiligheid. Geïntensiveerde en verbeterde verkeershandhaving, die zich richtte op specifieke speerpunten zoals snelheid, rijden onder invloed en gordelgebruik, was daarvan een onderdeel. Een systeem van verkeershandhaving is primair bedoeld om op een grote groep van weggebruikers een zekere druk uit te oefenen om zich aan belangrijke verkeersregels te houden. Centraal daarbij is de verwachting bij weggebruikers dat ze voor een overtreding bestraft kunnen worden. Nederlandse weggebruikers weten dat er regelmatig op snelheid en rijden onder invloed wordt gecontroleerd. Het blijkt te werken.

'Tevens weten we uit zowel gedrags- als enquêtegegevens dat een deel van de weggebruikers het eigen rijgedrag ook aanpast in reactie op deze waarneming. Verkeershandhaving in Nederland doet dus wat het beoogt te doen. In de periode 1998-2002 werd het verkeerstoezicht in Nederland geïntensiveerd. Daarbij lag een zwaar accent op cameratoezicht op rijnsnelheden, maar ook andere speerpunten van gedrag werden geïntensiveerd, waaronder het toezicht op gordelgebruik. Enerzijds wordt er door de Nederlandse automobilisten veel geklaagd over vooral de snelheidscontroles, maar tegelijkertijd komen er vanuit gemeenten en de bevolking ook juist veel verzoeken voor (extra) snelheidscontroles.' (Goldenbeld, 2005: 79)

Opvallend is dat in de onderzoeken van de SWOV geen systematisch gebruik wordt gemaakt van de benadering via de constructie van een beleidstheorie. Aarts e.a. (2004) doen dat wel in hun behandeling van een evaluatie van een verkeerstoezichtproject van de politie in Friesland, uitgevoerd door Goldenbeld e.a. (2003). Zij construeren een beleidstheorie waarbinnen de bevindingen van Goldenbeld e.a. een theoretische samenhang krijgen. Goldenbeld e.a. concludeerden dat geïntensiveerde handhaving goed werkt en zeer kosteneffectief is in het besparen van slachtoffers. Een investe-

ring van vijf miljoen euro bleek drie tot vier keer te worden terugverdiend door een geschatte besparing van twee tot vier doden en vijftig letselslachtoffers in de vijf jaar die het project duurde. Dit werd gerealiseerd door het hanteren van verschillende toezichtmethoden in combinatie met veel publiciteit, zoals waarschuwing voor controle op locatie en aandacht in de media. Het toezicht werd geïntensiveerd met verdekt opgestelde radarauto's die werden ingezet op bovengemiddeld gevaarlijke wegvakken op wisselende dagen en tijden. Het percentage snelheidsovertreders daalde over een periode van meerdere jaren duurzaam.

7.5 Het beeld

Het algemene beeld

Er is van oudsher grote wetenschappelijke aandacht voor verkeersveiligheidsonderzoek en er zijn veel gegevens over verkeersgedrag voorhanden. Daardoor kunnen de effecten van politiewerk in de verkeerssector ook redelijk goed worden geproduceerd. De inzet van combinaties van instrumenten maakt het soms lastig om de effecten van politietoezicht vast te stellen. Dat stelt in dit veld dat zich zo goed voor evaluaties leent enigszins teleur. Het aandeel van vormen van politietoezicht op de feitelijke naleving van regels is voor sommige overtredingen nog niet goed vastgesteld. Wel is de verbetering van de naleving van snelheidsbeperkingen, van het verbod om door rood licht te rijden en van het rijden onder invloed van alcohol een effect van politietoezicht, gekoppeld met voorlichting. Voor gordeldraagplicht lijkt vooral het waarschuwingssignaal in de auto de naleving versterkt te hebben, voor andere overtredingen is het niet goed vast te stellen. Een manco in het toezicht is de weinig systematische inzet van politiecapaciteit en de geringe planmatigheid in de aanpak van verkeersonveiligheid door de politie. Hier wrekt zich vermoedelijk de lage prioriteit die verkeershandhaving heeft.

Theoretische fundering van het onderzoek en samenhang tussen onderzoek

In het algemeen is het onderzoek feitelijk en niet theorievormend. Het verkeersdomein zou zich goed lenen voor het type onderzoek dat door het SCP is uitgevoerd: de constructie van een beleidstheorie en de verificatie daarvan

met behulp van kwantitatief onderzoek. In slechts één onderzoek op het verkeersveiligheidsgebied is dat model toegepast. In dat onderzoek is ook vastgesteld wat de kosten en de baten zijn van gericht verkeerstoezicht. Een dergelijke kosten-batenbenadering is alleen vruchtbaar wanneer de institutie die het toezicht uitvoert ook iets heeft aan de baten, of wanneer op een hoger beleidsniveau die baat wordt erkend en beleidsprioriteit krijgt.

De volgende stap die nu wordt gezet is die van simulatie. Via simulatie gaat geprobeerd worden een systematischer inzicht te krijgen in de manier waarop gedrag van verkeersdeelnemers beïnvloed kan worden. Het is een interessante optie voor het verkeersdomein, waarin het aantal te manipuleren variabelen vermoedelijk beperkt is vergeleken met andere domeinen van politiewerk. In opdracht van het WODC wordt een simulatiemodel ontwikkeld waarmee inzichtelijk wordt welke factoren en processen van invloed zijn op verkeershandhaving, en daarmee op de opbrengsten van boetes en transacties bij verkeersovertredingen. De ontwikkelingen op aspecten als verkeershandhaving, verkeersveiligheid, milieu en doorstroming worden in hun onderlinge samenhang zichtbaar gemaakt. De resultaten van de berekeningen zullen worden gebruikt om zowel binnen de justitieorganisatie als in interdepartementaal overleg de discussies over handhaving en opbrengsten te onderbouwen met gefundeerde en geaccepteerde ramingen. Onderzoeksvragen zijn: Hoe hangen de verschillende factoren samen die van invloed zijn op aspecten van de verkeershandhaving? Wat is het effect van omgevingsfactoren op de handavingsinspanning, de verkeersveiligheid, de opbrengsten, enzovoort? Welke effecten treden op in verschillende scenario's waarin tevens bepaalde beleidsmaatregelen worden genomen? De methode die gehanteerd wordt, is systeemdynamica in combinatie met *group model building*. In 2006 is begonnen met de ontwikkeling van het model.²⁹

Politieconcept

In het verkeersdomein wordt een beperkt en voornamelijk repressief politieconcept gehanteerd. De politie ziet toe op het gedrag en corrigeert dat met repressieve middelen. Ze doet dat wel gericht en liefst op basis van een goede analyse. Ze gebruikt daarbij ook instrumenten als handavingscommunicatie. Bredere aspiraties voor een verkeerspolitiezorg zijn in dit domein historie,

29 <http://www.narcis.info/research/RecordID/OND1313113/Language/nl/jsessionid=hzcijio2nqzq>

maar andere elementen van een breed verkeersveiligheidsbeleid naast handhaving worden door landelijke, provinciale en gemeentelijke diensten verzorgd.

Breedte en diepte, kwantitatief en kwalitatief

Vrijwel alle onderzoek in dit domein is kwantitatief. De grote hoeveelheid kwantitatieve gegevens maakt het mogelijk een keuze te maken tussen breed en beperkt onderzoek. Oorzakenanalyses van verkeersongevallen of onveiligheid worden wel verricht, maar vallen buiten het domein van het verkeerspolitietoezicht. Er wordt wel geprobeerd na te gaan wat de bijdrage is van het toezicht aan de verbetering van de verkeersveiligheid. Doordat onderzoek geconcentreerd is in enkele instituten is continuïteit en gegevensopbouw verzekerd.

Blinde vlekken

In hoeverre en op welke manier in de basispolitiezorg nog aandacht bestaat voor handhaving van verkeersregelgeving is onbekend. Dat geldt ook voor het toezicht op de autosnelwegen door het KLPD.



Legitimiteit en empirie

8.1 Inleiding

De vraag naar de legitimiteit van de politie is in de jaren zestig van de vorige eeuw voor het eerst opgekomen als sociaalwetenschappelijke vraag. Daarvoor was er weliswaar ook op geregelde tijden een kwestie met de legitimiteit, maar die werd als juridisch probleem en dus veel meer in normatieve termen geformuleerd. Een tekort aan legitimiteit werd daarnaast ook losweg gezien als een probleem van onvoldoende niveau van de politieopleiding of van een ontoereikende organisatie, waardoor die geen gezag had. Zo kan men het hele project van de ‘verheffing van de politie’, dat aan het eind van de negentiende eeuw begint en dat tot diep in de twintigste eeuw doorloopt, als een reactie op ontoereikende legitimiteit zien. Van der Vijver (2006) plaatste de legitimiteitsvraag in ieder geval vroeg en wees op enkele studies uit die tijd en natuurlijk op de moeder van alle legitimiteitsproblemen van de politie in de twintigste eeuw: de Duitse bezetting en het ageren van de politie daarin.³⁰ Van Doorn (1967) omschreef de situatie van het bestuur en de politie in de jaren zestig vermoedelijk als eerste in termen van een legitimiteitscrisis in de sociologische betekenis, in zijn analyse van de Telegraafrellen in 1966, en Van Reenen & Verton (1974) werkten daarna die vraagstelling verder uit voor de politie. Men zou daarnaast kunnen zeggen dat de hele ontwikkeling van het denken over wenselijke vormen van politiezorg en van wijzen van optreden vanaf de jaren zeventig tot voor kort in het teken heeft gestaan van die in de jaren zestig zijn oorsprong vindende discussie. Er is een rechtstreekse lijn te trekken tussen de ervaringen van bestuur en politie in de jaren zestig en de opkomst van community policingachtige concepten daarna (Van Reenen, 2006). Legitimiteit is dus de afgelopen jaren een centraal thema geweest in het denken over en het handelen van de politie. Ik zal in dit hoofdstuk de belangrijkste empirische studies op het gebied van de politieke legitimiteit

³⁰ Zie ook Meershoek, 1999.

de revue laten passeren. Het zijn er weinig. Ik zal daarbij ook studies die tevredenheid en vertrouwen in de politie behandelen, meenemen en gegevens over gehoorzaamheid en verzet. De beschouwingen die geen eigen empirische basis hebben, en dat zijn de meeste, blijven buiten beschouwing.

8.2 Legitimiteit

8.2.1 Het begrip

Er is veel geschreven over legitimiteit, maar zoals we zullen zien is er weinig onderzocht. Empirisch materiaal is heel schaars en beschouwingen overheersen. Een deel van die beschouwingen gebruikt het juridische begrip 'legitimiteit', een ander het sociaalwetenschappelijke begrip, en bij nog een ander deel is de aard van het gehanteerde begrip niet duidelijk. Een van de opvallendste zaken is de vaak losse en vrijmoedige manier waarop 'legitimiteit' als begrip gehanteerd wordt. Daarnaast wordt het soms gelijkgesteld aan noties als 'vertrouwen in de politie' en 'tevredenheid of ontevredenheid over de politie'. Van der Vijver (2006) heeft uitgebreid aandacht besteed aan het begrip 'legitimiteit' en aan benaderingen van auteurs die het legitimiteitsbegrip inhoud hebben gegeven voor de politie. Daarin is een grote variatie te onderkennen. Veel auteurs worstelen kennelijk met het begrip, er is weinig overeenstemming over de inhoud en ik ken maar een enkele goede operationalisering die het begrip toegankelijker maakt voor empirische studies. Van der Vijvers relaas weerspiegelt de worsteling om begripsmatig om te gaan met vrijwillige medewerking aan machtsuitoefening van de politie en met de gronden daarvoor. De conclusie van Van der Vijver (2006) is dat het begrip nog te weinig specifiek is om er empirisch veel mee te doen. Ik neem toch nog even de moeite om er hier iets over te zeggen, al was het maar om wat nauwkeurigheid terug te brengen in de zoektocht naar empirische studies op dit terrein en te kunnen ingaan op toekomstige behoeften. Ik klamp mij daarbij vast aan Weber, een pionier van het sociaalwetenschappelijke denken over legitimiteit, die met zijn ideaaltypische benadering tegelijkertijd een complicatie creëerde voor empirisch onderzoek.

a Legitimiteit is een relatiebegrip

Sommige legitimiteitsstudies behandelen legitimiteit als een eigenschap. Dat

lijkt mij onjuist. Er is wat men zou kunnen noemen een legitimiteitsclaim of legitimiteitsaanspraak van de overheid of van de politie. Dat is een beweerd recht op gehoorzaamheid. Daarnaast is er een mate van acceptatie of eventueel van verwerping van die claim door bevolkingsgroepen. Het is de kracht of de zwakte van die relatie die van belang is, en die wordt bepaald door de mate van acceptatie. Hoe sterker, hoe meer een autoriteit – in dit geval de politie – in staat is zonder kosten of inspanning haar wil door te zetten.

b Legitimiteitsaanspraken zijn gelaagd

Er is, wanneer we over de legitimiteit van de politie spreken, in belangrijke mate sprake van een begrip met hiërarchische elementen. Politiële legitimiteit is vooral afgeleid. Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen:

- systeemlegitimiteit, de legitimiteit van het politieke systeem;
- de legitimiteit van regeringen en andere politieke ambtsdragers die binnen dat systeem opereren en legitimiteit kunnen genereren;
- de legitimiteit van de politie als uitvoerende organisatie. In het formele denken over de rechtsstaat is de politie afhankelijk van de legitimiteit van anderen. In de praktijk blijkt zij ook een deel van haar eigen legitimiteit te verzorgen.

Legitimiteit is dus een gelaagd begrip. Dat maakt de empirische vaststelling van de mate van legitimiteit van de politie, als die al mogelijk zou zijn, tot een heel lastige opdracht.

c Drie legitimiteitsgronden

In de klassieke benadering is legitimiteit gebaseerd op overtuigingen die voortkomen uit de traditie, uit geloof in de rationaliteit van het gezag of uit geloof in de uitzonderlijke krachten van een charismatische leider (Weber, 1972). Er is daarnaast in de jaren zestig nog een vierde legitimiteitsgrond geformuleerd, functionele legitimiteit, en dat is het geloof in de effectiviteit van de machthebber. Die legitimiteit is afhankelijk van de prestaties van machthebbers en dus snel te winnen of te verliezen. Dat is enigszins strijdig met het duurzame karakter van legitimiteit, vandaar de ook wel gebruikte kwalificatie crisislegitimiteit. Functionele legitimiteit relateert legitimiteit aan effectiviteit.

d Legitimiteit betreft duurzame relaties

Legitimiteit betreft duurzame machtsrelaties. Ze kunnen veranderen, maar worden niet door eenmalige acties verstoord. Functionele legitimiteit, de later geformuleerde vierde legitimiteitsgrond, is vanuit dat perspectief dus dubieus, omdat lagere effectiviteit snel kan leiden tot legitimiteitsverlies. De legitimiteitsgrond is inherent instabiel. Daarom wordt die legitimiteitsgrond ook wel beschouwd als crisislegitimiteit, een randgeval van het legitimiteitsdenken (Lammers, 1965). Zichtbaar is eigenlijk alleen de mate van gehoorzaamheid. De oorzaken of motieven daarvoor moeten worden gevonden via systematische bevraging.

8.2.2 Tevredenheid en vertrouwen

Tevredenheid met of vertrouwen in de politie zijn noties die vaak gebruikt worden in relatie tot legitimiteit. Vertrouwen wordt soms gelijkgesteld met legitimiteit, omdat vertrouwen een basis kan zijn voor de toekenning van legitimiteit. Men kan het vertrouwen hebben dat de politie handelt in overeenstemming met waarden en normen die men hoogacht, zoals de rechtsstaat. Men kan het vertrouwen hebben dat de politie deskundig is, of dat zij zich inspant om huis en haard te beschermen. Vertrouwen impliceert dat medewerking of gehoorzaamheid niet steeds opnieuw hoeft te worden bevochten. Het bewijs is in het verleden geleverd. Tevredenheid is een vraag vanuit het consumentenperspectief. Het gaat om een oordeel over de organisatie of de geleverde diensten. Tevredenheid hoort meer thuis in de categorie effectiviteit dan in die van de legitimiteit. Voor zowel vertrouwen als tevredenheid geldt dat de vraag wat het precies is, uit welke elementen het is samengesteld en hoe het zich systematisch verhoudt tot legitimiteit, niet duidelijk is. Lastig zijn de vragen wat tevredenheid precies is en waardoor tevredenheid wordt bepaald, en of tevredenheid leidt tot aanvaarding van het gezag van de politie.

Het zal duidelijk zijn dat een samenhangende en binnen het politie-onderzoek geaccepteerde omschrijving van het legitimiteitsbegrip en van daaraan gerelateerde begrippen, op een manier die ze toegankelijk maakt voor wetenschappelijk onderzoek, een voorwaarde is voor beleidsrelevante studies. Dat dat tot nu toe een grote barrière is en dat daardoor de oogst aan wetenschappelijke studies heel mager is, zal blijken in dit hoofdstuk.

8.3 Studies en discussies: worstelen met de empirie

8.3.1 Legitimiteit en empirie

Ik heb maar enkele empirische studies over legitimiteit gevonden. Die van De Vries & Van der Vijver (2002) is de eerste en meest omvangrijke ervan. Zij trokken een steekproef uit de bevolking en bevroegen die op een aantal aspecten van legitimiteit. Burgers en politie blijken beide te hechten aan het traditionele gezag van de politie als bron van legitimiteit en aan haar effectiviteit. De steekproef die de onderzoekers uit de bevolking trokken, kwalificeerde de effectiviteit van de politie als laag. Dat is opvallend omdat dat betekent dat zij daaruit weinig of geen gezagsaanspraken kan laten gelden, terwijl de politie dacht dat de bevolking haar juist effectief vond en dat haar gezagsclaims dus op die grond zouden worden gehonoreerd door de bevolking. De gezagsclaims van de politie op basis van wat de onderzoekers 'traditioneel gezag' noemen, worden zowel door de bevolking als door de politie genoemd en door beide groepen positief beoordeeld. Politieke gezagsclaims op basis van de traditie worden dus wel gehonoreerd. De auteurs gaven in dit onderzoek overigens wel een brede invulling van het gezagsbegrip, zij begrepen er naast 'traditioneel gezag' en effectiviteit van de politie ook bereikbaarheid en beschikbaarheid, wijkgerichtheid, hantering van procedures, handhaving van regels door de politie, afstandelijkheid, kennisvergaring, prioriteitstelling en betrokkenheid onder. De laatste vier werden door respondenten niet als bronnen van gezag gezien. De overige wel ('traditioneel gezag' en effectiviteit, bereikbaarheid, beschikbaarheid, wijkgerichtheid, hantering van procedures, handhaving van regels door de politie) en burgers zijn sterke voorstanders van de uitoefening van traditioneel gezag door de politie. Wat de betekenis van die uitslag is voor het feitelijke gedrag van burgers, en wat de invloed op dat gedrag is van de geconstateerde asymmetrie in oordelen waar het gaat om effectiviteit van de politie, is niet onderzocht in deze studie.

Interessant is ook de studie van Straver e.a. (2009), die ik al eerder besprak. Vanuit de stelling dat maatschappelijke integratie een belangrijke basis vormt voor de legitimiteit van het optreden van de politie, hebben zij voor zes wijken waarin vormen van wijkpolitie zijn ingevoerd, de mate van integratie van de politie in de wijken, in het bestuur en in professionele netwerken nagegaan. Zij hebben daarnaast gezocht naar maten voor legitimiteit van politieoptreden. Zij deden dat via bevraging op instemming van de bevolking met de doelstellingen van de politie in de wijk, het inspelen van de politie op

de problemen in de wijk, de congruentie tussen gemeentelijk veiligheidsbeleid en politiebeleid, een overtuigende communicatie van de politie over beleid en optreden, het gevoel van burgers beschermd te worden door de politie en de tevredenheid over de inzet van de politie. Het onderzoek concludeert dat waar het oordeel over de maatschappelijke integratie van de politie positief is, de legitimiteit van de politie voldoende is. Integratie, zo lijkt het, houdt legitimiteit in stand. Vooral de communicatie vanuit de politie en het onderhouden van de relaties met de bevolking moeten voorkomen dat de legitimiteit van de politie afbrokkelt. 'Maatschappelijke integratie vormt een belangrijke basis voor de legitimiteit van het optreden van de politie' (Straver e.a., 2009). Jammer is dat het een bewering blijft en dat de vraag waar iedereen al jaren mee zit, niet feitelijk wordt beantwoord. Verder is ook de operationalisering van het legitimiteitsbegrip in dit onderzoek wat problematisch.

Breed pakten Weyers & Hertogh (2007) het aan. Zij analyseerden de literatuur voor de periode 1996-2006 om de 'ervaren legitimiteit van het justitie-optreden' te kunnen weergeven. Hun definitie van legitimiteit was die van de vrijwillige aanvaarding van justitieoptreden. In navolging van Tyler (1990), die heeft geprobeerd het legitimiteitsbegrip van Weber te operationaliseren, onderscheidden ze drie dimensies van legitimiteit: vertrouwen, tevredenheid en acceptatie. Hun perspectief was bottom-up: de opvattingen van burgers, het perspectief van degenen die beslissen over de aanvaarding van de legitimiteitsclaims van de overheid en de politie. Zij kwamen tot dezelfde conclusie als ik in deze studie: de betekenis van legitimiteit voor de nakoming van regels is in ons land tot nu toe nauwelijks onderzocht. Het lijkt, zo gaan de onderzoekers door, nauwelijks te isoleren van ander sociale factoren die regelenaleving bepalen. De totale oogst aan empirische onderzoeken op het terrein van justitie was schaars en onderzoek naar de politie was daarvan nog weer een klein deel. Daarnaast verschilt volgens de onderzoekers het beschikbare materiaal, dat voortkomt uit onderling zeer verschillende onderzoeken. De voornaamste conclusie is dat het materiaal onevenwichtig is.

Ik kan me daarbij ook voor het politiegebied aansluiten. De verschillende onderzoeken werken met verschillende operationalisaties van het legitimiteitsbegrip. Soms is de relatie met het legitimiteitsbegrip van Weber niet duidelijk of wordt daar geen gebruik van gemaakt. Onder andere daardoor zijn ze slecht vergelijkbaar. Het is een indicatie van de onuitgewerktheid van het begrip voor empirisch onderzoek en het ontbreken van een onderzoekstraditie waarin ervaring kan worden opgedaan en consensus kan ontstaan

over de waarde van zulke operationalisaties. Vertrouwen en tevredenheid horen vaak bij die operationalisaties. Ook die begrippen zijn niet zonder problemen. Effectiviteit van de politie, zo blijkt uit het onderzoek van Van der Vijver, raakt sterk aan haar legitimiteit. Effectiviteit is kennelijk een van de gronden voor legitimiteit. Het recht op gehoorzaamheid wordt dan gekoppeld aan het vermogen om misdrijven op te lossen, of om bescherming te effectueren, of om de openbare orde te handhaven. Men ziet dat bijvoorbeeld bij zware en tot publieke verontwaardiging leidende misdrijven. Het niet oplossen van zulke misdrijven leidt tot teleurstelling en mogelijk tot legitimiteitsverlies; zoals bekend is de druk op een rechteam om daders van een publieke verontwaardiging wekkend misdrijf te vinden heel groot. Zo groot soms dat daarin kapitale fouten worden begaan die leiden tot veroordeling van onschuldigen, en ook dat betekent potentieel legitimiteitsverlies.

8.3.2 *Vertrouwen*

In het algemeen wordt een groot vertrouwen opgevat als een positief signaal. Waarom dat zo is, maar ook wat dat betekent, wordt veelal niet onderzocht. De betekenis van deze gegevens voor de politiepraktijk en voor de theorievorming blijft dus duister. Flight e.a. (2006) deden onderzoek naar dat vertrouwen. Zij hielden in september 2005 een internetenquête onder vijfhonderd burgers. Daarnaast zijn diepte-interviews gehouden. Van alle Nederlandse burgers heeft 61% redelijk tot veel vertrouwen in de politie. In de politie 'in de eigen buurt' heeft 67% van de Nederlandse burgers redelijk tot veel vertrouwen. Om de vraag of het veel of weinig is als 61% vertrouwen heeft in de politie te kunnen beantwoorden, moeten de uitkomsten vergeleken worden met andere landen. De Nederlandse politie scoorde in 1997 en 2003 vrij goed in vergelijking met andere Europese landen op het punt van vertrouwen. De 61% uit het onderzoek van Flight e.a. getuigt van iets minder vertrouwen.

Dit verkennende onderzoek was vooral een zoektocht naar de notie 'vertrouwen in de politie'. Zeven factoren zijn onderzocht op hun relevantie voor vertrouwen in de politie. Het blijkt dat de zeven gekozen aspecten allemaal wel iets te maken hebben met vertrouwen in de politie, maar niet allemaal in gelijke mate. De correlatiecoëfficiënten laten zien dat vertrouwen vooral samenhangt met de vraag of je op de politie kunt rekenen. Daarna volgt de eerlijkheid van de politie en de vraag of de politie 'één van ons' is. Deze drie

aspecten blijken sterk met het algemene begrip 'vertrouwen' samen te hangen. Minder sterk is de samenhang met de vier andere aspecten. Kennelijk is vertrouwen in de politie dus vooral een zaak van betrouwbaarheid, eerlijkheid en gelijkwaardigheid, althans in dit onderzoek. Er zijn ook factoren die niet of nauwelijks samenhangen met vertrouwen in de politie, bijvoorbeeld leeftijd en geslacht: ouderen en jongeren en mannen en vrouwen verschillen niet veel van elkaar in hun vertrouwen in de politie. Hetzelfde geldt voor de prestatieafspraken: mensen die weten dat er prestatieafspraken zijn of die daar negatief over oordelen, hebben evenveel vertrouwen in de politie als mensen die dit niet weten of positief oordelen. Hoe wordt het vertrouwen nu versterkt, volgens Flight e.a. (2006)? Beter luisteren naar burgers is iets wat zowel de politie als de regering meer zou moeten doen, vindt ongeveer een op de vijftien burgers. Het is belangrijk dat de politie doet wat ze zegt, eerlijk is en samenwerkt met burgers. Het is daarnaast belangrijk te (blijven) investeren in de kwaliteit van politiecontacten: negatieve ervaringen tasten het vertrouwen in de politie aan. Investeer in politie in de media, in anders blauw, in positieve contacten met burgers, hen serieus nemen (terugkoppelen van informatie) en promoot de wijkagent. Aldus de geïnterviewden.

8.3.3 Tevredenheid

Scheepers & Te Grootenhuis (2000) hebben al even geleden een trendanalyse uitgevoerd op basis van de gegevens over culturele veranderingen die het SCP periodiek verzamelt via betrekkelijk grote steekproeven onder de Nederlandse bevolking. Zij analyseerden de data tussen 1970 en 1995 betreffende de mate van tevredenheid over de Nederlandse politie en stelden vast dat de tevredenheid over het optreden van de politie gestaag afnam. In 1975 was het percentage ontevreden 23,1; in 1993 was dat 38. Zij koppelden de trendanalyse aan bredere trends in (anti)autoritarisme en stelden een groei van het anti-autoritarisme vast in dezelfde periode. Die liberale beweging was niet typisch Nederlands, maar liep door de hele westerse wereld heen, en zij gold alle autoriteiten. Daarnaast echter nam de misdaad sterk toe in deze periode en ook, daaraan gerelateerd, de opvatting dat er strenger gestraft moest worden. Er was dus volgens de onderzoekers een parallelle ontwikkeling naast de anti-autoritaire, waarbij begrip voor criminaliteit en criminelen afneemt. Jongeren waren negatiever over de politie dan ouderen. In een slotbeschouwing stelden ze: 'Misschien is het wel zo dat het grote publiek niet zozeer de behoefte

heeft aan een politieman of -vrouw als vriend, maar aan een politie als autoriteit' (Scheepers & Te Grootenhuys, 2000: 43). Zo legden zij het verband tussen tevredenheid en effectiviteit – en misschien dus legitimiteit – van de politie.

Er is in de onderzoeken betreffende veiligheid en politiezorg de afgelopen jaren veel materiaal verzameld over de ontwikkeling van tevredenheid over de politie. De Veiligheidsmonitor Rijk (VMR) is een nieuw onderzoek, ontstaan uit een integratie van drie afzonderlijke onderzoeken op het terrein van veiligheid en politie. Het gaat om de Politie Monitor Bevolking, om de slachtofferenquêtes van het CBS en om delen uit de Enquête Leefbaarheid en Veiligheid. De VMR bevat een groot aantal vragen over verschillende aspecten van veiligheid en het functioneren van de politie. In 2006 is dit onderzoek voor het eerst op grote schaal uitgevoerd. Sindsdien is het jaarlijks gehouden. In het deel van het onderzoek over 2008 dat ik hier vermeld, staat de verhouding tussen politie en burgers centraal. Het gaat daarbij over de meldings- en aangiftebereidheid van slachtoffers, over de contacten in het algemeen tussen politie en burgers, en over het oordeel van de burgers over het optreden, het functioneren, de beschikbaarheid en de zichtbaarheid van de politie (Veiligheidsmonitor Rijk 2008, 2009). Bij vier op de tien aangegeven delicten waren de slachtoffers in 2008 (zeer) tevreden over het optreden van de politie, vrijwel evenveel als in de jaren ervoor. Bij een volgend voorval zou 46% van de slachtoffers (opnieuw) aangifte doen. Dat is minder dan de helft en vrijwel hetzelfde als in de jaren daarvoor. De (on)tevredenheid over het politieoptreden bij aangifte wijkt in 2008 in geen enkele regio af van het landelijk gemiddelde. In geen enkele regio wijkt de meldingsbereidheid en de aangiftebereidheid als geheel in 2008 duidelijk af van die in 2007. Dit geldt ook voor de tevredenheid over het politieoptreden bij het laatste contact.

In de sinds 1993 uitgebrachte Politie Monitor Bevolking wordt nagegaan in hoeverre de bevolking tevreden was over haar laatste politiecontact en of ze tevreden was over de beschikbaarheid van de politie. Door het vergroten van de steekproef werd later ook een beeld per regionaal politiekorps mogelijk. Het algemene beeld is dat in de periode 1993-2005 de tevredenheid met het laatste politiecontact is afgenomen met 6,4%. Deze afname is reëel en vooral toe te schrijven aan het oordeel over de behandeling bij aangiften. De factoren die daarbij een rol spelen, zijn in belangrijke mate beïnvloedbaar door de politie: burgers willen serieus genomen worden in hun aangifte en willen dat er een voor hen waarneembaar gevolg wordt gegeven aan het contact.

Na 2003, toen een dieptepunt werd bereikt in het oordeel over de beschikbaarheid van de politie, is het oordeel snel gewijzigd. 2005 was het jaar met de hoogste tevredenheid. Ook hier is het oordeel goed beïnvloedbaar door de politie; snelheid van reactie op een vraag of een oproep en aanspreekbaarheid van politiemensen spelen een sleutelrol. Wanneer effectiviteit wordt gedefinieerd in termen van oordelen van burgers, zijn hier, zo lijkt het, een paar belangrijke instrumenten aangegeven. Deze conclusies sluiten aan bij wat Van der Vijver (1993) eerder vond over de aanwezigheid van politiemensen: als je ze nodig hebt, moeten ze er snel zijn en zichtbare aanwezigheid in de buurt is een pre. Politiemensen moeten bovendien aanspreekbaar zijn (uit de auto dus) en liefst bekend. Aandacht voor burgers en aandacht voor hun probleem: een goede bejegening bepaalt veel meer het beeld van de politie dan de oplossing van een misdrijf.

Daarnaast is in de Veiligheidsmonitor Rijk 2008 aandacht besteed aan contacten met de politie in het algemeen. 57% is (zeer) tevreden over het politieoptreden. Dit aandeel is iets gestegen ten opzichte van 2005. Aan alle respondenten is naar hun mening gevraagd over de beschikbaarheid en zichtbaarheid van de politie, het functioneren van de politie en het optreden van de politie in de woonbuurt. In 2008 was 44% van de inwoners tevreden tot zeer tevreden over het totale functioneren van de politie in de buurt. Dit is hetzelfde als in 2007. Ook bij de stellingen over de beschikbaarheid van de politie waren de resultaten gelijk aan die in 2007. In 2008 zijn wel meer mensen het eens met de stelling 'ze treden niet hard genoeg op' dan in 2007.

Van der Vijver e.a. zijn in 2009 op de tevredenheidsnotie teruggekomen. Een van de regionale korpsen ervoer een sterke teruggang van de tevredenheid over het laatste politiecontact, zonder dat er in het gedrag van politiemensen iets waarneembaar veranderd was. Dit is hun conclusie.

'Het moet als onverstandig worden beschouwd om de verhoging van de tevredenheid met het laatste politiecontact ongeclausuleerd als beleidsdoel te formuleren. Een dergelijk doel gaat over te veel verschillende typen contacten en heeft betrekking op te veel verschillende situaties. Wie de tevredenheid met contacten wil verbeteren kan zich beter concentreren op een beperkt aantal typen contacten in een beperkt aantal situaties.' (Van der Vijver e.a., 2009: 36)

Daarnaast is niet duidelijk hoe een hoge of lage beschikbaarheid van de politie gerelateerd is aan effectiviteit, als men effectiviteit anders definieert dan

beschikbaarheid, en hetzelfde geldt voor tevredenheid. Flight e.a. bevelen de vragenlijst van de eerste meting die zij hanteerden aan, om vertrouwen in de politie nog beter te kunnen meten. 'Herhaal het onderzoek periodiek om te zien of het vertrouwen verandert. Als de vragenlijst is aangepast en nieuwe data zijn verzameld, moeten opnieuw analyses voor het blootleggen van verklarende factoren en causale verbanden worden verricht' (Flight e.a., 2006: p.5).

Lammers (2004) keek neutraler naar het oordeel over de politie. Hij koos twee invalshoeken: die van de symboolfunctie van de politie en die van de attitude van de burger, een attitude die gevormd wordt en kan veranderen op basis van ervaringen met de politie. Burgers die recent contact met de politie hebben gehad, oordelen minder gunstig over het algemeen functioneren van de politie dan burgers die geen contact met de politie hebben gehad. De negatieve invloed van contacten met de politie blijkt sterk te zijn: ook positief verlopen contacten met de politie leiden meestal tot een negatiever oordeel. Ruim tweederde van de burgers was overigens (zeer) tevreden over het contact met de politie. Contacten 'conform de symboolfunctie' werken minder negatief uit op het oordeel over de politie dan contacten 'niet conform de symboolfunctie'. De vijf onderzochte kenmerken van burgers blijken maar zeer beperkt van invloed te zijn op het oordeel over de politie of op het oordeel over het contact met de politie. Het ziet er dus naar uit dat het oordeel over de politie en de contactbeoordeling verschillende zaken zijn in de ogen van de burger. Dat wordt volgens de onderzoeker onderstreept door het feit dat het grootste gedeelte van de variatie in het oordeel over de politie niet wordt verklaard door het oordeel over het contact. Het oordeel over de politie wordt grotendeels op andere gronden gebaseerd dan op concrete ervaringen met de politie. Lammers kan zich vinden in de opvattingen van Tyler & Huo (2002), die stellen dat de bejegening door de politie van grote invloed is op het oordeel van burgers over de politie. Dat het oordeel over de politie en de contactbeoordeling in de ogen van de burger verschillende zaken zijn, blijkt ook uit de verschillende invloed die de symboolfunctie heeft. Contacten waarbij de politie taken uitvoerde conform de symboolfunctie hebben een licht negatieve uitwerking op het oordeel over de politie, maar een positieve uitwerking op de contactbeoordeling.

Tevredenheid van de 'klant' vaststellen is waarschijnlijk een indirecte manier om effectiviteit te meten. Het gaat niet rechtstreeks over wat de politie heeft gepresteerd, maar bijvoorbeeld Vollaard (2006) acht tevredenheid van de burger over het politieoptreden een goede indicator om de politie op af

te rekenen. Gemiddeld genomen hebben burgers een goed idee van het presteren van de lokale politie. Terugkijkend naar wat eerder in dit hoofdstuk aan de orde was, naar het onderzoek van Van der Vijver over legitimiteit, komen opnieuw legitimiteit en effectiviteit heel dicht bij elkaar.

Tevredenheid en vertrouwen zijn veel aan de orde geweest in empirisch onderzoek betreffende de politie. Het zijn ook onderzoeken die interessante resultaten opleveren. De relatie met het legitimiteitsbegrip blijft onduidelijk.

8.3.4 Gehoorzaamheid en verzet

Naeyé heeft in zijn laatste werk voor zijn emeritaat onderzoek gedaan naar vormen van ongehoorzaamheid aan en verzet tegen de politie. Voor de periode vanaf 1996 hebben Naeyé & Bleijendaal (2008) gegevens verzameld. Die zijn opzienbarend. Het aantal mishandelingen steeg met 300% en wederspansigheid met 80%. Het verzet tegen politiemensen heeft een omvang aangenomen die ongekend is in het nabije en vermoedelijk ook in het verleden. Hoe is dat te verklaren? Is er dan toch een legitimiteitsprobleem, of is er iets anders aan de hand? Naeyé, een zeer feitelijke onderzoeker, geeft die verklaring niet. Wanneer we zijn gegevens nader bekijken, dan valt op dat het geweld zich vooral voordoet in de weekeinden en in de avonden. Het is voor een belangrijk deel gerelateerd aan uitgaansgebieden. Een ander onderzoek van Abraham e.a. (2007) naar geweld tegen de politie in uitgaansgebieden levert ook geen verklaring.

'Al met al is geweld tegen de politie in uitgaansgebieden niet te voorspellen. Het kan alle politiebeamten overkomen. Daders behoren vaak tot het algemene uitgaanspubliek. Wel is van specifieke risicogroepen bekend waar ze zich op bepaalde dagen en tijdstippen bevinden. Zo zijn er ook algemene hotspots waar (voornamelijk rond sluitingstijd) veel divers publiek bij elkaar komt waardoor een verhoogd risico op geweld ontstaat.' (Abraham e.a., 2007: 6)

Er worden dus geen aanknopingspunten gegeven die het mogelijk maken om verzet tegen de politie te verklaren in termen van legitimiteitsverlies. De weg van legitimiteitsnoties naar de werkelijkheid wordt niet afgelopen, die van de werkelijkheid van ongehoorzaamheid en verzet kennelijk ook nog niet.

Daarnaast besteedde Naeyé aandacht aan beledigingen en bedreigingen

(Naeyé, 2009). Het aantal processen-verbaal voor belediging of bedreiging van politiemensen is het afgelopen decennium met 600% gestegen. Dat is in belangrijke mate echte toename. Het beledigen en bedreigen van politiemensen geschiedt bijna uitsluitend door mannen. Beledigers zijn in 75% van de gevallen meer- of veelplegers, voor bedreigers is dat 50%. De bedreigingen hebben vooral een instrumentele functie: door intimidatie voorkomen dat ze worden aangehouden. Naeyé legt zelf geen relatie met legitimiteitsaspecten van bedreiging of belediging.

Ook Jacobs e.a. (2008) deden kwantitatief onderzoek naar de bedreiging van politiemensen. 82% van de geüniformeerde politiemensen en 46% van de tactisch rechercheurs zijn binnen een jaar tijd ten minste eenmaal bedreigd. Voor 27% respectievelijk 33% daarvan ging het om tweemaal, bij 25% respectievelijk 26% ging het om drie tot vijf keer, en voor 10% respectievelijk 8% om meer dan vijf keer per jaar. Meestal richtte de bedreiging zich tegen de politieambtenaar zelf. De bedreigingen bestonden voornamelijk uit ernstige verbale agressie, directe bedreigingen en pogingen tot fysiek lastigvallen of pogingen tot het toebrengen van fysiek letsel. Bij rechercheurs scoorde verbale intimidatie het hoogst. In 10% van de gevallen beschikte de dreiger over het privéadres van de politieambtenaar. In 15% respectievelijk 17% van de gevallen was de politieambtenaar eerder bedreigd door de betreffende persoon. Het is aannemelijk dat de score in de categorie 'toegeven aan de daders' een te laag beeld geeft. Dreiging heeft dus invloed op de politie. Het ongestraft kunnen bedreigen van de politie heeft, maar daar is geen onderzoek naar gedaan, waarschijnlijk ook invloed op de daders, hun opvattingen over de politie en hun gedrag.

De onderzoeken van Naeyé en anderen zijn van belang omdat ongehoorzaamheid en verzet indicaties kunnen zijn van een laag niveau van legitimiteit van de politie. Zeker is dat echter niet. In de onderzoeken wordt die relatie niet gelegd, noch empirisch noch theoretisch. Mocht er dan al sprake zijn van problematische legitimiteit, dan is de vraag nog of we het hebben over systeemlegitimiteit, legitimiteit van landelijke of lokale overheden, of legitimiteit van de politie.

8.4 Conclusies

Algemeen

De vraag naar de legitimiteit van de politie en naar dat wat haar legitimiteit bepaalt en beïnvloedt, is tot nu toe niet goed beantwoord. Het kan heel goed zijn dat het begrip zich daartoe niet leent en dat het begrip vooral uitnodigt tot beschouwingen en de ontwikkeling van visies. Dat zou betekenen dat de gronden voor gehoorzaamheid aan de politie zich voorshands aan de greep van de empirische wetenschappen onttrekken. Ik houd het erop dat het legitimiteitsbegrip, in de sociale wetenschappen door Weber geïntroduceerd en populair gemaakt, zich alleen goed laat gebruiken binnen de zogenaamde *verstehende Soziologie*, de sociologie van Weber, waarin het legitimiteitsbegrip is geformuleerd. Binnen de *verstehende Soziologie*, die zich vooral richt op handelingsmotieven, worden aan empirisch onderzoek bijzondere eisen gesteld.³¹ Er is tot nu toe geen goede en binnen de wetenschap gedeelde operationalisering gemaakt van het legitimiteitsbegrip binnen de meer kwantitatieve onderzoekslijnen in de sociale wetenschappen. Daardoor kan de vraag naar de gronden voor gehoorzaamheid en ongehoorzaamheid aan de politie niet beantwoord worden.

Legitimiteit is tot nu toe niet op een gezaghebbende manier zodanig omschreven en operationeel gemaakt dat het begrip zich leent voor breed en zich herhalend empirisch onderzoek. Zo'n omschrijving zou duidelijk moeten maken op welke manier het legitimiteitsbegrip gekoppeld is aan gehoorzaamheid, en duidelijk moeten maken hoe de gelaagdheid van het begrip in elkaar zit en welke dynamiek daarin speelt. Die omschrijving zou dus ook een oplossing moeten geven van het probleem van de (gedeeltelijk) afgeleide legitimiteit van organisaties als de politie. Ze zou ten slotte ook duidelijk moeten maken hoe legitimiteit en effectiviteit samenhangen. De ideaaltypische benadering van Weber heeft ons wel een mooi inzicht opgeleverd en

31 'Die verstehende oder interpretative Soziologie setzt sich aus einer Reihe ziemlich heterogener Ansätze mit einigen Gemeinsamkeiten auseinander. Sie vertritt eine besondere erkenntnistheoretische Position, die eher in geisteswissenschaftlicher Tradition steht. Sie macht "soziale Handlung" zum Kernpunkt und stellt den Menschen als Handelnden in den Mittelpunkt. Das soziale Handeln wird als Konstitutiv für die Gesellschaft gesehen. Die soziale Realität wird als gesellschaftlich betrachtet, ihr Sinn wird also durch Interpretation und Bedeutungszuweisung durch die Handelnden konstruiert und nicht als objektiv vorgegeben aufgefaßt. Ein zentraler Punkt ist das Spannungsverhältnis zwischen Individuum und Gesellschaft. Die Forschungsmethoden basieren auf dem qualitativen Paradigma.' www.aurora-magazin.at/wissenschaft/soz_frm.htm

een mogelijkheid tot *verstehen*, maar gemakkelijk onderzoekbaar is het niet. Wat zijn de effecten van de geconstateerde onduidelijkheid van de begrippen? Het belangrijkste en voor de hand liggende gevolg is dat kennis niet toeneemt zolang onduidelijk is wat onderzocht wordt.

Een tweede gegeven is dat de relatie tussen effectiviteit en legitimiteit niet helder is, en voor de relatie tussen integriteit, effectiviteit en legitimiteit geldt dat ook. Alleen een op solide theoretische basis gefundeerd empirisch onderzoek, waarbij aan het theoretisch kader ook de eis wordt gesteld dat het systematisch de relatie tussen de drie elementen verheldert, helpt ons van dat manco af. Grotere, lang doorgezette en samenhangende onderzoeksprogramma's zijn daar een voorwaarde voor. Legitimiteit is tot nu toe vooral in beschouwingen aan de orde geweest. Dat zal zo blijven tot er acceptabele en breed gedragen operationalisaties zijn.

Wel zijn benaderingen mogelijk via verwante begrippen zoals 'vertrouwen'. Maar dan moeten ook die goed geoperationaliseerd worden en het liefst ook nog door meerdere onderzoekers op dezelfde manier worden gebruikt.

Theoretische fundering van het onderzoek en samenhang tussen onderzoek

Legitimiteitsonderzoek is zeker niet theoriearm. Wie bijvoorbeeld naar het onderzoek van Weyers & Hertogh (2007) kijkt, ziet dat deze auteurs op de lijn van conceptualisering van het legitimiteitsbegrip uit de USA gaan zitten. Van der Vijver loste het anders op; hij liet de respondenten inhoud geven aan het begrip.

Vertrouwen en tevredenheid

Een van de gevolgen van de gebrekkige uitwerking van het legitimiteitsbegrip is dat onduidelijk is hoe legitimiteit zich verhoudt tot vertrouwen en tot tevredenheid. Legitimiteit en vertrouwen worden vaak in één adem genoemd. Ook komt in onderzoeken de vraag naar vertrouwen vaak voor, die naar legitimiteit nauwelijks. Vertrouwen in de politie zou dan een maat kunnen zijn voor legitimiteit. Maar het is de vraag of dat althans theoretisch houdbaar is. Vermoedelijk is het gewoon onduidelijk waarnaar in onderzoeken gevraagd wordt als het gaat om vertrouwen. Vertrouwen is dan dus even onzorgvuldig gedefinieerd als legitimiteit. Daar kun je, als het gaat om de ontwikkeling van empirisch onderzoek en de vergelijking van historische

data, niet ver mee komen. Die vaagheid van het vertrouwensbegrip is ook pijnlijk wanneer vertrouwen een prestatie-indicator is binnen prestatiecontracten en het niet meer gaat om betrekkelijk vrijblijvende discussies tussen academici. Het is niet alleen onduidelijk wat er dan gemeten wordt, maar het is voor politiekorpsen vervolgens ook onduidelijk wat er nu gedaan moet worden om dat vertrouwen te vergroten of hoe het komt dat het eventueel verminderd is. Terpstra (2010) wees onlangs nog op de verwarring die ontstaat doordat concepten en begrippen betreffende legitimiteit, vertrouwen en tevredenheid niet goed zijn doordacht. Daardoor is er geen cumulatie van kennis.

Tot het moment dat aan de voorwaarden voor empirisch onderzoek is voldaan, zullen legitimiteitsvraagstukken het voorwerp blijven van beschouwingen, niet van empirische wetenschap. Dat is dan maar goed ook. Wil de stap naar de empirie gemaakt worden, dan moet eerst een samenhangend theoretisch raamwerk worden ontwikkeld dat ook de toets van de empirie kan doorstaan. Totdat het zover is, is het goed de empirische onderzoeken betreffende het vertrouwen in de politie en haar legitimiteit met enige scepsis te bejegenen.

Er is nog zoveel te doen³²

9.1 Inleiding

De zoektocht door de wereld van het empirisch wetenschappelijk onderzoek naar de effectiviteit van de politie is een interessante geweest. Hij heeft mij ietwat onthutst achtergelaten. Dat komt vooral doordat het veld zo veelvormig is. De vraag is nu wat we aan feiten en inzichten in handen hebben. Ik zal in dit slothoofdstuk niet de conclusies van de verschillende hoofdstukken op-nieuw opsommen. Ik verwijs daarvoor naar de conclusies van de hoofdstukken. Dat geldt ook voor de blinde vlekken. Over die blinde vlekken moet nog wel worden opgemerkt dat ze in retrospectief werden geformuleerd. Het zijn gaten uit het verleden. De vraag of het belangrijke onderzoekthema's moeten worden voor de toekomst en of ze op de agenda moeten komen, wordt echter vooral bepaald door de vraagstukken die we in de toekomst zien opdemen. Daarover is het in dit onderzoek niet gegaan. Met de blinde vlekken uit het verleden moet dus behoedzaam worden omgegaan.

Ik zal in dit hoofdstuk een aantal algemene lijnen formuleren die uit de studie tevoorschijn komen. Ze betreffen allereerst de studies naar effectiviteit. Daarna komt de vraag aan de orde of en hoe meer samenhang kan worden gebracht in het effectiviteitsonderzoek. Een deel ervan is gemakkelijker opgeschreven dan gerealiseerd, maar dat is bij het formuleren geen belemmering. Ik sluit af met legitimiteit.

9.2 Effectiviteit

Het algemene beeld: conformistische studies

Een eerste observatie lijkt een open deur. Effectiviteitsstudies zijn wat je zou kunnen noemen conformistische studies. De effectiviteitsvraag wordt door-

³² Titel van een lied van de groep Toontje Lager.

gaans gesteld vanuit de overheid en niet vanuit de wetenschap en ook zelden vanuit de politie zelf. Effectiviteitsonderzoek is vaak onderzoek in opdracht, of onderzoek na een gederailleerde actie, een slecht uitgevoerd opsporingsonderzoek of een mislukt project. Een deel van het huidige effectiviteitsonderzoek is bovendien onderzoek waarin politiek gedefinieerde effectiviteitsnoties sturend zijn. Die selectie zegt veel over de heersende politieke opvattingen over doelstellingen van de politie. Dat onderzoek is dus niet fundamenteel kritisch; het is zelfs niet neutraal, het wordt uitgevoerd met als doel te laten zien of de effectiviteit van beleid of de politie is vergroot. Dat is dus binnen een bestaande politiek-bestuurlijke context en een gekozen beleidstheorie die niet altijd geëxpliciteerd wordt.³³ Fundamenteel kritisch empirisch onderzoek of onderzoek dat andere effectiviteitsnoties hanteert, is niet aanwezig, behalve als kritisch commentaar. (Hoogenboom, 2010). De vraag van Ponsaers welke politieke constellatie welk onderzoek toelaat of stuurt, is daarmee in hoofdlijnen beantwoord.

Toch passen daarbij een paar kanttekeningen. De eerste betreft de waarde van de constructie van beleidstheorieën en de toetsing daarvan. Dat is beleidsonderzoek, maar het kan uitermate pijnlijke inzichten opleveren. Zo kan blijken dat de beleidstheorie niet deugt en dat dus de voorbereiding van het beleid belangrijk tekortschiet, of er kan empirie beschikbaar zijn of komen die duidelijk maakt dat de veronderstellingen van het beleid in belangrijke mate onjuist zijn. Dat zijn vaak pijnlijke conclusies. Een deel van het AR-onderzoek en dat van het WODC heeft die invalshoek gekozen. Een tweede opmerking betreft de waarde van vergelijkend onderzoek. Het onderzoek van Tak & Fiselier (2002), die de politie in een van de Duitse deelstaten met Nederland vergeleken, gaf aanleiding tot belangrijke vragen over de effectiviteit van de Nederlandse opsporing. Liedenbaum (2003; Liedenbaum & Kruijsen 2008), die nader keek naar de opsporing in Utrecht en in Münster, legde de vinger op belangrijke verschillen in de organisatie van de opsporing en de bemensing van de recherche in de twee gemeenten. Die vergelijking levert belangrijke discussiepunten op over de organisatie van de opsporing in Nederland. Het conformisme is dus nogal relatief.

33 Effectiviteitsstudies waarin wordt afgerekend met de huidige effectiviteitsnoties heb ik niet aangetroffen, waarbij ik moet aantekenen dat ik vooral in de empirische studies heb gezocht en dus wellicht mijn eigen bias heb gecreëerd.

Politieke effectiviteit

Interessant is dat, sprekend over conformistische studies, daarmee samenhangend ten minste twee belangrijke blinde vlekken zijn aan te wijzen in het veld van de effectiviteitsstudies. De eerste blinde vlek betreft de politieke effectiviteit van de politie. Het is haar vermogen om een bepaalde politieke orde in stand te (helpen) houden. Die functie van de politie is fundamenteel, maar wordt in het beleidsonderzoek niet uitgewerkt. Het is de uitwerking van het adagium dat de politie het geweldsmonopolie van en voor de staat in het land beheert en uitvoert. Die fundamentele functie van de politie leent zich ook niet voor beleidsonderzoek. Het is de politieke functie van de politie. Uit historisch onderzoek (Fijnaut, 1979) kan men ook leren dat de effectiviteit niet goed bepaald kan worden omdat politieoptreden deel is van complexe processen waarin veel actoren opereren, en dat de rol van de politie heel erg kan verschillen. Het vermoeden is wel dat argumentaties rondom die politieke effectiviteit een rol spelen bij de beoordeling van de politie. Een beleidstheorie dus, om in de termen van de beleidswetenschappers te blijven. Politieorganisaties zijn een soort verzekeringspenningen waarvan de revenuen bij politieke crises bovendien nog onzeker zijn. Wanneer het waar is dat deze politieke effectiviteit doorslaggevend is, wordt de waarde van 'normaal' effectiviteitsonderzoek daarmee gerelativeerd. Het kan geen beslissende gegevens opleveren voor de formulering van de doelstellingen of de inrichting van de politie. Misschien haar belangrijkste rechtvaardiging ligt dan in het feit dat zij er is voor het geval dat de nood aan de man komt, en niet in wat zij van dag tot dag doet.

Verwant daarmee zijn onderzoek en theorievorming die uitgaan van de symbolische functie van de politie. De politie representeert een orde en representeert het vermogen van de overheid om haar wil door te zetten, maar geeft de veelheid aan regelgeving en de afhankelijkheid van routinematige conformiteit met regels door de bevolking, is dat vermogen tot niet veel in staat als het aankomt op massaal verzet tegen regelgeving, zo luidt de redenering. De gewelds- en dwangfunctie is in die redenering voor het grootste deel symbolisch. Haar effectiviteit zou dan ook in die termen moeten worden beschreven. Het feit dat zij er is en symbool staat voor een orde, is haar belangrijkste bijdrage. De mate waarin zij dat doet, bepaalt waarschijnlijk haar effectiviteit.

Kan het wel?

Studies naar de effectiviteit van de gehele politie (als organisatie of als functie) ben ik niet tegengekomen. Om terug te komen op de titel van deze studie: tot op heden is dergelijk onderzoek niet verricht. Dat heeft een aantal redenen. De eerste is de breedte van politiewerk. Die breedte maakt een onderzoek over alle aspecten van politiewerk tot een omvangrijke klus. De tweede is lastiger: de delen waaruit het politiewerk is samengesteld, dat wat ik hier de domeinen heb genoemd, zijn verschillend van aard. Dat maakt het moeilijk om met een en hetzelfde onderzoeksdesign te werken. Voor een aantal domeinen moet een apart design gemaakt worden, wat de vergelijkbaarheid van de domeinen problematisch kan maken. Een derde reden is de complexiteit en de dynamiek van het politiewerk. Dat probleem, dat overigens verschilt tussen domeinen, maakt het al moeilijk om een onderzoeksdesign te vinden dat tot uitspraken over effectiviteit leidt binnen één domein, laat staan over domeinen heen. Sterker nog geldt dat voor onvoorspelbaarheid van delen van het politiewerk. Het hanteren van conflicten, het beheersen van ordeverstoringen en rechercheonderzoek waarbinnen de werkelijkheid zich pas gedurende het onderzoek ontrolt, zorgen voorlopig nog voor belangrijke problemen bij het doen van effectiviteitsonderzoek. Wanneer de onvoorspelbaarheid zo groot is, is er geen goed onderzoeksdesign te maken dat tot uitspraken over effectiviteit kan leiden.

Wat is effectiviteit?

De vraag of het wel kan, hangt natuurlijk ook samen met de manier waarop effectiviteit wordt gedefinieerd. Ik gaf het in de inleiding al aan: effectiviteit wordt op verschillende manieren omschreven. Dat gegeven leidt niet alleen tot verschillende uitkomsten, het legt ook beperkingen op aan de vergelijkbaarheid van studies die aan verschillende politieconcepten zijn gerelateerd. Een tweede probleem ontstaat bij de realisering van langetermijndoelstellingen en/of van brede policy's. Die zijn door de vele interferenties in de tijd nauwelijks of in het geheel niet meer aan een beleid of aan een werkwijze te koppelen. Overigens is dat bezwaar voorlopig geheel van theoretische aard. Nog niemand heeft zich aan zulk onderzoek gewaagd. Bij specifieke vraagstellingen – bij het meten van effectiviteit van werkwijzen en hun directe effect – is dat probleem grotendeels afwezig.

Lastiger is dat het bij de beoordeling van effectief handelen of beleid steeds ook gaat om beperkingen van normatieve aard: wet- en regelgeving.

Caleidoscoop?

Ponsaers (2010) wijst in de bespreking van het grote, mede door hem geleide onderzoek naar de stand van zaken in het politieonderzoek in de Europese landen en de Verenigde Staten en Australië, op het caleidoscopisch karakter ervan. Er is een grote variatie aan onderzoeksonderwerpen, aan invalshoeken en aan onderzoeksmethoden. Ieder kiest naar welbehagen het eigen theoretisch kader, waarbij hij opmerkt dat veel onderzoek theoriearm is. Dat beeld komt – gedeeltelijk – ook in deze studie naar voren. Er worden, veelal per onderzoek, eigen perspectieven en een theoretisch kader gekozen en men presenteert opgetogen zijn of haar bevindingen. Ieder naar eigen goeddunken, zo lijkt het. De variëteit weerspiegelt de versplintering van het onderzoek. Het brengt ook de afwezigheid van langere programmalijnen in een deel van het onderzoek aan de oppervlakte. Daarnaast betekent het een afwezigheid van gedeelde theoretische of methodologische uitgangspunten.

Er zijn een paar belangrijke uitzonderingen op dit beeld van de caleidoscoop. Het SCP heeft met de keuze van een vast beleidswetenschappelijk conceptueel kader dat gedurende een aantal jaren en in een aantal onderzoeken wordt vastgehouden, en de opbouw van een database waarin empirisch onderzoek wordt geordend en gewogen, een start gemaakt met de cumulatie van feitelijke kennis. De explicitering van de veronderstellingen waarop beleid stoelt en de poging om die veronderstelling te verifiëren met behulp van wetenschappelijke kennis zijn stappen in de richting van de verdere rationalisering van beleid. Het WODC doet aan deze beweging mee en versterkt zo met zijn onderzoekscapaciteit de opbouw van kennis in het justitiële veld. Er wordt zo een conceptuele basis gecreëerd voor de cumulatie van feitelijke kennis op het gebied van beleid en van handhaving binnen het politieke en justitiële veld.³⁴ Voor delen van het politiewerk kan dat op den duur leiden tot de ontwikkeling van evidence-based policing. Wat jammer dat er zo weinig politieonderwerpen in dat onderzoek zitten. Ook binnen het onderzoek naar optreden bij ordeverstoringen zijn lijnen te ontdekken die vooral worden ingegeven door het feit dat slechts enkele onderzoekers zich langdurig met dit onderzoek bezighouden en een eigen theorie of aanpak ontwikkelen. Van der Torre en Adang zijn voorbeelden daarvan. Adang doet dat binnen de Politie-academie door systematisering van de observatie te realiseren en zowel theorie als echte leermodellen te ontwikkelen. Ook in het onderzoek naar ver-

34 Zie voor een aantal beschouwingen over beleidstheorieën in het justitieveld en over evaluaties: *Justitiële verkenningen* no. 5 van 2005, getiteld: 'Beleidstheorieën'.

keersveiligheid zit een vaste onderzoekslijn. Verder zie je dat onderzoekers, instellingen en bedrijven zich specialiseren in een domein of eigen theoretische keuzen maken.

Voor de goede orde: er zijn meer programma's op het politiegebied die samenhang hebben op methoden of thema's en die een langere looptijd hebben. Denk bijvoorbeeld aan de onderzoekslijnen die Fijnaut heeft uitgezet in de historie van de politie of aan de projecten van de SMVP op het gebied van community policing, zelfredzaamheid en alternatieve conflictbeslechting. Ze zijn er, maar het zijn geen evaluatiestudies.

Theoriearmoede

Beleidsonderzoek, en dat is het meeste onderzoek dat ik onder de loep had, is in het algemeen niet theorerijk. Dat geldt ook voor de politiesector. Ook Ponsaers e.a. (2009) stuiten daarop. Het is overigens geen probleem dat er een zekere theoriearmoede is, het ligt voor de hand. Het zit vaak in de aard van de vraagstelling die nogal feitelijk is. Adang is een van degenen die wel proberen theoretische concepten te ontwikkelen, ik gaf het al aan.

Van effectiviteitsstudies naar processtudies

Er is een categorie studies die ik niet systematisch heb meegenomen in mijn onderzoek, maar waarvan ik enkele belangrijke toch heb aangeduid. Het zijn studies die zich niet richten op de effectiviteit als zodanig, maar op wat beschouwd wordt als condities voor effectiviteit of breder voor kwaliteit, op processen binnen de organisatie. Interessant aan deze studies is dat ze de lastige problemen bij het onderzoeken van effectiviteit voor een deel vermijden door zich te concentreren op het productieproces, op de factoren die ook effectiviteit geacht worden te bepalen. Wanneer de waarneming juist is dat het werk en het gedrag van politiemensen bij hun werk moeilijk te sturen en te controleren zijn, dan komt, wanneer het gaat om beïnvloeding, al gauw de nadruk te liggen op de kwaliteiten binnen de organisatie die bepalend zijn voor de kwaliteit van het werk. In die gevallen waarin de kwaliteit ook van invloed is op de effectiviteit van het werk, wordt processturing interessant, omdat daar beïnvloedingsmechanismen liggen voor effectiviteit. Een next best optie, zou je kunnen zeggen.

Lerende systemen en actieonderzoek

Het is de moeite waard om Adang te steunen in zijn pogingen om een kader te ontwikkelen voor evaluatievormen voor de beheersing van ordeverstoringen. De concentratie op systematische observatie, op leren en op lerende systemen in de ordehandhaving lijkt daar vruchtbaar te kunnen worden. Het brengt onderzoek dicht bij de praktijk van de ordehandhaving. De constatering dat effectiviteitsonderzoek in delen van het politiewerk de vorm aanneemt van gefundeerd leren, leidt tot theoretische vragen. Hoe wordt effectiviteit gedefinieerd in een lerend systeem? Hoe kan zo'n systeem ontwikkeld worden voor de ordehandhaving? Hoe blijft het leven? Wat zijn de kansen op succes in een organisatie die niet sterk is in leren en hoe kan zo'n aanpak werkend worden gemaakt? De instelling van een lectoraat aan de Politieacademie dat zich met dit vraagstuk bezig gaat houden, is een mooi begin.

Normativiteit en legitimiteit

Een verborgen of, beter gezegd, vanzelfsprekend element in effectiviteitsstudies is de spanning die bestaat tussen doelbereiking en normatieve beperkingen die de wet aan politieoptreden stelt. Soms is die beperking als deel van de effectiviteitsdefinitie meegenomen, maar soms ook is die normatieve beperking een impliciet gegeven. Het wordt nauwelijks geproblematiseerd. Vanuit een rechtsstatelijk perspectief is dat toe te juichen. Krachtige en vanzelfsprekende oriëntatie op juridische beperkingen is de moeite waard. Maar de werkelijkheid zet die normativiteit onder druk en het is de moeite waard om naar die spanning en naar een mogelijke balans te kijken. Zo zou een onderzoek naar de ontwikkeling van de kosten van researchewerk door de regelgeving en de procedures die na Van Traa ontstonden, de moeite waard zijn, en meer nog de invloed die dat had en heeft op de effectiviteit van de opsporing, omdat ook die effectiviteit een groot goed is. Zo wordt de effectieve beheersing van voetbalhooliganisme of van buurtoverlast onderzocht binnen de grenzen van wat acceptabel politieoptreden is. Niemand waagt zich daarbuiten. Eigenlijk is het gewenst dat bij een deel van het effectiviteitsonderzoek ook het juridische element wordt meegenomen.

In een aantal studies blijkt effectiviteit een belangrijke invloed te hebben op het vertrouwen (sommigen zeggen: de legitimiteit) van de politie. Die koppeling ligt dus bij een deel van het effectiviteitsonderzoek voor de hand.



De geringe oogst

Opvallend is het geringe aantal evaluatiestudies dat de toets der kritiek voor evidence-based policing (SMS 3 en hoger) heeft kunnen doorstaan. De meta-studies van het SCP geven een teleurstellend beeld van het empirische politie-onderzoek in dit opzicht. Er is, wanneer je er vanuit beleidswetenschappelijke degelijkheid naar kijkt, nog nauwelijks een begin gemaakt met zo'n evidence-based policing. Een voor de hand liggende oplossing is om ook ander onderzoek mee te nemen in de zoektocht naar verbetering van strategieën, tactieken en werkwijzen; het zijn tenslotte manieren om de onzekerheid omtrent toekomstig handelen te verminderen. Of de beweging naar evidence-based policing wenselijk of noodzakelijk is, of die überhaupt mogelijk is en wat daar dan zoal ook binnen de politieorganisatie voor nodig is, is de vraag. De discussie daarover is in Nederland maar kort geleden van de grond gekomen. Ik kom er hierna op terug.

9.3 De constructie van samenhang

Samenhang in benaderingen van effectiviteit

Het is duidelijk dat voor een deel van de domeinen van politiewerk de aanpak met kwantitatieve methoden ontoereikend is om effectiviteit vast te stellen. Daar moet naar andere methoden worden gezocht. De opbouw van methoden en waarden/normering van bewijsvoering, ook bij kwalitatief effectiviteitsonderzoek, helpt bij de opbouw van kennis naar effectiviteit. Ook het probleem van de vergelijking van de normering tussen typen onderzoek moet dan worden opgelost. Welke benaderingen hebben we in deze studie gezien?

- De beoordeling en ordening van kwantitatief onderzoek via de SMS-benadering. Op die manier wordt de meest solide ondersteuning gevonden voor een werkwijze, strategie of beleid.
- De beoordeling en ordening van kwalitatieve onderzoeksmethoden. Om dat goed te doen, is een instrument nodig om de kwaliteit van het empirisch materiaal te kunnen beoordelen. In de medische sector is met de ontwikkeling van dat soort normering al ervaring opgedaan.
- Effectiviteit als procesverbetering is een benadering die de effectiviteit even laat voor wat zij is, en zich richt op de condities voor effectiviteit. Er zijn voor een aantal procesbenaderingen prestatienormen opgesteld. Kwaliteits-systemen die ook binnen de Nederlandse politie worden gebruikt zijn daar een voorbeeld van. De audits die daarbij gebruikt worden zijn niet publiek.



- Benaderingen die het leervermogen binnen de politie vergroten. Kennisopbouw in delen van het politiewerk waar de voorspelbaarheid gering is, wordt relevant als die kennis wordt ingebracht in een sterk lerend systeem. Effectiviteitsoordelen gaan dan de kwaliteit van het leren van en in het systeem betreffen.
- Exploratief onderzoek ter verzameling van best practices. Exploratief onderzoek is zeker niet quasi-experimenteel, maar is veel meer gericht op de praktijk van het politiewerk. De uitkomsten hebben ook een grotere mate van onzekerheid, maar zijn als best practices – ook in de term komt de praktijkoriëntatie terug – uitstekend bruikbaar.³⁵
- Een laatste element in deze groepering van benaderingen van effectiviteitsonderzoek zou de ontwikkeling zijn van een methode om de methodes en waarderingen binnen verschillende disciplines onderling te kunnen vergelijken en wegen. Ver weg wellicht, maar de moeite waard om te formuleren als ambitie.

Tot zover de verschillende benaderingen, met als laatste de vraag hoe verschillende studies onderling vergelijkbaar kunnen worden gemaakt. Om het gebouw van de kennisvergroting over de effectiviteit van de politie te completeren, moeten we nog een paar pilaren toevoegen: de kennisopbouw uit de praktijk en enkele andere benaderingen die uit de hoek van de ex-ante evaluatie komen.

- De opbouw vanuit de praktijk. Het Politie Kennis Net is een kennissysteem dat is opgebouwd vanuit de politiepraktijk, maar het zou een misvatting zijn om te beweren dat het uitsluitend met praktijkkennis is gevuld. Men vindt er een combinatie van kenbronnen. Alleen is het uitgangspunt een ander geweest dan van het meeste wetenschappelijk onderzoek. Bij het PKN wordt gewerkt met redactieteams die ‘content’ in eerste instantie beoordelen. In tweede instantie geschiedt de validering via expertgroepen uit de politie en via formalisering door de politieleiding. Tot slot wordt een formeel eindoordeel gegeven (Broer, 2010). Het is een opbouw van onderop. Hij is niet wetenschappelijk en ambieert dat ook niet.
- Aanvullende methoden. Vanuit de hoek van de ex-ante evaluatie van regelgeving is een aantal methoden ingebracht die kunnen helpen bij de be-

35 Een goed voorbeeld van zulk onderzoek is het exploratieve onderzoek naar best practices onder de gehanteerde methoden voor opsporing en vervolging van *hightech crime* in binnen- en buitenland dat het WODC nu uitvoert.

oordeling of nieuwe regelgeving in de praktijk ook werkt. Handhaving is daarvan een belangrijk onderdeel. Er zijn technieken om die handhaafbaarheid in te schatten (Ruimschotel, 2000). Ze worden vooral in de bestuurlijke handhaving gebruikt. Het zijn vormen van onzekerheidsreductie die ook een bijdrage kunnen leveren aan de vraag of een beleid, strategie of werkwijze effectief is.

Hoe mooi zou zo'n samenhang van elementen zijn. Op papier is dat zeker zo en ik schrijf het hier ook op omdat zo'n samenhang vanuit een bepaald perspectief wenselijk is. Er zijn ook enige bezwaren die vragen om een bescheidener opzet. Daar zal ik dit laatste hoofdstuk mee afsluiten.

Evidence-based policing of evidence-supported policing

De aanpak van het SCP om beleidstheorieën te construeren over delen van het veiligheidsbeleid en empirische studies te gebruiken om die theorieën te verifiëren is ook voor politiestudies een goede manier om onderzoek naar effectiviteit te ordenen. Hij geeft niet alleen een overzicht van het 'harde' evaluatieonderzoek, maar dwingt ook tot de constructie van de achterliggende redeneringen en de toetsing van de waarde ervan. De SMS-schaal uniformeert het selectieproces van studies. Het resultaat is een database op basis waarvan uitspraken kunnen worden gedaan over effectief beleid en waarmee voor politiestrategieën en werkwijzen duidelijk wordt waar de lacunes liggen in het onderzoek. Een lang doorgezet onderzoeksprogramma op basis van het SCP-concept is een voorwaarde voor de cumulatie van kennis op het gebied van politiewerk. Het SCP doet dat en het WODC heeft voor zijn onderzoek eenzelfde uitgangspunt gekozen. Cumulatie van kennis en van voldoende harde bewijsvoering wordt op die manier mogelijk. De theorievorming – het construeren van de hypothesen waarop beleid is gebaseerd – is ook bruikbaar voor een toetsing met minder hard empirisch materiaal.

Pas wanneer de cumulatie van kennis zichtbaar wordt en systematisering mogelijk wordt, komt de vraag naar de haalbaarheid, de wenselijkheid en de betaalbaarheid van evidence-based policing op. Het is de ambitie van bijvoorbeeld Sherman geweest om dat mogelijk te maken. Hij heeft daarbij naar andere sectoren gekeken waar evidence-based een grondslag voor handelen is geworden. Wie in de medische sector gaat kijken, ziet dat evidence-based daar het uitgangspunt is geworden voor juist medisch handelen. De discussie is voor de Nederlandse en Belgische politie nu ook geopend (zie bijvoorbeeld

De Wree e.a., 2010). De vraag is of zo'n uitgangspunt voor de politie haalbaar en wenselijk is.

- Over de haalbaarheid kan het antwoord kort zijn. Ik verwijs naar de resultaten van deze studie en concludeer dat op korte termijn geen sprake kan zijn van een evidence-based politie. Er is onvoldoende onderzoek dat aan de eisen van interne validiteit voldoet. Van andere dan kwantitatieve onderzoeksmethoden is nog niet vastgesteld of en hoe ze tot bewijs kunnen bijdragen en hoe verschillende methoden vergeleken moeten worden. Die bijdrage kan overigens groot zijn wanneer een goede validering van verschillend onderzoek kan worden geformeerd.
- Een tweede belemmering wordt gevormd door de traagheid waarmee resultaten van onderzoek worden omgezet in praktische aanwijzingen. Onderzoek duurt lang, soms jaren, en de omstandigheden waarbinnen politiewerk moet worden uitgevoerd kunnen in bepaalde domeinen snel veranderen. Evidence wordt al snel evidence van lang geleden. De waarde van onderzoek is in de tijd beperkt. Een kortere looptijd vraagt een grote investering in onderzoek en de mechanismen om die om te zetten in evidence-based handelen.
- In de derde plaats hebben we vastgesteld dat er domeinen zijn waarbinnen met bestaande onderzoeksmethodieken geen resultaten kunnen worden behaald. Het zijn de domeinen die complex zijn en een geringe voorspelbaarheid hebben. Dat betekent niet dat daarin niets kan worden ondernomen, het betekent wel een belangrijke beperking en het vergt de ontwikkeling van aangepaste onderzoeksmethoden en leermodellen.
- Een vierde kanttekening betreft het gebruik van evidence. Politie mensen hebben een betrekkelijk grote weerstand tegen het verlies van hun professionele autonomie. Ze beschermen die vrijheid. Invoering van evidence-based policing vergt een cultuuraanpassing. Zulke aanpassingen duren altijd lang bij de politie, als ze al lukken. Er zit niet alleen een gat tussen wetenschap en beleid, zoals Devroe (2010) aangeeft, maar een mogelijk nog groter gat tussen beleid en de uitvoering van politiewerk. Dat gat is nog nergens goed gedicht.
- De neiging om naar een natuurwetenschappelijke benadering van evidence te gaan, duwt de historische realiteit van politiewerk naar de achtergrond en bagatelliseert daarmee de waarde van elementen zoals wijsheid, ervaring, gevoel voor verhoudingen en historische gegevens.
- Aspecten van legitimiteit, voor zover die gerelateerd kunnen worden aan Webers definitie, passen slecht in het evidence-based schema, omdat de

aan Weber gerelateerde empirie waarschijnlijk sterk kwalitatief en historisch zal zijn. Wanneer effectiviteit en legitimiteit zo sterk samenhangen als sommigen in hun onderzoek vinden, is dat een lastige beperking.

- Ten slotte is er de vraag naar de wenselijkheid. Want invoering van een evidence-based systeem heeft naast voordelen belangrijke beperkingen. De bureaucrativering van de uitvoering van zo'n systeem is de belangrijkste. Dat bezwaar treedt al op bij het gebruik van kwaliteitssystemen bij de politiekorpsen. Daar is ook routine ingeslopen, die de vraag oproept naar de bijdrage die het INK-model nog heeft in de verhoging van de kwaliteit van het handelen van politiemensen. Erger is mogelijk nog het verlies aan professionele autonomie van politiemensen dat steeds dreigt. Dat heeft gevolgen voor de bereidheid om op basis van de eigen ervaringen en kennis beslissingen te nemen en daarvoor ook de verantwoordelijkheid te dragen. Die beroepshouding wordt uitgehold door evidence-based policing, wanneer die wordt omgezet in procedures of min of meer dwingende voorschriften. Die gaan dan als norm gelden voor de beoordeling van gedrag. Maar een norm kan ook informeel zijn. Want ook informele normen zijn van belang voor de beantwoording van de vraag wat er mis is gegaan bij een politieoptreden en vooral ook wie daarvoor verantwoordelijk is. In de publieke discussie daarover in de media spelen die informele normen een rol bij de constructie van verantwoordelijkheid en verwijtbaarheid. Wellicht is dat de belangrijkste actuele tegenwerping. De beperkingen van en de bezwaren tegen deze aanpak van politiewerk kunnen overigens waarschijnlijk voor een belangrijk deel worden ondervangen wanneer men naar wetenschap en gesystematiseerde ervaring kijkt als hulpmiddelen en niet als een dwingend opgelegde norm. Evidence-supported policing zou ik het willen noemen. Wetenschap en gesystematiseerde ervaring worden dan waar mogelijk gebruikt, maar niet opgelegd en niet in een geformaliseerd systeem.

9.4 Legitimiteit

De conclusies voor het empirisch wetenschappelijk onderzoek naar legitimiteit zijn al gegeven in het achtste hoofdstuk. Ik kan hier dus kort zijn. Het is duidelijk waarom verreweg de meeste literatuur over legitimiteit van de politie beschouwend van aard is en waarom empirie zo lastig is. Weber was met een ander soort begrijpen bezig dan veel van het hedendaagse wetenschappe-

lijk begrijpen. De eisen die hij aan empirie stelt en zijn omschrijving daarvan verschillen in ieder geval van het hedendaagse empirische beleidsonderzoek. Het gaat om de interpretatie van sociaal handelen met behulp van kwalitatieve methoden: een interpretatieve en historisch georiënteerde sociologie. Wellicht verleidt het *verstehen* ook sneller tot beschouwingen en niet tot feitelijk onderzoek. Die literatuur kan van groot belang zijn voor hen die op een andere manier greep op de werkelijkheid willen krijgen.

Er zijn, zo lijkt mij, twee wegen naar de empirie van de legitimiteit. De eerste vergt dat het complexe legitimeitsbegrip uiteengelegd wordt in elementen die zich lenen voor empirisch onderzoek en dat dat ook een binnen de wetenschap gedeelde operationalisering wordt. Dat vergt eigenlijk een specialisatie op de uitwerking van het begrip en op de wijze waarop empirisch onderzoek zou moeten worden vormgegeven en systematisch en praktisch kan worden uitgewerkt. De tweede weg is om het legitimeitsbegrip nu te laten voor wat het is, en om bij empirisch onderzoek alleen nog met tevredenheids- en vertrouwensnoties te werken. Die noties zijn ook niet vrij van problemen en ook daar moet operationalisering en gemeenschappelijkheid gezocht worden, maar de problemen daar zijn veel geringer dan bij legitimiteit.

Er blijft veel te doen.



Nawoord

Naar nieuwe onderzoeksprioriteiten

In het kader van het tienjarig bestaan van Politie & Wetenschap zijn twee literatuurstudies verricht naar de stand van de kennis. De eerste is gericht op de effectiviteit en de legitimiteit van de politie, de tweede heeft als onderwerp de professionaliteit van de politie. Zij bieden informatie over de thema's die in onderzoek aan de orde zijn gekomen, in globale termen: wat dat onderzoek heeft opgeleverd en op welke gebieden er nog gaten in de kennis zijn. De studies, die als tweeluik zijn uitgegeven, willen een bijdrage leveren aan een meer gerichte onderzoeksprogrammering voor de komende jaren. Deze nabeschuiving, die is geschreven op basis van beide studies en die in beide boeken is opgenomen, bevat een aantal aanbevelingen voor de toekomstige aanpak van de programmering.

Witte vlekken in de kennis kunnen een aanknopingspunt vormen voor toekomstig onderzoek. Toch wil het bestaan van gaten in de kennis niet automatisch zeggen dat die gaten altijd snel moeten worden gedicht. Niet alles is even belangrijk. Het kan bijvoorbeeld de voorkeur verdienen om bepaalde thema's waarover al kennis is verzameld verder uit te diepen, in plaats van te streven naar een zo volledig mogelijke 'dekking' van alle terreinen waarop kennis kan worden verzameld. Bovendien is het moeilijk aan te geven of er sprake is van witte vlekken in de kennis. Bijvoorbeeld omdat onduidelijk is of de bestaande kennis inmiddels is verouderd.

Dat de toekomstige programmering niet alleen moet worden gebaseerd op het vullen van de witte vlekken in de kennis, is aanleiding geweest om in een van de studies (i.c. in hoofdstuk 4 van de rapportage over de professionaliteit van de politie) een aanzet te geven tot een bredere aanpak van de programmering. Daarop bouwen wij in deze nabeschuiving voort. Wij kiezen daarbij in de eerste plaats voor een tijdelijke extra inspanning om de voor de toekomst relevante onderwerpen op het spoor te komen, in de tweede plaats voor een aanscherping van de procedures voor toekenning van onderzoeksopdrachten, en ten slotte voor een iets aangepaste thematische ordening

waarbij breedte én flexibiliteit bewaard blijven, zoals Politie & Wetenschap dat de achterliggende jaren ook heeft gedaan. Naar onze overtuiging is een tussentijdse extra inspanning nodig om tot een verdergaande focus te komen. Dit is van belang om versplintering tegen te gaan. Kennis die te zeer is geïragmenteerd is vaak weinig zinvol. Anderzijds kan een programma als Politie & Wetenschap zich niet permitteren de schijnwerpers op een (te) beperkt aantal zaken te zetten en andere onderwerpen jarenlang buiten beschouwing te laten. De politie en de omgeving van de politie moeten op alle relevante thema's kunnen profiteren van wetenschappelijke kennis, zonder dat thema's zo breed uitwaaien dat zij imponderabel worden. Daarnaast moet het programma qua thematiek aantrekkelijk zijn voor een breed veld van kennis- en onderzoeksinstellingen die allemaal hun eigen invalshoek en expertise hebben. Dit past bij de opdracht van Politie & Wetenschap om een bestendige impuls te geven aan een geschikte kennisinfrastructuur.

Meer leren van onderzoek, meer leren van de praktijk

De vraag die concreet voorligt is welke stappen er de komende periode moeten worden gezet. Uit (ook door Politie & Wetenschap uitgevoerde) evaluatiestudies naar de doorwerking van wetenschappelijke kennis betreffende de politie is duidelijk geworden dat de uitkomsten van wetenschappelijk onderzoek een beperkte rol spelen in de besluitvormingsprocessen binnen en rond de politie. Dat probleem is niet specifiek voor de politie, men komt het in tal van maatschappelijke en wetenschappelijke sectoren tegen. Het is ook onvermijdelijk, afhankelijk van onder meer de aard van de kennis die wordt aange-reikt. Resultaten van wetenschappelijk onderzoek worden soms in het geheel niet gebruikt, soms ook druppelen zij met grote vertraging door. Als kennis aantoonbaar wél wordt gebruikt, dan blijkt het vaak te gaan om kennis die al gevormde beleidsoordelen ondersteunt, dan wel om kennis die is vertaald in concrete handelwijzen die bijvoorbeeld in pilots in korpsen zijn doorontwikkeld en beproefd op hun werkzaamheid. De uitdaging om de relatie tussen onderzoek, beleid en ontwikkelingen in de praktijk te versterken blijft groot.

Een slechte aansluiting tussen kennis (theorie) en praktijk kan een aantal oorzaken hebben: voor een deel ligt het bij de aanpak en inhoud van onderzoek, voor een deel bij de ontvankelijkheid van de praktijk en voor een deel in de verbinding tussen de twee professies. Het zou goed zijn als korpsen en wetenschappers meer gaan samenwerken om hiervoor oplossingen te vinden.

Een preciezer antwoord op de vraag waarom onderzoekskennis zo beperkt wordt gebruikt bij de politie, of onder welke condities er wél gebruik van wordt gemaakt, kan een interessante uitdaging zijn voor bijvoorbeeld de lectoraten van de Politieacademie.

De doorwerking van de uitkomsten van onderzoek vindt niet alleen in de praktijk van de politie nog onvoldoende plaats. Voor het onderwijs geldt hetzelfde. Ook daar is weliswaar sprake van enige doorwerking, zeker als onderzoekers ook een rol spelen in het onderwijs, maar het is naar onze overtuiging niet genoeg. In ieder geval is het onvoldoende systematisch. Aan dit onderwerp moet apart aandacht worden besteed. Wij komen hierop terug.

Een belangrijk voordeel kan worden behaald als het lukt om onderzoek (in ieder geval ten dele) te richten op thema's waarmee men ook binnen de politieorganisatie aan de slag is of gaat, zodat er (bijvoorbeeld middels actie-onderzoek) een inhoudelijke bijdrage kan worden geleverd aan ontwikkelingen in het beleid en het functioneren in de praktijk. Dat stelt hoge eisen aan het onderzoeksdesign en aan de snelheid en flexibiliteit van het uitvoeren onderzoek. Het stelt ook eisen aan de politie, die bereid moet zijn om onderzoek toe te laten en om nieuwe initiatieven zo in te richten dat ze ook onderzoekbaar zijn. De spreekwoordelijke traagheid van onderzoek kan een belangrijke handicap zijn. Het mag duidelijk zijn dat aansluiting zoeken bij de praktijk niet per se wil zeggen dat onderzoekers de kennisbehoefte vanuit de praktijk zonder meer als uitgangspunt moeten nemen – voor zover die al helder kan worden gearticuleerd –, laat staan dat ze alleen mogen komen met uitkomsten die beleidsvoerders of politiechefs welgevallig zijn. Daar ligt wel een probleem. Onderzoek met voor het beleid of de praktijk kritische conclusies leidt in het huidige maatschappelijke en politieke klimaat snel tot de publieke vraag wie verantwoordelijk is en wat er met hem of haar dient te gebeuren. Gevolg is een grotere beduchtheid voor wetenschappelijk onderzoek en soms grote druk op de openbaarheid van onderzoeksrapporten. Dat laat onverlet dat kritische onderzoeken, met uitkomsten die haaks staan op dominante opvattingen of werkwijzen, wel degelijk een grote doorwerking (kunnen) hebben, al komt die veelal vertraagd tot stand.

Daarnaast moet binnen het onderzoek in de toekomst meer ruimte komen voor een fundamentele aanpak. Met name in de studie naar de effectiviteits-onderzoeken is gebleken dat vrijwel alle onderzoeken onvoldoende diep groeven om tot verantwoorde conclusies te komen. Zeker dit belangrijke onderwerp vraagt om meer onderzoeksinvesterings. De vraag is wel hoe dat moet en kan. Deugdelijke effectmeting stelt hoge eisen aan het onderzoeksdesign en

de haalbaarheid daarvan leunt weer in belangrijke mate op de bereidheid van korpsen om daadwerkelijk zaken in organisatie of werk te veranderen. Daarnaast is onderzoek nu nog (te) versnipperd en vaak onvoldoende theoretisch gefundeerd. Dat leidt tot onvoldoende kennisopbouw op de meeste terreinen. Aan theorievorming wordt ook bijgedragen wanneer de verschillende onderzoeken dezelfde theoretische uitgangspunten kiezen en zorgen voor een grotere vergelijkbaarheid tussen projecten. Ook hier is de vraag hoe dit in de praktijk moet worden gerealiseerd, gegeven het redelijk versnipperde onderzoeksveld.

Deze conclusies moeten leiden tot de volgende stappen.

- Er moeten (ten dele) nieuwe eisen worden gesteld aan de projectvoorstellen. Die eisen hebben betrekking op de onderlinge samenhang van projecten en de bereidheid van onderzoeksinstellingen om design en theorie af te stemmen op die van anderen en op al eerder uitgevoerd onderzoek.
- Er dient bij de volgende ronde van toekenning van projecten voorkeur te worden gegeven aan projecten die in samenwerking tussen de politie en de wetenschap tot stand zijn gekomen. Zeker als het gaat om thema's die worden opgebouwd vanuit doordachte experimenten over een langere periode. Om een systematische opbouw van kennis mogelijk te maken en tegelijkertijd actuele informatie te verschaffen, moeten die onderzoeken, waar mogelijk, worden verricht door middel van tussenrapportages, bijvoorbeeld in de vorm van actieonderzoek (waarbij wij ons realiseren dat lang niet alle thema's zich daarvoor lenen en dat actieonderzoek bijzondere methodische waarborgen behoeft).
- Het verdient aanbeveling een of meer documenten samen te stellen waarin voor een aantal belangrijke thema's (bijvoorbeeld effectiviteit, geweldstoepping, integriteitsbevordering) de inhoudelijke leermomenten die op basis van het huidige onderzoek al ter beschikking staan, worden beschreven op een wijze die de toegankelijkheid en bruikbaarheid voor de praktijk vergroot. Dat kan mogelijk in samenhang met kennis die al op andere wijzen systematisch is verzameld, zoals middels Politie Kennis Net. Datzelfde verdient aanbeveling waar het gaat om de leermomenten voor het politieonderwijs. Deze documenten moeten bij voorkeur worden samengesteld door vertegenwoordigers vanuit zowel onderzoek als praktijk en onderwijs.
- De toekomstige onderzoeksinspanningen moeten zich vooral richten op thema's die de komende jaren van belang worden geacht. Dit betekent dat er behoefte is aan een gezaghebbend document waarin politie en wetenschap gezamenlijk een aantal van die thema's benoemen. Een voorbeeld

van zo'n benadering is te vinden in hoofdstuk 4 van de studie naar de professionaliteit van de politie.

- Er moet worden nagegaan welke wetenschappelijke theorieën kansen bieden om tot een fundamenteelere aanpak van het onderzoek te komen. Dat hoeft niet in één rapport. Men kan ervoor kiezen te beginnen met een beperkt aantal potentiële theorieën in diverse rapporten.

Uit deze punten wordt duidelijk dat een van de belangrijkste zaken is dat de samenwerking tussen politie, politieonderwijs en politiewetenschap verder wordt versterkt. Het samenwerken in commissies die periodiek bijeenkomen om beslissingen te nemen over door anderen voorbereide stukken (bijvoorbeeld inzake de Call) of in begeleidingscommissies is, hoe belangrijk ook, onvoldoende. Er zal daarnaast tijd en energie moeten worden gestoken in een inhoudelijk groeiproces, waardoor de verschillende werelden in de gelegenheid zijn naar elkaar toe te groeien. Daarbij is overigens een woord van voorzichtigheid gerechtvaardigd. Dit groeiproces is ingewikkeld en zal in de praktijk niet zonder horten en stoten verlopen. Men mag in alle redelijkheid niet verwachten dat een substantieel deel van het voor de komende jaren te programmeren onderzoek al kan zijn gebaseerd op de resultaten van verbeterde samenwerking. Ook lenen zich niet alle onderwerpen voor een dergelijke aanpak. Bovendien zal de mogelijkheid moeten blijven bestaan om onderzoek (bijvoorbeeld een kritische doorlichting van bepaalde processen of incidenten) te verrichten dat losstaat van samenwerking. Deze andere benaderingen behoren immers ook tot het wezen van de wetenschapsbeoefening. Kritisch onderzoek is bovendien van wezenlijk belang voor het verkrijgen en verdiepen van inzicht in wat wel en niet werkt in de wijze waarop de politie haar werk heeft ingericht en uitvoert.

De thematische benadering

Het tweeluik geeft een beeld van het onderzoek naar effectiviteit, professionaliteit en legitimiteit van de politie in het verleden. De vraag wat nu precies de onderzoeksthema's moeten zijn voor de toekomst, wordt met die studies niet beantwoord. Wij zullen dat ook hier niet doen. Daarvoor is het veld te breed en te complex. Ons beeld voor de toekomst is daarom vooral een schematisch beeld. Wij stellen voor de planning van het onderzoek van Politie & Wetenschap in drie categorieën te verdelen:

- 1 een beperkt aantal meerjarenthema's;
- 2 een aantal benoemde, jaarlijks bij te stellen thema's;
- 3 vrije thema's.

Ad 1. De meerjarenthema's moeten beperkt in aantal zijn en gefocust op zaken waarvan in brede kring het belang wordt onderschreven. De thema's kunnen zowel betrekking hebben op de organisatie en het functioneren van de politie (beide in brede zin) als op de samenleving. Zij moeten eventueel wel per jaar kunnen worden geconcretiseerd.

Wij stellen voor drie van dergelijke meerjarenthema's te benoemen voor de komende jaren.

- 1 *De wijziging van het politiestel.* De gevolgen van die wijziging voor de politiezorg in de samenleving, de taakuitvoering, het management, het beheer en de beleidsmatige sturing. Het lijkt ons verstandig om, nu wij weten dat er veel gaat veranderen, daarop een aantal gerichte onderzoeken te plannen. Aandacht voor onderwerpen als legitimiteit, tevredenheid en effectiviteit is hier op zijn plaats.
- 2 *De veranderende samenleving en veiligheid.* Binnen dit (brede) thema moet nadere focus worden aangebracht en het onderzoek moet zich concentreren op thema's waarvan wij weten dat zij problemen veroorzaken en dit in de toekomst waarschijnlijk nog meer zullen doen, maar waarop nog geen antwoord is gevonden: veranderende gedrag patronen en hun gevolgen voor veiligheid en veiligheidshandhaving, geweldgebruik in de maatschappij (bij ordeverstoringen, uitgaansgeweld, geweld door criminelen), de ontwikkelingen binnen de georganiseerde misdaad.
- 3 *Kernthema's binnen de politieke taakuitvoering.* Een aantal belangrijke thema's met betrekking tot het researchewerk, de (eventuele) veranderingen met betrekking tot het politieoptreden op straat. (Wordt het harder, en wat betekent dat dan?) Ook hier is vooral aandacht vereist voor experimenten die de effectiviteit van de politie betreffen.

Ad 2. Hier gaat het om jaarlijkse thema's, geformuleerd in de Call en uitgewerkt in een aantal geconcretiseerde onderwerpen. Dat is het achterliggende decennium de gebruikelijke aanpak van Politie & Wetenschap geweest. Dat moet ook (in hoofdzaak) zo blijven. Wel zullen thema's én onderwerpen naar ons gevoel vaak scherper kunnen worden geformuleerd als de aanbevelingen die in de voorgaande paragraaf zijn beschreven, worden gevolgd. Dat moet op termijn leiden tot meer focus en afstemming, ook in die zin dat zo veel mo-

gelijk moet worden voorkomen dat er allerlei thema's en onderwerpen in de Call staan die tot geen of nauwelijks enige reacties leiden. Als de markt niet werkt, is sturing geboden.

Ad 3. Tot slot de vrije thema's. De jaarlijkse Call bood aan wetenschappers de mogelijkheid om 'eigen' onderwerpen aan te melden, buiten de vooraf geformuleerde thema's om. De achterliggende jaren is bij herhaling gebleken dat die aanvragen (relatief) vaak werden gehonoreerd en geregeld hebben geleid tot boeiende onderzoeken. Er is daarmee alle reden die mogelijkheid ook in de toekomst te handhaven.

Wij verwachten dat hiermee de betekenis van Politie & Wetenschap de komende jaren nog aanzienlijk kan groeien.

Frits Vlek, Piet van Reenen & Cees van der Vijver



Literatuur

- Aarts, L.T., Ch. Goldenbeld & I.N.L.G. van Schagen (2004). 'Politietoezicht en snelheidsovertredingen; evaluatie van een handhavingsprogramma'. In: *Justitiële verkenningen*, jrg. 30, nr. 5, pp. 93-108.
- Abraham, M., A. van Hoek, P. Hulshof & J. Pach (2007). *Geweld tegen de politie in uitgaansgebieden*. Amsterdam.
- Adang, O.M.J. (2005). *Met alle geweld leren*. Apeldoorn.
- Adang, O.M.J. (2006). 'Public order management: theory, practice and education.' In: J. Fehérváry e.a., G. Hanak, V. Hofinger & G. Stummvoll (red.), *Theory and practice of police research in Europe*. Bramshill/Wenen.
- Adang, O.M.J. (red.) (2009). *Boven de pet? Grootschalige ordehandhaving in Nederland onderzocht*. Apeldoorn.
- Adang, O.M.J. & E. Brown (2008). *Policing football in Europe. Experiences from peer review evaluation teams*. Apeldoorn.
- Adang, O.M.J. & H. Ferwerda (2005³). *Hooligans in beeld*. Arnhem/Apeldoorn.
- Adang, O.M.J., N. Kop, H. Ferwerda, J. Heijnemans, W. Olde Nordkamp, P. de Paauw & K. van Woerkom (2005). *Omgaan met conflictsituaties: op zoek naar goede werkwijzen bij de politie*. Apeldoorn.
- Adang, O.M.J., J. Mensink & C. Esman (2005). *Spray met visie, visie op spray. Afsluitende onderzoeksrapportage van 'Het Pepperspray Project'*. Apeldoorn.
- Adang, O.M.J. & J.S. Timmer (red.) (1998). *Beheersing van gevaar*. Deventer.
- Adang, O.M.J. & J.S. Timmer (red.) (2005). *Beheersing van gevaar*. Apeldoorn.
- Algemene Rekenkamer (2003). *Convenanten uitgaansgeweld*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29661, nrs. 1-2, Den Haag.
- Algemene Rekenkamer (2003). *Zicht op taakuitvoering politie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28792, nrs. 1-2. Den Haag.
- Algemene Rekenkamer (2008). *Bestrijden witwassen en terrorismefinanciering*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31477, Den Haag, p. 1-2.
- Auditteam Voetbalvandalisme (2005). *Een wissel met grote gevolgen*. Den Haag.
- Auditteam Voetbalvandalisme (2006). *Politie-inzet bij voetbalwedstrijden*. Den Haag.
- Beijer, A., R.J. Lokhorst, M. Boone, C. Brands & J. Lindeman (2004). *De Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden; indevaluatie*. Den Haag.

- Bervoets, E. (2006). *Tussen respect en doorpakken; de politieke aanpak van Marokkaanse jongeren in Gouda, Utrecht en Amsterdam*. Den Haag.
- Bestel in Balans, Hoofddijnennotitie regionaal politiebestedel, Tweede Kamer 1998-1999. Den Haag
- Bieleman, B., S. Biesman, J. Snippe, A. Beelen (2009). *Drugsgelateerde overlast. Een literatuurstudie*. Rotterdam.
- Blonk, G.N.M., C. Fijnaut & E. de Kerf (red.) (1990). *Grensverleggende recherche*. Lochem.
- Bokhorst, R.J. e.a. (2002). *Evaluatie van de Wet BOB – fase 1*. Arnhem.
- Boutellier, H. (2002). *De veiligheidsutopie*. Den Haag.
- Bovenkerk, F. (2009). *Etniciteit, criminaliteit en het strafrecht*. Den Haag.
- Broer, W. (2010). 'Gevalideerde kennis als basis voor evidence-based policing'. In: *Evidence based policing, Cahiers Politiestudies*, jrg. 2010-4, p. 355-375.
- Broer, W., C.C. Schreuder & C.D. van der Vijver (1987). *Eindbalans organisatieverandering politie Haarlem*. Den Haag.
- Brogden, M. (1999). 'Community policing as cherry pie'. In: R.I. Mawby (red.). *Policing across the world. Issues for the twenty-first century*. Abingdon.
- Bron, R.P., W. Jong & J.G.H. Bos (2007). *We leggen het later wel uit; de lessen van ervaren Amsterdamse commandanten bij grootschalig politietoetreden*. Amsterdam/Den Haag.
- Bunt, H.G. van de & E.R. Kleemans (2007). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Derde rapportage op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit*. Den Haag.
- Cachet, L., A. van Sluis, T. Jochoms, A. Sey & A. Ringeling (2009). *Het betwiste politiebestedel, de organisatie van de politie in Nederland, België, Denemarken, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk vergeleken*. Rotterdam/Apeldoorn.
- CBS (2009). *Working Paper Veiligheidszorgrekeningen 2008*, Den Haag.
- COT (2000). *Openbare orde en veiligheid. Evaluatie EK 2000*. Alphen aan de Rijn.
- COT (2007). *Op de grens van werkelijkheid. Observatierapportage oefening Bonfire*. Den Haag.
- Daudt, H. (1975). 'Legitimiteit en legitimatie'. In: *Mens en Maatschappij*, nr. 1: 5-16.
- Dekkers, S., G. Homburg & J. Koffijberg (2007). *Evaluatie cameratoezicht op openbare plaatsen; een meting*. Amsterdam.
- Denkers, F. (1993). *Op eigen kracht onveiligheid de baas*. Lelystad.
- Devroe, E. (2010). 'Evidence based policing; ook voor de politie?' In: E. De Wree, E. Devroe, W. Broer & P. van der Laan (red.). *Evidence Based Policing, Cahiers Politiestudies*, jrg. 2010-4: 17-53.

De Wree, E., E. Devroe, W. Broer & P. van der Laan (red.) (2010). *Evidence based policing*, Cahiers Politiestudies, jrg. 2010-4.

Doorn J.A.A. van (1967). 'Radicalisatie, provocatie, escalatie, een sociologische schets van het gebeurde in Amsterdam 1965-1966'. In: *Slotrapport van de Commissie van Onderzoek Amsterdam*. Den Haag, bijlage 137.

Eggen, A.Th.J. (2008). 'Geregistreerde criminaliteit'. In: S.N. Kalidien & A.Th.J. Eggen (red.). *Criminaliteit en rechtshandhaving*. Den Haag.

Enquêtecommissie Opsporingsmethoden (1996). *Inzake Opsporing; eindrapport*. Den Haag.

Es, A.J. van (1990). 'De kwaliteitsontwikkeling bij de recherche'. In: G.N.M. Blonk, C. Fijnaut & E. de Kerf (red.). *Grensverleggende recherche*. Lochem.

Esselink, S.H., J. Broekhuizen & F.M.H.M. Driessen (2009). *Solosurveillance*. Amsterdam.

Fiers, L.M.J. & A. Jansen (2004). *Het succes van buurtbemiddeling; resultaten van het evaluatieonderzoek*. Utrecht.

Fijnaut, C.J.C.F. (1979). *Opdat de macht een toevlucht zij*. Antwerpen.

Fijnaut, C.J.C.F., F. Bovenkerk, G.J.N. Bruinsma, H.G. van der Bunt (1996). *Parlementaire commissie opsporingmethoden, bijlage VII, eindrapport onderzoekgroep Fijnaut*. Den Haag.

Fijnaut, C.J.C.F. & H. Moerland (1990). 'Politiële wijkteams en de angst voor misdaad'. In: F.W. Winkel & A. van der Wurff (red.). *Angst voor criminaliteit; theorie, onderzoek, interventie*. Amsterdam/Lisse.

Fijnaut, C.J.C.F., E.G.M. Nuijten-Edelbroek & J.L.P. Spickenheuer (1985). *Politiële misdaadbestrijding: een studie van het Amerikaanse, Engelse en Nederlandse onderzoek aangaande politieke misdaadbestrijding sedert de jaren '60*. 'Den Haag.

Fijnaut, C.J.C.F. & I. Zaat (2003). *De sociale (on)veiligheid in Tilburg; een kritische analyse van de problemen en een reeks aanbevelingen voor hun aanpak*. Tilburg.

Flight, S., A. van den Andel & P. Hulshof (2006). *Vertrouwen in de politie*. Den Haag.

Flight, S. & P. Hulshof (2005). *Evaluatie draadloos cameratoezicht Amsterdam-Noord; effecten en geleerde lessen*. Amsterdam.

Gains, A., M. Nordstrom, B. Heydecker, J. Shrewsbury, I. Mountain, M. Maher (2005). *The national safety camera programme, four year evaluation report*. London

Gestel, B. van, C.J. de Poot, R.J. Bokhorst & R.F. Kouwenberg (2009). *Signalen van terrorisme en de opsporingspraktijk. De Wet opsporing terroristische misdrijven twee jaar in werking*. Den Haag.

- Goldenbeld, Ch. (2005). *Verkeershandhaving in Nederland. Inventarisatie van kennis en kennisbehoeften*. Leidschendam.
- Goldenbeld, Ch. e.a. (2003). *Effectiviteit van snelheidscontroles en bijbehorende publiciteit in Fryslân*. Leidschendam.
- Goldenbeld, Ch. & I. van Schagen (2005), 'The effects of speed enforcement with mobile radar on speed and accidents. An evaluation study on rural roads in the Dutch province of Friesland'. In: *Accident Analysis & Prevention*, 37, 1135-1144.
- Gunther Moor, L., I. Bakker & G. Brummelkamp (1998). *Evaluatie Politiewet 1993, een breedte-onderzoek*. Den Haag.
- Gunther Moor, L. e.a. (2003). *Welzijn versterkt veiligheid. Betrokken burgers in leefbare wijken*. Dordrecht.
- Hamed, J. & B. Vollaard (2006). *Using the funding formula to estimate police effectiveness: evidence for England and Wales*. Londen.
- Hesseling, R.B.P. & U.G. Aron (1995). *Autokraak verminderd of verplaatst? Een onderzoek naar de effecten van het Rotterdamse project diefstal uit auto's in de periode 1992-1993*. Den Haag.
- Hille Ris Lamberts, M. (1976). *Weer een rel, niet of wel*. Groningen (doctoraalscriptie).
- Hissel, S.C.E.M. & S. Dekkers (2008). *Evaluatie cameratoezicht op openbare plaatsen*. Amsterdam.
- Homburg, G.H.J. & H.J. Batelaan (2005). *Actieve wederkerigheid*. Amsterdam.
- Hoogenboom, B. (2006). *Operationele betrokkenheid. Prestatiesturing en bedrijfsvoering Nederlandse politie*. Den Haag.
- Hoogenboom, B. (2010). *Bringing the police back in*. Dordrecht.
- Huisman, W., M. Huikeshoven, H. Nelen, H. van de Bunt & J. Struiksma (2005). *Het Van Traa-project; evaluatie van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in Amsterdam*. Den Haag.
- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (2003). *De politieke en justitiële zedentaak*. Den Haag.
- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (2004). *De politieke jeugdtaak. Op weg naar volwassenheid*. Den Haag.
- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (2006). *Opsporing bezocht. Rapportage over de eerste fase van het onderzoek naar de kwaliteit van de politieke opsporingstaak*. Den Haag.
- In 't Veld, C.J.E. e.a. (2003). *Politie en geweld. Een verkenning van politiereacties op geweldsincidenten in vier Nederlandse politiekorpsen*. Zeist/Apeldoorn.

- Jacobs, M.G.M., M.Y. Bruinsma & J.W.M.J. van Poppel (2008). *De frontlinie van opsporing en handhaving*. Den Haag.
- Jochoms, M.P.C.M. e.a. (2006). *Op prestaties gericht*. Den Haag.
- Jong, W. & R. Johannink (2007). *Als het dan toch gebeurt. Bestuurlijke ervaringen met crises*. Epe.
- Kleemans, E.R., I. van den Berg & H. van den Bunt (1998). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Rapportage op basis van de WODC monitor*. Den Haag.
- Klerks, P.P.H.M. (2000). *Groot in de hasj*. Antwerpen.
- Klerks, P.P.H.M. (2007). 'Politiële beheersing en bestrijding van georganiseerde criminaliteit'. In: C.J. Fijnaut, E.R. Muller & U. Rosenthal (red.). *Politie. Studies over haar werking en organisatie*. Deventer.
- Knaap, L.M. van der, L.T.J. Nijssen & S. Bogaerts (2006). *Geweld verslagen? Een studie naar de preventie van geweld in het publieke en semipublieke domein*. Den Haag.
- Koffijberg, J., S. Dekkers & F. Kriek (2009). *Evaluatie verwijderingsbevelen overlastgebieden Amsterdam*. Amsterdam.
- Kop, N. & M. Euwema (2007). *Conflict op straat: strijden of mijden?* Apeldoorn.
- Kruisbergen, E.W., D. de Jong & R.F. Kouwenberg (2010). *Opsporen onder dekmantel*. Den Haag.
- Kruissink, M., A.M. van Hoorn & J.L.M. Boek (1999). *Infiltratie in het recht en in de praktijk*. Den Haag.
- Laar, M. van & M. van Ooyen-Houben (2009). *Evaluatie van het Nederlandse drugsbeleid*. Den Haag/Utrecht.
- Lammers, C.J. (1965). *Medezeggenschap en overleg in het bedrijf*. Utrecht.
- Lammers, J.B., (2004). *Oordelen over de politie. Een analyse van de invloed van contacten op het oordeel van burgers over het functioneren van de politie*. Enschede.
- Leertouwer, E.C. & S.N. Kalidien (2008). 'De strafrechtssketen in samenhang'. In: S.N. Kalidien & A.Th.J. Eggen (red.). *Criminaliteit en rechtshandhaving*. Den Haag.
- Leiden, I. van, H.B. Ferwerda & J. Kuyvenhoven (2002). *Cameratoezicht, goed bekeken?* Zeist.
- Liedenbaum, C. (2003). *Opheldering gezocht; een vergelijkend onderzoek naar de verklaringen van het verschil in ophelderingspercentage tussen Utrecht en Münster*. Enschede.
- Liedenbaum, C. & M. Kruijssen (2008). *Opsporing onder druk*. Den Haag.
- MacDonald, J. (2002). 'The effectiveness of community policing in reducing urban violence'. In: *Crime & Delinquency*, 48-4:592-618.

- Mathijssen, M.P.M. & S. de Craen (2004). *Evaluatie van de regionale verkeershandhavingsplannen; effecten van geïntensiveerd politietoezicht op verkeersgedrag en verkeersonveiligheid*. Leidschendam.
- Meershoek, G. (1999). *Dienaren van het gezag. De Amsterdamse politie tijdens de bezetting*. Amsterdam.
- Meershoek, G. & M. Krommendijk (2008). *Verkeershandhaving: prestaties leveren, problemen aanpakken*. Den Haag.
- Morée, R.J., E.P. Hoorweg & D.M. Koppes (2007). *Prestatiesturing politie; beleidsdoorlichting*. Utrecht.
- Muller, E.R., R.F.J. Spaaij & A.G.W. Ruitenbergh (2004). *Trends in terrorisme*. Alphen a.d. Rijn.
- Naeyé, J. (2005). *Niet zonder slag of stoot; de geweldsbevoegdheid en doorzettingskracht van de Nederlandse politie*. Amsterdam.
- Naeyé, J. (2009). *Belediging en bedreiging van politiemensen*. Amsterdam.
- Naeyé, J. & R. Bleijendaal (2008). *Handen af van onze agenten; agressie en geweld tegen politiemensen in de basispolitiezorg*. Amsterdam.
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (2009). *Evaluatie terrorismedreiging te Amsterdam op en rond 12 maart 2009*. Den Haag.
- Nelen, H., F. Leeuw & S. Bogaerts (2010). *Antiterrorismebeleid en evaluatieonderzoek: Framework, toepassingen en voorbeelden*. Den Haag.
- Noije, L. van & K. Wittebrood (2008). *Sociale veiligheid ontsleuteld; veronderstelde en werkelijke effecten van veiligheidsbeleid*. Den Haag.
- Noije, L. van & K. Wittebrood (2009). *Overlast en verloedering ontsleuteld*. Den Haag.
- Nuijten-Edelbroek, E. (1983). *Criminaliteitsbestrijding op langere termijn; de effecten van projectsurveillance en voorkoming misdrijven*. Den Haag.
- Nuijten-Edelbroek, E. & J.B. ter Horst (1980). *Projectmatig redden*. Den Haag.
- Oude Hengel, B.J.A. (2001). *De eerste cyclus zit er op. Een evaluatie van vier jaar kwaliteitszorg*. Den Haag.
- Ponsaers, P. (2010). 'Politieonderzoek of caleidoscoop zonder lichtinval'. In: K. van der Vijver & P. Deelman (red.). *De verantwoordelijkheid voor veiligheid*. Dordrecht.
- Ponsaers, P., C. Tanghe & L. van Outrive (red.) (2009). *Insights on police. Quarter of a century research on police in Europe and the Anglo Saxon world*. Brussel.
- Poot, C.J. de, e.a. (2004). *Rechercheportret; over dilemma's in de opsporing*. Den Haag.

- Poot, C.J. de, R.J. Bokhorst, W.H. Smeenk & R.F. Kouwenberg (2008). *De opsporing verruimd? De Wet opsporing terroristische misdrijven een jaar in werking*. Den Haag.
- Poot, C.J. de & P.J. van Koppen (2004). 'Metten van rekerchewerk'. In: *Justitiële verkenningen*. nr. 4, pp. 25-49.
- Programma Versterking Opsporing en Vervolging (2009). *Eindrapport Procesaudit van OM, politie en NFI*. Den Haag.
- Projectgroep Organisatiestructuren (1977). *Politie in verandering*. Den Haag.
- Projectgroep Visie op de Politiefunctie (2005). *Politie in ontwikkeling – visie op de politiefunctie*. Den Haag.
- Reenen, P. van (1979). *Overheidsgeweld*. Alphen a.d. Rijn.
- Reenen, P. van (1980). 'De andere politie; een laat commentaar op het rapport "Politie in verandering"'. In: *Tijdschrift voor Criminologie*, mei 1980, pp.121-139.
- Reenen, P. van (1983). 'De geschiedenis van de verkeerspolitie'. In: P. van Lochem, C. Fijnaut & P. van Reenen. *Theoretische opstellen rondom de politie*. Apeldoorn.
- Reenen, P. van (2006). 'Politiële legitimiteit. Paradigma's en problemen'. In: C.D. van der Vijver & F. Vlek (red.). *De legitimiteit van de politie onder druk?* Den Haag.
- Reenen, P. van (2009). 'De zestigers en de politiewetenschap'. In: G. Meershoek (red.). *Politiestudies: terugblik en vooruitzicht. Een bundel essays voor Kees van der Vijver*. Dordrecht.
- Reenen, P. van (2010). 'De tanden van de politie'. In: B. van Stokkom, J. Terpstra & L. Gunther Moor (red.). *De politie en haar opdracht: de kerntakendiscussie voorbij*. Dordrecht.
- Reenen, P. van & P.C. Verton (1974). 'Over de legitimiteit van het hedendaagse politieoptreden'. In: *Mens en Maatschappij*, nr. 4: 72-87.
- Reicher, S., C. Stott, J. Drury, O. Adang, P. Cronin, A. Livingstone (2007). 'Knowledge-based public order policing: principles and practice.' In: *Policing* 1 (4) 403-415.
- Reiner, R. (1992). *The politics of the police*. Oxford.
- Ridder, J. de, N. Struiksma & M.J. Schol (2009). *Grip op milieuzaken; evaluatie van de strafrechtelijke milieuhandhaving*. Den Haag.
- Riool, R.M. (2003). *Buurtregie... Werkt het? Buurtregie als vorm van buurtgericht werken binnen de politieregio Amsterdam-Amstelland*. Amsterdam (doctoraalscriptie VU).
- Rosenthal, U., e.a. (1997). *Evaluatie Politiewet 1993, een diepte-onderzoek*. Den Haag.

- Rosenthal, U., G.J.N. Bruinsma. E.R. Muller, e.a. (1998). *Evaluatie Politiewet 1993*, Den Haag.
- Ruimschotel, D. (2000). 'Naleving van wetgeving, waarom zou men het willen weten? Schattingsmethoden in theorie en praktijk'. In: P. van Reenen (red.). *De tafel van elf*. Den Haag.
- RWS (2003). *Evaluatie 80 km/u snelheidsbeperking Overschie. Doorstroming en verkeersveiligheid*. Rotterdam.
- Scheepers, P. & M. te Grootenhuys (2000). 'Tanend gezag van autoriteiten in een individualiserende samenleving'. In: L. Gunther Moor & K. van der Vijver (red.). *Het gezag van de politie*. Dordrecht.
- Schendelen, R. van (2009). 'Ook een barbecue kan ontaarden in geweld'. In: *NRC Handelsblad*, 16 december: 7.
- Schets, P.P.F., M.S. de Vries, M.C. Bannier & J.D. van Wijk (2008). *Feyenoord-Ajax 23 april 2006. Over de grenzen van het strafrecht*. Den Haag.
- Schoot, C.R.A. van der (2006). *Organised crime prevention in the Netherlands, exposing the effectiveness of preventive measures*. Den Haag.
- Schreijenberg, A., J. Koffijberg & S. Dekkers (2009). *Evaluatie cameratoezicht op openbare plaatsen*. Amsterdam.
- Sherman, L.W. (1998). *Evidence-based policing*. Washington DC.
- Sherman, L.W. & J.E. Eck (2002). 'Policing for crime prevention'. In: L.W. Sherman, D.P. Farrington, B.C. Welsh & D.L. MacKenzie (red.). *Evidence-based crime prevention*. Londen/New York, p. 295-329.
- Sherman, L.W., D.P. Farrington, B.C. Welsh & D.L. MacKenzie (red.) (2006). *Evidence-based crime prevention (revised edition)*. Londen.
- Sluis, A. van, e.a. (2006). *Cijfers en stakeholders. Prestatiesturing en de gevolgen voor de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke relaties van de politie*. Den Haag.
- Smit, P.R., F.P. van Tulder, R.F. Meijer & P.P.J. Groen (2003). *Het ophelderingspercentage nader beschouwd*. Den Haag.
- Spickenheuer, J. (1983). *Voetsurveillance en preventievoorlichting in Amsterdam-Oslo*. Den Haag.
- Staal, B., e.a. (1997). *Tijd voor toezicht. Interdepartementaal beleidsonderzoek verkeerstoezicht*. Den Haag.
- Stokkom, B. van (2005). 'De laatste waarschuwing. Gele kaart gesprekken met jeugdige overlastgevers'. In: B. van Stokkom & L. Gunther Moor (red.). *Herstelbemiddeling door de politie*. Dordrecht.
- Stokkom, B. van, N. Toenders & S. Hogenhuis (2003). *Bemiddeling in de politiepraktijk. Een herstelgerichte aanpak van overlast en slepende conflicten*. Dordrecht.

- Straver, M.A. (1990). 'De reguliere politie en de beheersing van criminaliteit'. In: G.N.M. Blonk, C. Fijnaut & E. de Kerf (red.). *Grensverleggende recherche*. Lochem.
- Straver, R., R. Ulrich & I. van Duijneveldt (2009). *Integratie van de Nederlandse politie in wijken, netwerken en lokaal bestuur*. Dordrecht.
- SWOV (2007). *De top bedwongen. Balans van de verkeersonveiligheid in Nederland 1950-2005*. Leidschendam.
- SWOV (2008). *SWOV-Factsheet 4*. Leidschendam.
- Tak, P.J.P, G.A. van Eikema Hommes, E.R. Manunza & C.F. Mulder (1995). *Bijzondere opsporingsmethoden: de normering van bijzondere opsporingsmethoden in buitenlandse rechtsstelsels*. Den Haag.
- Tak, P.J.P. & P.J.S. Fiselier (2002). *Nederland-Duitsland en de afdoening van strafzaken*. Nijmegen.
- Terpstra, J. (2008). *Wijkagenten en hun dagelijks werk*. Den Haag.
- Terpstra, J. (2010). *De maatschappelijke opdracht van de politie. Over identiteit en kernelementen van politiewerk*. Den Haag.
- Terpstra, J. & I. Bakker (2002). *Met recht lokaal. Evaluatie van Justitie in de buurt*. Enschede.
- Terpstra, J. & R. Kouwenhoven (2004). *Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg*. Enschede.
- Tierolf, B., A. Mein, L. Drost & I. de Groot (2009). *Effectiviteit van sancties in het verkeer*. Utrecht.
- Timmer, J. (2005). *Politiegeweld*. Alphen aan de Rijn.
- Tops, P. (2007). *Regimeverandering in Rotterdam*. Amsterdam.
- Tops, P.W., B. Hoogenboom, W. van Spijker & E. van der Torre (2009). *Van urgentie naar noodzaak; positie en perspectief van de stadsmariniers in Rotterdam*. Apeldoorn/Tilburg.
- Torre, E.J. van der, e.a. (1999). *Voetbal en geweld: een onderzoek naar aanleiding van rellen en plunderingen bij een huldiging in Rotterdam (25 april 1999)*. Alphen a.d. Rijn.
- Torre, E.J. van der, e.a. (2006). *Preventief fouilleren in Amsterdam: de stand van zaken*. Den Haag.
- Torre, E.J. van der & V. Dijk (2007a). *Evaluatie preventief fouilleren in Amsterdam: opbrengsten, wapenincidenten en hot spots*. Den Haag.
- Torre, E.J. van der & V. Dijk (2007b). *Preventief fouilleren in Rotterdam: maatschappelijk draagvlak, opbrengsten en effecten*. Den Haag.
- Torre, E.J. van der & M. Kogenhop (2008). *Bij nader inzien; een evaluatie van het cameratoezicht in Amsterdam Slotervaart*. Den Haag/Amsterdam.

- Torre, E.J. van der & E.R. Muller (2004). 'Het recherchevak; een institutionele benadering'. In: Justitiële verkenningen. nr. 4, pp. 18-65.
- Torre, E.J. van der, R. Spaaij & E. Cachet (2008). *Hoeveel wordt het vandaag?* Amsterdam.
- Torre, E.J. van der & F.P. van Tulder (2001). *Een model voor de strafrechtelijke keten* Den Haag.
- Tulder, F. van, P. Smit & S. Siero (2004). 'Ophelderingspercentages als maatstaf voor prestaties?' In: Justitiële verkenningen. nr. 4, pp. 49-63.
- Tweede Kamer (2005/2006). *Staat van de beleidsinformatie 2006*. Vergaderjaar 2005/2006, 30558, nr. 2.
- Tyler, T.R. (1990). *Why people obey the law*. New Haven.
- Tyler, T.R., Y. J. Huo (2002). *Trust in the law; encouraging public cooperation with the police and courts*. New York.
- Veiligheidsmonitor Rijk 2008 (2009). *Landelijke rapportage*. Den Haag.
- Vianen, R.T. van, C. Hoogeveen, G.J. Slump, G.M. Maaskant & A.M. Persoon (2009). *Evaluatie Justitie in de buurt nieuwe stijl*. Den Haag.
- Vijver, C.D. van der (1993). *De burger en de zin van strafrecht*. Lelystad.
- Vijver, C.D. van der (2006). 'Legitimiteit, gezag en politie. Een verkenning van de hedendaagse dynamiek'. In: C.D. van der Vijver & F. Vlek (red.). *De legitimiteit van de politie onder druk?* Den Haag.
- Vijver, C.D. van der, P. Geurts & O. Zoomer (2009). *De tevredenheid met het laatste politiecontact*. Enschede.
- Vijver, C.D. van der & F. Vlek (2006). *De legitimiteit van de politie onder druk?* Den Haag.
- Vollaard, B. (2005). *Police numbers up, crime rates down. The effect of police on crime in the Netherlands, 1996-2003*. CPB Discussion Paper nr. 75, Den Haag.
- Vollaard, B. (2006). *Evaluating the push for tougher, more targeted policing in the Netherlands. Evidence from a citizen survey*. CPB Discussion Paper nr. 119, Den Haag.
- Vollaard, B. & P. Koning (2005). *Estimating police effectiveness with individual victimisation data*. CPB Discussion Paper nr. 47, Den Haag.
- Vollaard, B., P. Versteegh & J. van den Brakel (2009). *Veelbelovende verklaringen voor de daling van de criminaliteit na 2002. Onderzoek in opdracht van de Commissie Politie en Wetenschap*, www.politeenwetenschap.nl/pdf/verklaringen_daling_criminaliteit_na_2002.pdf.
- Vries, M. de (2001). *Improving police performance*. Enschede.
- Vries, M.S. de & C.D. van der Vijver (2002). *Beelden van gezag bij de bevolking en bij de politie*. Dordrecht.

- Weber, M. (1972). *Wirtschaft und Gesellschaft*, 5^e Auflage. Tübingen.
- Weyers, H. & M. Hertogh (2007). *Legitimiteit betwist. Een verkennend literatuuronderzoek naar de ervaren legitimiteit van het justitieoptreden*. Groningen.
- Wittebrood, K. (2006). *Slachtoffers van criminaliteit: feiten en achtergronden*. Den Haag.
- Wittebrood, K. & M. van Beem (2004). *Sociale veiligheid vergroten door gelegenheidsbeperking: wat werkt en wat niet?* Den Haag.
- Zoomer, O. (2006). *De opsporingsfunctie binnen de gebiedsgebonden politiezorg*. Zeist.
- Zoomer, O., P. Geurts & C. v.d. Vijver (2002). *De gebiedsgebonden politiezorg als uitdaging*. Den Haag.



Bijlage

Aspecten van effectiviteit

Ik zal in deze korte studie blijven tobben met de vraag wat effectiviteit is. Dat is op zich geen probleem omdat de opdracht vooral een inventariserende en waarderende is. Het probleem van de formulering van effectiviteit hoeft in deze studie niet te worden opgelost. De kortste manier om voorlopig effectiviteit te beschrijven is doelbereiking. De onderzoeksvraag wordt dan om een beeld en een waardering te geven van studies waarin wordt beschreven en vastgesteld in hoeverre de politie haar doelstellingen bereikt. Daarmee is het wel gedaan met de kortheid en de eenvoud van het antwoord en komen de complicaties weer op. Ik noem er enige.

- Het *tijdsperspectief*. Doelbereiking kan gemeten of geschat worden met verschillende tijdshorizonten: korter of langer. Er is een voorkeur voor de langetermijneffecten omdat daarin de echte, duurzame doelbereiking naar voren zou kunnen komen; een korter tijdsperspectief sluit duurzaamheid als criterium voor effectiviteit uit.
- Het *eindperspectief*. Effectiviteit kan worden beschouwd als het uiteindelijke effect van politieel handelen. We zouden het in systeemtheoretische termen impact noemen. Het kan ook een outcome-omschrijving zijn, die in de meeste definities wat dichterbij de output ligt dan de impact. Men kan ook beide effecten nemen als maat voor effectiviteit. Tijdsperspectief en eindperspectief hangen samen.
- Er is sprake van *gelaagdheid*. Politiebeleid of delen daarvan kunnen landelijk worden geformuleerd of regionaal, of ook lokaal. Het kan bestuurlijk zijn, dat wil zeggen: van 'boven' de politie komen, of als eigen beleid of als verbijzondering, als strategie of tactiek worden geformuleerd.
- Het *voorwerp/onderwerp*. De doelstellingen van de politie kunnen op verschillende manieren worden geformuleerd. Men kan bijvoorbeeld de gehele politie tot onderwerp kiezen, een landsdeel of een regionaal korps. Men kan ook onderscheiden naar domeinen (hier als criminaliteitsbestrijding, openbareordehandhaving, bemiddeling en noodhulp geformuleerd, maar

er kan meer zijn). Die domeinen kunnen verder worden gespecificeerd naar onderdomeinen van politiewerk, bijvoorbeeld zoals gespecificeerd in het Politie Kennis Net. Zo kan een hiërarchie van doelstellingen worden geconstrueerd en dus ook van effectiviteitsvragen.

- Effectiviteit kan in de verschillende *domeinen* iets anders betekenen. Die domeinen zijn overigens vaak gekoppeld aan gespecialiseerde diensten, zodat een effectiviteitsstudie soms ook een studie wordt naar de effectiviteit van de gespecialiseerde dienst en eventueel andere betrokken diensten.
- Effectiviteit kan daarnaast ook betrekking hebben op *samenwerkingsverbanden* of netwerken buiten de politie waarin de politie participeert. Onderzoek naar keteneffectiviteit, bijvoorbeeld, is een interessant veld, omdat het de effectiviteit van de politie koppelt aan die van partners.
- De waardering van een gebruikt *instrument*, een *werkwijze* of van een *instrumentenmix* is een vaak gebruikte benadering van effectiviteit. Het gaat hier om een deel van het handelingsrepertoire van de politie.
- Effectiviteit kan worden geformuleerd in *objectieve* of *subjectieve* termen: *customer satisfaction* in klanttevredenheidsonderzoeken of verlaging van onveiligheidsgevoelens kunnen doelstellingen zijn, maar kunnen ook naast objectieve criteria, of als tussenstappen naar een volgende doelstelling worden geformuleerd.
- Een *nieuwe visie* of *paradigma*, zoals het teampolitieconcept, leidt ook tot de vraag naar de effectiviteit ervan, op een hoger abstractieniveau dan de voorgaande. Die invalshoek is al aan de orde geweest.
- *Aandeelschattingen* zijn van belang. Waar veiligheidsvraagstukken breed worden begrepen en geformuleerd, wordt ook de aanpak van onveiligheid breder en meer geïntegreerd georganiseerd. Er gaan meer diensten participeren. De effectiviteit van die geïntegreerde aanpak begint nu een evaluatieveld te worden. Fijnauts & Zaats (2003) studie over Tilburg en die van Tops e.a. (2009) over Rotterdam zijn voorbeelden daarvan. Niet alleen is de vraag naar de effectiviteit van een geïntegreerde aanpak lastig te beantwoorden, ook de vraag naar de rol van de politie en de effectiviteit ervan is lastig te schatten.

Naast deze factoren die de effectiviteitsvraag direct raken is er nog een aantal aanpalende observaties.

- Er is een verband tussen effectiviteit en *efficiency*. Sommige efficiency-georiënteerde maatregelen hebben ook gevolgen voor de effectiviteit. De ontwikkeling van IT binnen de politie, begonnen als efficiency-

verhogende activiteit, leidde al snel tot de conclusie dat daardoor ook de effectiviteit van de opsporing kon worden vergroot, bijvoorbeeld door bewerkingen die onder de noemer *data mining* worden samengevat. Iets dergelijks geldt ook voor eenmanssurveillance; op het eerste gezicht een efficiencymaatregel, maar aangezien ook de werkwijze en het gedrag van politiemensen verandert, kan het invloed hebben op de effectiviteit (Esselink e.a., 2009).

- Er kan ook een juridische effectiviteit worden gecreëerd. De juridische effectiviteit betreft bijvoorbeeld de vraag in hoeveel gevallen het politieonderzoek tot een veroordeling leidt. Voor een deel betreft dat de kwaliteit van het politieonderzoek, voor een deel de mate waarin aan de juridische vereisten van een proces-verbaal is voldaan. Van Tulder e.a. (2004) gebruiken deze benadering en koppelen die maat aan het ophelderingspercentage om te ontkomen aan de nadelen die aan het ophelderingspercentage als criterium voor effectiviteit van de opsporing kleven.
- Kwaliteit en kwaliteitssystemen. Die hebben ook een relatie met effectiviteit doordat uitkomsten van politiewerk zijn gedefinieerd. In het INK-model zijn die gedefinieerd in termen van tevredenheid van organisatieleden, klanten en de samenleving, gevat in *key performance indicators*. Kwaliteitssystemen zijn manieren om de interne organisatie en haar functioneren te verbeteren.
- Ook de *organisatie* of een nieuwe organisatievorm die de hele politie of delen ervan betreft, is voorwerp van evaluatie. Verhoging van de effectiviteit van de organisatie kan de doelstelling zijn. Dat brengt ons ook op het vraagstuk van de bijdrage van grote reorganisaties en van nieuwe *organisatievormen* aan de effectiviteit van de politie. Dat onderwerp ligt aan de ene kant dicht aan tegen evaluaties van de wijziging van het politiebestedel of van het effect van de invoering van een nationale recherche, aan de andere kant raak je ook aan de invoering en operationalisering van nieuwe paradigma's.





















