

Drieënvijftig tinten grijs

Afnemende verantwoording van en controle op hybride politiewerk

*A.J.J. Meershoek en A.B. Hoogenboom**

Nederland krijgt een nieuwe Politiewet, maar tijdens de parlementaire behandeling van die wet werd vrijwel uitsluitend over de staatsrechtelijke inbedding, het bestelvraagstuk, gesproken. Niet over de organisatie en het gewenste optreden, laat staan over de andere vormen van bestuurlijk en privaat toezicht, handhaving en opsporing waarmee die politie onontwarbaar verweven is geraakt. Tijdens een expertmeeting in de Eerste Kamer op 15 mei jongstleden was alleen *en marge* aandacht voor het feit dat het politiebestedel geen gesloten systeem meer is. Daar viel het woord 'politiecomplex', een begrip dat ook die vormen van toezicht, handhaving en opsporing buiten de reguliere politie omvat. Fijnaut stelde toen:

'Want het moge duidelijk zijn dat voor de inrichting van een nationaal politiekorps – in termen van gezag en beheer, taken en bevoegdheden, mensen en middelen – van zeer groot belang is om te weten waar die lijnen in de toekomst zullen lopen. Nu dit niet duidelijk is, vertonen de contouren van het nationale politiekorps als vanzelf grote rafelranden. Ook in dit geval kan ik begrijpen dat de vorming van het nationale politiekorps om allerlei redenen niet kon worden belast met de aanpak van dit vraagstuk maar het was niettemin heel relevant geweest wanneer er op hoofdlijnen een ruwe schets was gemaakt van de toekomstige verhoudingen op dit punt.'

* Dr. Guus Meershoek is als lector Politiegeschiedenis verbonden aan de Politieacademie te Apeldoorn. Hij is tevens universitair docent Maatschappelijke Veiligheidszorg aan de Universiteit Twente. Prof. dr. Bob Hoogenboom is hoogleraar Forensic Business Studies aan de Nyenrode Business Universiteit. Daarnaast is hij bijzonder hoogleraar Politie en Veiligheidsstudies aan de Faculteit der Sociale Wetenschappen van de Vrije Universiteit te Amsterdam.

Fijnauts 'grote rafelranden' betreffen het politiewerk van het bestuur (stadstoezicht en bestuurlijke handhavers, buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA's), toezichhouders en autoriteiten) en de particuliere beveiligingsindustrie. Niet alleen neemt de rol van die partijen sterk toe, ook is sprake van toenemende onderlinge samenwerking en verweving.

De politieke en maatschappelijke discussie over de politie is ons inziens dan ook te beperkt, te veel in zichzelf gekeerd. Er wordt te weinig acht geslagen op veranderende patronen in de uitoefening van de politiefunctie en hoe deze zich in de toekomst kunnen ontwikkelen. Het onbedoelde gevolg hiervan is een verzwakte politiek-bestuurlijke sturing, gebrekkige verantwoording en afnemende democratische controle, met als eindresultaat een fragiele legitimiteit van het politiewerk. Het begrip drieënvijftig tinten grijs verwijst naar de geschaakte werkelijkheid van politie in Nederland.

In de criminologische literatuur over de veranderende politiefunctie wordt al geruime tijd een onderscheid gemaakt tussen politie als instituut en politie als proces. Wij halen dat in dit artikel nog eens op en gebruiken vervolgens denkbeelden van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) over het verdwijnen van traditionele grenzen binnen het openbaar bestuur en tussen het bestuur en het bedrijfsleven om de huidige toestand te typeren. Er is sprake van een toenemende doordringing van en grensvervaging tussen departementen, bestuurslagen, beleidsvelden en domeinen van de samenleving. Een verklaring hiervoor zoeken wij in de informatisering van samenleving en bestuur, die de motor is achter maatschappelijke ontwikkelingen en ad hoc beleidsaanpassingen die steeds verder in elkaar grijpen, vaak zonder dat de gevolgen ervan worden overzien.

Natuurlijk wordt wel getracht sturing aan deze processen te geven. In de literatuur circuleert al jaren het begrip *governance of security* en in het bestuur worden concepten als integrale handhaving en programmasturing gehanteerd. Maar als het erop aankomt, grijpt men terug op de taal van 'blauw op straat' en 'wijkgericht werken', van beheer, gezag en democratische verantwoording, begrippen die ons inziens nauwelijks meer van toepassing zijn op de wijze waarop dezer dagen multidisciplinair politieel wordt opgetreden. Ook de politieke discussie over het nieuwe politiebestedel – hoe wezenlijk ook – refereert veel te weinig aan wat er feitelijk gebeurt. In de praktijk is niet langer duidelijk wie wat doet voor wie, en wie waarop kan worden aange-

sproken. Waar in de context van het oude bestel werd gesproken over een democratisch gat en een aangetaste rechtsstaat, is in de huidige situatie met haar vele grensvervagingen veeleer sprake van allerlei democratische gaten en een onvoldragen rechtsorde. Effectief optreden in de veiligheidszorg begint bij een erkenning van het bestaan van het geschakeerde politiecomplex. Het begrip *grey policing* kan daarbij goede diensten bewijzen. Anders dan Fijnaut, die een zeker herstel van het oude politieke monopolie lijkt te verkiezen, bepleiten wij een problematisering van de nieuwe grijze velden en een herijking van vertrouwde rechtsstatelijke noties als gezag, beheer, politieke sturing en democratische verantwoording. Deze begrippen kunnen niet langer uitsluitend in de (beperkte) context van het politiebestedel en de publieke functie worden begrepen. In plaats van een criminele politiek, geformuleerd en opgelegd door de natiestaat, zoals de opstellers van de nieuwe Politiewet voor ogen lijkt te staan, zou op de nieuwe grijze velden orde moeten worden geschapen en bewaard en verantwoording moeten worden afgelegd met behulp van operationele concepten. Orde kan worden geschapen door in het beleid, maar zeker ook in het juridische en sociaalwetenschappelijke onderzoek de onderzoeksagenda fors bij te stellen en vragen te gaan formuleren over de feitelijke grensvervagingen. Waar en op welke wijze is sprake van toenemende samenwerking tussen welke (semi)publieke en private organisaties? Wie is hiervoor verantwoordelijk en wat zijn (on)bedoelde consequenties ervan? Om deze politieke, beleidsmatige en wetenschappelijke bijstelling van de bestelbespreking verder te voeden, bespreken wij een aantal (nieuwe) concepten.

Politie als instituut, politie als proces

In de politiesociologie wordt een onderscheid gemaakt tussen het 'instituut' politie en politie als 'proces'. Onder politie als 'instituut' wordt al snel de publieke politie begrepen. En dan staan in de regel noties als het politiebestedel en hierbij behorende gezags- en beheersvragen centraal. Binnen dit institutionele (en juridische) kader wordt vervolgens aandacht besteed aan de dagelijkse uitoefening van de publieke politietaken: de noodhulp, de handhaving, de opsporing en bijvoorbeeld de buurt- of wijkgerichte politiezorg. Het blauwe politie-

uniform is het symbool van deze politie. In de politieke en juridische discussies heeft de politie als instituut altijd centraal gestaan. Politie als 'proces' refereert echter aan het daadwerkelijk corrigeren van misdragingen en misstanden in de samenleving, aan allerlei vormen van toezicht, handhaving en opsporing. Wie politie zo definieert, ontdekt dat veel voorheen publieke politietaken nu worden uitgeoefend door (semi)publieke organisaties. Toezicht, handhaving en opsporing zijn onderdeel van bestuurlijke processen: stadstoezicht in de grote steden, de BOA, de bijzondere opsporingsdiensten (FIOD), inspecties (van volksgezondheid tot arbeidsomstandigheden) en autoriteiten (AFM, NMa). Daarnaast is sprake van een sterke toename van privaat toezicht, handhaving en opsporing, soms zelfs in transnationale arrangementen.

Natuurlijk werd in de hoogtijdagen van de publieke politie ook buiten het instituut politie corrigerend en disciplinerend opgetreden, bijvoorbeeld in gezinnen, fabrieken en kantoren en allerlei verenigingen. Nieuw is echter de verwevenheid van deze domeinen met allerlei instanties, de onderlinge wisselwerking en de ondersteuning. Deze luiden het definitieve einde in van de huisvader die op zijn eigen terrein soeverein zijn huismansrecht uitoefende en van de politieagent die als vertegenwoordiger van de overheid de baas op straat probeerde te zijn.

In de politieke en maatschappelijke discussie wordt vaak automatisch teruggesproken op dat laatste beeld, op het begrip politie als instituut. Dat institutionele discours reduceert de werkelijkheid. Alleen als je oog hebt voor politie als proces, valt te onderkennen dat zich de afgelopen decennia een grootschalige migratie van politiewerk heeft voltrokken. Het blauwe politie-uniform zit in het DNA van politiek en maatschappij, terwijl de werkelijkheid inmiddels bestaat uit drieënvijftig tinten grijs (Jones en Newburn, 2006). Het blijvend 'vasthouden' in de politiek, het beleid en de wetenschap aan de publieke politie-functie getuigt van kortzichtigheid.

De huidige, geschakeerde werkelijkheid roept drie vragen op. In de eerste plaats hoe de toenemende differentiatie van de politiefunctie moet worden gedeut en verklaard. Het onderzoek naar de publieke politie, naar het 'instituut' politie heeft (inter)nationaal een grondige wetenschappelijke basis (Reiner, 2010; Meershoek, 2012). De andere 'politiesystemen' krijgen vooralsnog weinig wetenschappelijke aan-

dacht. Bovendien is dergelijk onderzoek vooral beschrijvend (Van Steden, 2007).

In de tweede plaats de vraag welke gevolgen de talloze verknopingen tussen 'politiesystemen' hebben voor de sturing van de veiligheidszorg. Het concept 'hybriditeit' wordt gebruikt voor de consultatie, coördinatie en coöperatie tussen politie/justitie, (financiële) toezichthouders, AIVD/MIVD, banken, verzekeraars, internetproviders, expertise- en recherchebureaus, transportbedrijven, woningbouwcorporaties, sociale diensten en allerlei andere organisaties. De vraag is: wie doet wat voor wie, wat wordt bereikt en wie is op welk resultaat aanspreekbaar?

En ten slotte de vraag naar de publieke verantwoording en democratische controle. De publieke politiefunctie is op verschillende niveaus en voor uiteenlopende taken verweven geraakt met andere vormen van 'politie', een integratieproces dat zich de komende decennia hoogstwaarschijnlijk zal doorzetten. Om democratische controle op politiewerk te behouden, dienen de klassieke, bij een rechtsstatelijk geordend politiebestel behorende begrippen als gezag, beheer en publieke verantwoording te worden herijkt.

Niet op de politiek-bestuurlijke radar

In een van zijn baanbrekende studies, het rapport *iOverheid* (2011), beschrijft en analyseert de WRR hoe de overheid in de afgelopen twintig jaar op alle mogelijke niveaus haar optreden is gaan digitaliseren, teneinde de dienstverlening te optimaliseren en de efficiency te verhogen. Deze omvorming verliep ongepland en bestaat uit duizenden nieuwe elektronische toepassingen, veelal ad hoc aangebracht op evenzovele beleidsterreinen en vormen van dienstverlening. Er was geen regisseur, geen *grand design*. Het gebeurde in reactie op technologische innovaties, vaak op basis van incidenten. Niet alleen binnen de overheid zelf en tussen beleidsterreinen, maar ook dwars door de grenzen die de publieke en private sector scheiden heen. De WRR noemt de OV-chipkaart en het Elektronisch Patiëntendossier. De alomtegenwoordige informatie- en communicatietechnologie breekt dwars door bestaande institutionele grenzen heen. De WRR wijst op het feitelijk ontstaan 'van een geheel andere werkelijkheid dan de wer-

kelijkheid die momenteel op de politiek-bestuurlijke radar staat'. Die werkelijkheid noemt hij iOverheid, een hybride constellatie.

De essentie van het fenomeen iOverheid is dat de sturing van de samenleving voortdurend wordt doorkruist door informatiestromen die zich een weg banen door organisaties en maatschappelijke verbanden. ICT wordt enthousiast binnengehaald door beleidsmakers en politici voor zowel de complexe administratieve opdracht van de overheid als de aanpak van urgente maatschappelijke opgaven, zoals de zorg voor mobiliteit en voor goede en betaalbare gezondheidszorg. Op al deze terreinen worden overheidstaken gedigitaliseerd, met alle bijkomende, vaak verstrekkende en onvoorzienbare consequenties, soms ook op andere domeinen.

De gesignaleerde transformatie is ook volop in het veiligheidsdomein te onderkennen. De WRR noemt onder meer het Visum Informatiesysteem, het Schengen Informatiesysteem en de Verwijsindex Risicjongeren. Allemaal digitale stromen die dwars door bestaande institutionele grenzen heen breken. Denk ook aan de oprichting van veiligheidshuizen, de Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC) en hun landelijke pendant (LIEC), de bestrijding van hennepeteelt en de multidisciplinaire aanpak van cybercrime in het publiek-private Nationale Cyber Security Centrum.

Ook in deze veiligheidsarrangementen ontbrak een architect die voor de bouwtekeningen zorgde, een regisseur. Zoals de WRR voor andere domeinen stelt, was ook hier twintig jaar lang sprake van het nemen van kleine en grote beslissingen waardoor de publieke politie onderdeel werd van een groter geheel. En net als in die andere domeinen is het in de veiligheidszorg inmiddels niet langer goed mogelijk te onderkennen hoe organisaties, diensten en werkverbanden met elkaar zijn verweven. Discussies over 'meer blauw op straat', 'de bedreigde positie van de burgemeester', 'de onaantastbaarheid van de wijkagent' en 'de kwestie of het beheer het gezag volgt of omgekeerd', zoals onlangs in het debat in de Eerste Kamer over de nieuwe Politiewet, hebben dan ook een surreëel karakter. De WRR stelt eufemistisch dat de nieuwe werkelijkheid van de iOverheid nog niet op 'de politieke radar staat'. In de politiek is nog geen begin van een debat op meta-niveau over wat zich feitelijk aan het ontvouwen is noch over wat de consequenties hiervan zijn voor de rechtsstaat, democratische controle en politieke sturing. Wat geldt voor het ontstaan van een iOverheid geldt bijgevolg ook voor de nieuwe veiligheidsarrangementen en de weder-

zijdse doordringing van ‘politietaken’. Steeds opnieuw worden kleine puzzelstukjes gelegd die naadloos aansluiten bij een aanpalend stukje, maar wat van enige afstand eigenlijk het totaalplaatje is waar al die kleine stukjes in passen is voor niemand duidelijk.

Governance of security

Het toenemend aantal organisaties in de veiligheidszorg en de toenemende wederzijdse doordringing gaan hand in hand met innovaties in de aanpak van onveiligheid en criminaliteit. Met de optredende organisatorische verschuivingen is sprake van een zoektocht naar alternatieve aanpakken. De recente arrestatie van de hacker die zich toegang verschafte tot het computersysteem van KPN heeft een belangrijke symbolische betekenis. Deze actie appelleert aan ons rechtvaardigheidsgevoel en voorziet in de traditionele functie van het strafrecht: vergelding. Maar deze adresseert niet onderliggende problemen zoals de zwak ontwikkelde veiligheidscultuur binnen publieke en private organisaties en de bedrijfseconomische spanning tussen continuïteit/winstmarges enerzijds en investeringen in veiligheid anderzijds. Om daarin wel te voorzien wordt de laatste jaren een bredere bestuurlijke benadering gehanteerd die onderkent dat politie en justitie onderdeel zijn van een groter geheel van rechtshandhaving- en veiligheidsorganisaties, dat door controle, toezicht, regulering, preventie en gedragsbeïnvloeding bijdraagt aan de openbare-ordehandhaving, de rechtshandhaving en de hulpverlening. In de wetenschappelijke literatuur wordt wel gesproken van ‘governance of security’. De Britse politiewetenschapper Adam Crawford (2003) spreekt van ‘patterns of policing, beyond (public) policing’.

Deze sturingsfilosofie, programmasturing genoemd, is voortgekomen uit de bestuurlijke concepten ‘integrale veiligheid’ (jaren tachtig/negentig), ‘ketensamenwerking’ (jaren negentig) en ‘tegenhouden’ (jaren negentig). De Raad van Korpschefs maakte zich deze benadering eigen in rapporten als *Misdaad laat zich tegenhouden*, *Politie in ontwikkeling* en meer recent het ‘barrièremodel’. In al deze strategieën staat het inzicht centraal dat repressie alleen onvoldoende is. Naast de strafrechtspleging dient ook te worden opgetreden tegen de meer structurele oorzaken van criminaliteit, bijvoorbeeld door aanpassing van wet- en regelgeving en beleid, door preventieve screening

in het kader van de Wet Bibob en stimulering van eigen verantwoordelijkheid van financiële instellingen voor interne compliance.

Deze programmasturing is gebaseerd op vijf uitgangspunten:

1. een probleemgerichte aanpak: niet een incident of een afzonderlijke misdaad staat centraal, maar de onderliggende oorzaken ervan worden onderkend;
2. doel is om maatschappelijke effecten te bereiken, het fenomeen in zijn geheel (de aanpak van hennep in de B5-gemeenten, de aanpak van cybercrime) zo veel mogelijk te beperken;
3. afhankelijk van het onderliggende probleem wordt steeds opnieuw besloten welke organisaties en welke bevoegdheden worden ingezet (strafrecht, bestuursrecht, civielrecht, *namings* & *shaming*);
4. gebruik wordt gemaakt van de overheidsbrede informatiehuishouding ('een overheid'), aangevuld met informatie uit het bedrijfsleven: wettelijke meldingsplicht van witwassen (Wet MOT), de verplichting van internetproviders om klantgegevens te bewaren;
5. de betrokken publieke en private organisaties werken samen vanuit het besef dat zij onderdeel zijn van een groter geheel.

Programmasturing is repressief noch preventief of regulerend: niet de straf (vervolgning, boete, intrekking vergunning) of de samenwerking is het doel, maar beheersing van een maatschappelijke-veiligheidsprobleem. Hierbij wordt gestreefd naar verdere uitbouw en verdieping van informatie-uitwisseling binnen de overheid (RIEC, veiligheidshuizen, het Financieel Expertise Centrum (FEC)) en tussen de overheid en het bedrijfsleven (multidisciplinaire expertisecentra zoals de Stichting Aanpak Voertuigcriminaliteit). Andere voorbeelden zijn het Vastgoed Intelligence Center en de Infobox Crimineel Vermogen. Men leunt sterk op het delen van informatie. Dit is de meest onderschatte 'zachte', culturele component van het optreden, maar ook de meest problematische, omdat informatie delen macht en percepties van machtsverlies betreft.

Programmasturing betekent dat op grotere en bredere schaal informatiesystemen van organisaties aan elkaar worden gekoppeld. Er wordt een fors beroep gedaan op de bereidheid open kaart te spelen over de in het geding zijnde, soms strijdige belangen, de oplossingen en de rechtsstatelijke normen en waarden. Naarmate de onderliggende belangen en visies van partijen in overleg en door onderhandelingen (*negotiated order*) transparant worden, kunnen beleidsmatige en

operationele afspraken worden gemaakt over wat de juiste benadering is en wie het probleem het best kan aanpakken. Programmasturing is pragmatisch.

Afnemende politieke sturing

Niet op de 'politieke radar' staan de onbedoelde consequenties van de toenemende fragmentatie van de politiefunctie. De basiswaarden van de rechtsstaat zijn tweemaal: instrumentaliteit en rechtsbescherming. Programmasturing draagt allerhande beloften in zich om anders dan met de traditionele (repressieve) aanpak onveiligheid en criminaliteit te benaderen. Maar is er wel genoeg aandacht voor de politieke sturing en de politieke verantwoording? Wij vinden van niet. De vele kleine puzzelstukjes worden ad hoc, naar aanleiding van incidenten en met een sterk instrumenteel oogmerk neergelegd. De rechtsbescherming komt daardoor in het geding.

Een van de belangrijkste punten van kritiek op de nieuwe Politiewet betrof de uitholling van de positie van de burgemeester (Koopman, 2012). De minister verdedigde zich hiertegen met de stelling dat in de verdeling van het gezag over de politie geen wijzigingen werden aangebracht, maar duidelijk was wel dat de zeggenschap van de individuele burgemeesters over de politie fors zal verminderen nu het beheer van het politiekorps in handen komt van een korpschef op nationaal niveau. Dat de burgemeester uiteindelijk toch nog een veto-recht krijgt in de benoemingsprocedure van zijn politiechef verandert daar weinig aan. Staatsrechtelijk is deze kwestie van wezenlijk belang, maar als we iets verder kijken, is duidelijk sprake van een achterhoedegevecht. In de nieuwe hybride werkelijkheid hebben burgemeesters vrijwel geen gezag over de vele tientallen particuliere beveiligingsdiensten en de honderden *corporate security*-afdelingen die beslissen over interne/externe fraudeonderzoeken. Hetzelfde geldt voor het Openbaar Ministerie. Een burgemeester heeft evenmin gezag over de Inspectie voor de Volksgezondheid of de FIOD, noch over KPN die in actie komt als hij gedupeerd raakt door een 17-jarige hacker. Als gevolg van uiteenlopende verantwoordelijkheden, belangen, bevoegdheden en zeker ook culturen is sprake van een beperkte rationaliteit en minimale publieke verantwoording in de honderden beleidsmatige, operationele en informatieve relaties tussen partijen in

de veiligheidszorg. Aan de toename van bestuurlijk toezicht op lokaal niveau (stadstoezicht, BOA's, interventieteams, RIEC's, veiligheidshuizen) ligt geen *grand design* ten grondslag. Elk lijkt slechts een reactie op een incident. Dat geldt vaak ook voor de oprichting van autoriteiten die namens de overheid toezicht houden op geliberaliseerde markten van publieke dienstverlening: de NMa, de OPTA, de AFM, de Consumentenautoriteit. Ook de groei van de particuliere beveiliging verloopt ongereguleerd, voortgestuwd door de toename van groot-schalig privébezit (winkel-, recreatie- en wooncomplexen) en personenvervoer (commerciële luchtvaart), de toenemende kwetsbaarheid van bedrijfseconomische processen (interne criminaliteit) en zeker ook de toenemende eisen van de overheid aan bedrijven om intern toezicht te houden (ongebruikelijke transacties).

Strategische besluiten met doorslaggevende impact worden bijgevolg allang niet meer genomen in de regionale driehoek, noch door de burgemeester, noch door de hoofdofficier en ook niet door het functioneel parket of het College van Procureurs-Generaal. Natuurlijk nemen zij beslissingen, maar deze betreffen uitsluitend de inzet van politiepersoneel en justitie. Over veiligheid wordt besloten door een veelvoud aan 'verantwoordelijken' in bestuurlijke diensten en private organisaties, en, dat maakt het nog interessanter, steeds vaker in hybride overlegstructuren: het FEC, de beveiligingscommissie van de banken, de Stichting Aanpak Voertuigcriminaliteit, Aquapol, Railpol en Tispol.

Afnemende publieke verantwoording en democratische controle

Het is ontegenzeggelijk zo dat de toename van consultatie, coördinatie en coöperatie tussen organisaties in het veiligheidsdomein dikwijls gunstige gevolgen heeft. Programmasturing is een belangrijke vernieuwing in de aanpak van onveiligheid en criminaliteit en de regulering van markten. De probleemgerichte aanpak, waarin steeds opnieuw onderhandeld wordt over inzet van organisaties en bevoegdheden afgestemd op het maatschappelijk probleem, wint nog steeds terrein. Niet altijd is een dergelijke aanpak effectief, maar in beginsel zijn de voorwaarden aanwezig om de effectiviteit te vergroten. Dit conglomeraat van beleidsmakers kan bovendien de uitoefening van dwang en geweld – een belangrijk element van politie als proces – redelijk in

toom houden. Zolang burgers toegang tot de rechter en niet-justitiële beroepsinstanties behouden, blijven elementaire burgerrechten wel gegarandeerd. Er is echter één maar. De controle op politieoptreden – publiek en privaat – en de publieke verantwoording hierover achteraf zijn onvoldoende afgestemd op de nieuwe werkvormen en lijken de aansluiting daarbij zelfs meer en meer te verliezen. En dat maakt de legitimiteit van het politieoptreden – of het nu publiek is of privaat – fragiel.

In de ‘oude wereld’ van de politie als instituut waren – en zijn – de politieke en rechtsstatelijke kaders helder en overzichtelijk. De publieke politie staat voor de waarden van de rechtsstaat, zoals dat is verwoord in het beleidsplan voor de Nationale Politie en wettelijk ook is bepaald. Burgemeester, officier van justitie en minister hebben hun verantwoordelijkheden. Er zijn mogelijkheden tot inspraak en beroep. Het Wetboek van Strafvordering geeft de staat en de burger rechten en plichten. Kortom, een heldere orde met *checks and balances* op alle mogelijke niveaus.

Voor het herstel van de democratische controle op en publieke verantwoording over de politie is het allereerst zaak die nieuwe werkelijkheid onder ogen te zien, een werkelijkheid die minder helder en eenduidig is. De concepten *grey policing*, *grey intelligence* en *unsafe and unsound practices* (Hoogenboom, 1991, 2006, 2010) kunnen daarbij behulpzaam zijn. Het concept ‘grijs’ wijst op het verdwijnende onderscheid tussen het ‘instituut’ politie en politie als ‘proces’. Ook in de internationale literatuur wordt geschreven over grensvervagingen op beleidsmatig, operationeel en informatief niveau en over de donkere kanten van netwerken (Wood, 2006). Daar wordt ook expliciet de vraag gesteld naar de relatie tussen hybride of multidisciplinaire samenwerkingsverbanden en democratische principes en rechtsstatelijke waarden (Loader, 2000; Loader en Walker, 2006). Het begrip ‘verankerd pluralisme’ (Crawford, 2006) verwijst naar de noodzaak om de nieuwe vormen van toezicht en handhaving te verankeren in de rechtsstaat. De Nederlandse onderzoeker Ronald van Steden (2009) sluit zich op dit punt bij Crawford aan.

Het concept ‘grey policing’ (Hoogenboom, 1991) problematiseert niet alleen de toenemende grensvervaging, maar onderkent ook dat sprake is van toenemende druk op de rechtsstaat. Wie doet wat op welk moment voor wie en wie is daar achteraf voor verantwoordelijk en op aanspreekbaar? Dergelijke vragen staan nog lang niet op de ‘politieke

radar' doordat het discours te beperkt is en daar waar wel beleidsmatige en operationele aandacht is voor multidisciplinariteit (zoals bij programmasturing) is sprake van een veelal instrumentele benadering: het is goed en daarom doen we het. Bij een actie van een Rotterdams bestuurlijk interventieteam wordt vooraf informatie samengebracht uit verschillende bestuurlijke en particuliere bestanden en op basis daarvan wordt een keuze gemaakt om een interventie te plegen. Bij een cybercrime-incident werken publieke en private functionarissen samen om vitale infrastructuren te beschermen, maar ook om onderzoek te doen in internationale digitale netwerken. Wat betekenen soevereiniteit, proportionaliteit, subsidiariteit, rechtsbescherming en democratische controle in deze contexten? Als het zo is dat in cybercrime-onderzoeken private IT-bedrijven zich niet hoeven te houden aan regels waaraan een staat zich wel moet houden en er steeds intensiever onderling wordt samengewerkt, wat betekent dit dan voor democratische controle? Inmiddels zijn wereldwijd overheden de grootste klanten geworden op de particuliere veiligheidsmarkt: is democratisch toezicht op deze inhuur vergelijkbaar met de bestaande controlemechanismen op de publieke politie? In de drieënvijftig tinten grijs zijn de antwoorden op deze vragen niet evident. Sterker nog: deze vragen worden niet of nauwelijks gesteld.

Conclusie: drieënvijftig tinten grijs

De afgelopen decennia is de samenleving ingrijpend veranderd, vooral als gevolg van de digitale revolutie in de communicatie en informatie-uitwisseling. Alles wijst erop dat ons in de nabije toekomst meer van dergelijke omwentelingen staan te wachten. Sommige vormen van criminaliteit en overlast zijn bestendig gebleken, andere hebben door de digitale revolutie nieuwe vormen aangenomen. Vaak hebben die laatste de grootste maatschappelijke impact. Daar komt bij dat de traditionele vormen van sociale beheersing ook niet ongemoeid zijn gebleven. Nieuwe semipublieke en particuliere politie zijn ontstaan, in reactie op zowel niet meer vervulde maar nog wel bestaande als op nieuwe behoeften aan politiezorg. Tussen de uiteenlopende vormen van politie zijn allerlei formele en informele arrangementen ontstaan waarin optreden wordt afgestemd. Die zijn vaak effectief: als dat niet het geval

is, gaan zij wel vroeg of laat teloor. In elk geval zijn zij vaak effectiever dan traditioneel politiebeleid.

Dat de veiligheidszorg radicaal pluriform is geworden, heeft vooralsnog de onduidelijkheid vergroot. Vanuit democratisch en in mindere mate rechtsstatelijk oogpunt is dat problematisch. Soms is publieke verantwoording over de handhaving van omgangsvormen en de correctie van misdrijven en misstanden, ook als dit gebeurt door particulieren, een gerechtvaardigde eis. Het kan bovendien de effectiviteit en de legitimiteit van politieoptreden vergroten.

In de rijkgeschakeerde veiligheidszorg bestaat behoefte aan duiding door de politiek en door de wetenschap. De politiek is in het discours van de nieuwe Politiewet niet of nauwelijks toegekomen aan het adresseren van deze radicale pluriformiteit. De wetenschap is in toenemende mate bezig hiervoor nieuwe theoretische kaders te ontwikkelen en empirisch onderzoek te entameren om die te toetsen. Maar te veel wetenschap is *normal science* (Kuhn, 1962): onderzoek dat blijft binnen de sterk gedateerde, intellectueel veilige grenzen van een gesloten politiebestel waar alles zijn vaste plaats heeft. Maar de wereld van de veiligheidszorg is al geruime tijd volop in beweging: de verwachting dat deze tot rust zal komen in de oude kaders is niet realistisch. En ook in de wereld van politiek en wetenschap doen zich, in termen van Kuhn, steeds meer anomalieën voor: empirische feiten welke niet meer passen in de bestaande kaders. Hiervoor vragen wij aandacht. Politieonderzoek dient nieuwsgierig te zijn naar ontwikkelingen op de brede 'rafelranden' van het publieke politiebestel, omdat zich daar de nieuwe werkelijkheid vormt.

Literatuur

Crawford, A.

The pattern of policing in the UK: Policing beyond the police

In: T. Newburn (red.), *Handbook of policing*, Cullompton, Willan, 2003

Crawford, A.

Networked governance and the post-regulatory state?: Steering, rowing and anchoring of policing and security

Theoretical Criminology, jrg. 10, nr. 94, 2006, p. 449-479

Hoogenboom, A.B.

Grey policing: A theoretical framework

Policing and Society, jrg. 2, 1991, p. 17-30

Hoogenboom, A.B.

Grey intelligence

Crime, Law and Social Change, jrg. 45, nr. 4-5, 2006, p. 373-381

Hoogenboom, A.B.

Governance of policing and security: Ironies, myths and paradoxes
Palgrave/McMillan, 2010

Jones, T., T. Newburn

Plural policing: A comparative perspective

New York, Routledge, 2006

Koopman, J.

Hoe het bestuur uit het politiebestedel verdween

De Gemeentestem, 2012, p. 9-15

Kuhn, T.

The structure of scientific revolutions

Chicago, Chicago University Press, 1962

Loader, I.

Plural policing and democratic governance

Social and Legal Studies, jrg. 9, nr. 3, 2000, p. 323-345

Loader, I., N. Walker

Necessary virtues: The legitimate place of the state in the production of security

In: J. Wood, B. Dupont (red.), *Democracy, society and the governance of security*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006

Meershoek, G.

Onzichtbaar, integer, weinig gerespecteerd: grondtrekken van de Nederlandse politietraditie
Apeldoorn, Politie en Wetenschap, 2012

Reiner, R.

The politics of the police
Oxford, Oxford University Press, 2010

Steden, R. van

Privatizing policing: Describing and explaining the growth of private security

Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2007

Steden, R. van

Burgerparticipatie in lokale veiligheidsnetwerken: over 'nodale sturing' en 'verankerd pluralisme'
Justitiële verkenningen, jrg. 35, nr. 1, 2009, p. 29-42

Wood, J.

Dark networks, bright networks and the place of the police

In: J. Fleming, J. Wood, *Fighting crime together: The challenge of policing and security networks*, Sydney, University of New South Wales, 2006

WRR

iOverheid

Amsterdam, Amsterdam University Press, 2011