

Editoriaal

Politie en legitimiteit

Cahiers Politiestudies
Jaargang 2019-4, nr. 53
p. 7-12
© Gompel&Svacina
ISBN 978-94-6371-179-1



Jannie Noppe¹, Antoinette Verhage², Kees van der Vijver³ en Emile Kolthoff⁴
(gasteditoren)

Met het begrip 'legitimiteit van de politie' wordt de mate van vertrouwen die burgers in de politie hebben en het gezag dat zij aan deze organisatie toekennen, uitgedrukt. Het begrip kent feitelijke elementen (zowel vertrouwen hebben in, accepteren van, als betrouwbaar beoordelen) en normatieve elementen (vinden dat de politie functioneert zoals het hoort en gerechtvaardigd optreedt). Een politie die een grote mate van legitimiteit kent, wordt beter gehoorzaamd en hoeft minder gewelds- en machtsmiddelen in te zetten omdat ze kan volstaan met overtuigen. Legitimiteitstoekenning is daarmee van groot belang.

Een samenleving die een politie heeft aan wie veel legitimiteit wordt toegekend, is gewoonlijk een stuk vrediger dan een samenleving waar dat niet het geval is. Er is de politie dan ook veel aan gelegen te zorgen dat ze legitiem functioneert. Bekend is dat correct optreden (eerlijk en open zijn, de burger serieus nemen) en nabijheid van de politie (aanwezigheid, nabijheid zoals bij wijkgerichtheid) een positieve invloed hebben op legitimiteit. Bovenmatig geweldgebruik en ernstige fouten bij het optreden hebben een negatieve invloed.

In dit themanummer gaan we in op de legitimiteit van politie in het algemeen, maar ook op het specifieke probleem van politielegitimiteit bij jongeren. Een aantal praktijkcases in de Haagse Schilderswijk, Antwerpen en Amsterdam komen ter sprake. Ook internationaal vergelijkend onderzoek wordt aan de orde gebracht, alsook het vraagstuk van het onderling wan- en vertrouwen tussen politie, parket en onderzoeksrechters. In drie delen worden deze thema's opeenvolgend besproken.

¹ Jannie Noppe werkt als onderwijsontwikkelaar activerend onderwijs aan de Universiteit Gent. Daarvoor werkte ze als assistente criminologie bij de Vakgroep Criminologie, Strafrecht en Sociaal Recht (UGent). Ze beëindigde recent haar doctoraatsonderzoek, getiteld 'Police use of force: Beliefs and experiences of Belgian police officers'.

² Prof. dr. Antoinette Verhage is docent aan de Vakgroep Criminologie, Strafrecht en Sociaal Recht van de Universiteit Gent.

³ Prof. dr. Kees van der Vijver is emeritus Politie- en Veiligheidsstudies aan de Universiteit Twente en directeur van het Instituut voor Maatschappelijke Veiligheidsvraagstukken van de UT.

⁴ Emile Kolthoff is hoogleraar Criminologie aan de Open Universiteit Nederland en lector "Ondermijning" aan de Avans Hogeschool. Hij is Research Fellow bij de Onderzoeksgroep Quality of Governance van de Vrije Universiteit in Amsterdam.

Een eerste deel van dit Cahier Politiestudies bevat drie artikelen die het probleem inzake legitimiteit en politie conceptueel en empirisch kaderen.

In een eerste bijdrage, 'Creatief met complementariteiten, contradicties en onhaalbaarheden', gaat **Jeroen Maesschalck**⁵ op zoek naar een antwoord op de vraag wat goede politiezorg is en hoe politiezorg verbeterd kan worden. Geïnspireerd door de literatuur rond politielegitimiteit, wordt daarbij vertrokken van vier criteria voor de beoordeling van politiezorg: legaliteit, efficiëntie en effectiviteit, procedurele rechtvaardigheid en distributieve rechtvaardigheid. Daarbij wordt vastgesteld dat deze criteria niet alleen complementair zijn, maar ook soms contradictorisch: ze zijn niet permanent alle vier tegelijk te maximaliseren. Bovendien wordt de legitimiteit van de politie ook beïnvloed door andere factoren dan het al dan niet voldoen aan deze criteria. Het resultaat van dit alles is dat politieambtenaren moeten werken met een onmogelijk mandaat in een ambigue, complexe context. Tegen de achtergrond van al die uitdagingen stelt deze bijdrage, in een persoonlijke reflectie, vier mogelijke wegen voor naar betere politiezorg: moedig leiderschap dat politieambtenaren steunt in het omgaan met ambigüiteit, een echt rechtvaardige behandeling van politieambtenaren door de politieorganisatie, goede politiepraktijken ondersteund door een breed palet van wetenschappelijk onderzoek, en opleidingen die helpen bij het omgaan met ambigüiteit en complexiteit in de dagelijkse politiepraktijk.

Een mooie aansluitende bijdrage hierop, 'Morele dilemma's binnen de politie – Legitimiteit onder druk?', is van de hand van **Yinthe Feys**⁶ en **Antoinette Verhage**. Zij wijzen erop dat uit onderzoek blijkt dat legitimiteit van de politie belangrijk is om medewerking van burgers te stimuleren en gedrag dat in overeenstemming is met de wet aan te moedigen. Vertrouwen van de burger in de politie is hiervoor belangrijk. De manier waarop politieambtenaren omgaan met morele dilemma's, kan een invloed hebben op deze vertrouwensband. Er is echter nog maar nauwelijks onderzoek gevoerd naar deze link. In deze bijdrage wordt, op basis van verkennende interviews met politieambtenaren uit de verschillende lokale basisfunctionaliteiten in combinatie met resultaten uit een online survey, een aanzet tot een dergelijk onderzoek gegeven. Hieruit kan geconcludeerd worden dat dilemmatraining en debriefings een belangrijke rol kunnen spelen in dit verhaal. Deze instrumenten kunnen politieambtenaren helpen bij het ontwikkelen van hun morele redeneervermogen, wat nodig is om een goed evenwicht te vinden tussen maatwerk enerzijds en consistentie anderzijds.

In haar bijdrage 'Legitimiteit van het politiewerk in de multiculturele samenleving' vertrekt **Janine Janssen**⁷ van de Vertrouwens- en Reputatiemonitor 2018, waarin 2571 burgers zijn gevraagd naar wat zij vinden van de politie. De bevolking, zo blijkt, is best wel tevreden over het politieoptreden. Wat daarentegen opvalt, is dat politiemensen zelf kritischer zijn. Ondanks dit erg instructief onderzoek valt het op, zo stelt Janssen vast, dat we aan de hand van dit onderzoek amper wijzer worden over wat burgers met een migratieachtergrond van de politie vinden en hoe politiemensen denken over hun

⁵ Jeroen Maesschalck is gewoon hoogleraar aan het Leuven Instituut voor Criminologie aan de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de KU Leuven.

⁶ Yinthe Feys is doctoraatsonderzoekster aan het Institute for International Research on Criminal Policy (IRCP) van de UGent.

⁷ Janine Janssen is hoofd onderzoek van het Landelijk Expertise Centrum Eer Gerelateerd Geweld van de Nationale Politie en lector Veiligheid in Afhankelijkheidsrelaties aan de Avans Hogeschool.

werk in een multiculturele samenleving. Omdat het niet altijd gevraagd wordt of omdat het vertrouwen bij mensen met een migratieachtergrond minder lijkt te zijn, wordt in deze bijdrage nader ingezoomd op de algemene vraag wat legitimiteit van de politie betekent in een multiculturele samenleving. In de eerste paragraaf wordt in dit verband eerst de vraag gesteld waarom kennis van de ervaringen met de politie van burgers met een migratieachtergrond relevant is. In de tweede paragraaf gaat het om de vraag naar aanleiding waarvan burgers met een migratieachtergrond met de politie in aanraking komen. Welke ervaringen doen zij op? Gaat het bijvoorbeeld vooral om betrokkenheid (dader, slachtoffer of getuige) bij wat ook wel ‘culturele delicten’ wordt genoemd, zoals (dreigend) geweld uit naam van de familie-eer of besnijdenis van vrouwen? Of gaat het ook om ‘gewone delicten en overtredingen’, zoals inbraken en overlast? En gaat het dan om dader- of slachtofferschap? In de derde paragraaf komt de vraag aan bod wat de lessen uit de eerste en tweede paragraaf betekenen voor de invulling van het politiewerk, zodat dat op legitieme wijze kan worden uitgevoerd.

Een tweede deel van dit Cahier Politiestudies gaat nader in op politievertrouwen vanwege jongeren. Hieraan worden vier bijdragen gewijd.

Een eerste artikel is van de hand van **Maaïke van Kapel**⁸, **Jolijn Broekhuizen**⁹ en **Majone Stekete**¹⁰, getiteld ‘Vertrouwen van jongeren in een rechtvaardige behandeling door de politie’. In hun onderzoek staat de vraag centraal of de procedurele rechtvaardigheidstheorie – ontwikkeld voor volwassenen – ook geldig is voor jongeren. De auteurs maakten voor dit onderzoek gebruik van de resultaten van de International Self-Report Delinquency study (ISRD-3). Hun bevindingen ondersteunen de procedurele rechtvaardigheidstheorie. Ze laten zien dat bepaalde groepen jongeren minder procedurele rechtvaardigheid ervaren dan andere jongeren en dat deze ervaring samenhangt met de toegeschreven legitimiteit aan de politie en hun houding tegenover de wet. Verschillende factoren hebben een effect op de mate van ervaren procedurele rechtvaardigheid: sociale controle en sociale desorganisatie in de buurt, contact met de politie vanuit ouderschap en omgaan met jongeren met een migratieachtergrond. De auteurs geven enkele algemene suggesties voor het werk van de politie.

Deze thematiek wordt verder uitgediept in enkele specifieke cases. Een eerste wordt beschreven door **Corina Duijndam**¹¹, **Femke Kaulingfreks**¹² en **Baukje Prins**¹³ onder de titel ‘Geboren en getuige in de Schilderswijk’. In hun bijdrage doen de auteurs verslag van een onderzoek naar de verhalen die onder jongeren in de Schilderswijk (Den Haag, Nederland) circuleren over de politie, en naar de componenten van vertrouwen die in deze verhalen een rol spelen. De auteurs namen 51 diepte-interviews af met 49 jonge wijkbewoners en verzamelden zo 180 verhalen. In de meeste studies over het vertrouwen van burgers in de politie worden respondenten vooral benaderd als potentieel slachtoffer van criminaliteit of als samenwerkingspartner van de politie. Uit het onderzoek bleek dat bij het vertrouwen in de politie van jongeren in de Schilderswijk

⁸ Maaïke van Kapel is onderzoeker bij de gemeente Amsterdam, Actiecentrum Veiligheid en Zorg. Ten tijde van dit onderzoek werkte zij bij het Verwey-Jonker Instituut.

⁹ Jolijn Broekhuizen is zelfstandig senior onderzoeker bij Bureau Broekhuizen – onderzoek en advies.

¹⁰ Prof. dr. Majone Stekete is voorzitter van de Raad van Bestuur van het Verwey-Jonker Instituut.

¹¹ Corina Duijndam is docent en onderzoeker Sociaal Domein aan de Hogeschool InHolland.

¹² Femke Kaulingfreks is lector Jeugd en Samenleving aan de Hogeschool InHolland.

¹³ Baukje Prins is freelance spreker en publicist, Filosofie & Diversiteit.

andere componenten een rol spelen omdat zij in de meeste contacten met de politie worden benaderd als potentiële dader. Zo ging een relatief groot deel van de verhalen over onheuse bejegening en onrechtvaardig handelen door agenten. Bovendien meenden bijna alle respondenten dat agenten discrimineerden op grond van huidskleur en religie. Anderzijds was iedereen lovend over de wijkagent. Een ander veelvoorkomend thema in de verhalen was een gevoel van onmacht. Voor een deel van de respondenten stond hierbij de relatie tussen ‘allochtone’ jongeren en ‘autochtone’ agenten symbool voor de ongelijke machtsverhoudingen in de maatschappij.

Nele Van de Kerkhof¹⁴ en **Serge Muyters**¹⁵ hebben het over de Antwerpse politiepraktijk in ‘Jongeren en politie, stap voor stap naar meer vertrouwen’. Politie Antwerpen maakt van de relatie tussen jongeren en politie één van de prioriteiten voor de volgende jaren. De Antwerpse bevolking is de voorbije jaren gekenmerkt door een verjonging en een toenemende diversiteit. In deze context zoekt Politie Antwerpen voortdurend naar vernieuwende manieren om de relatie tussen en het vertrouwen van jongeren in de politie te versterken. Om een goed beeld te krijgen van mogelijke verbeterpunten heeft de dienst diversiteit een grootschalige bevraging uitgewerkt, waarvan de resultaten toekomstige initiatieven naar jongeren mee zullen vormgeven. In tussentijd is de *Mag da?*-campagne uitgewerkt, een concreet project dat zich richt op de rechten en plichten van jongeren en politie. Deze campagne heeft als doelstelling op een laagdrempelige en transparante manier antwoorden te bieden op veelvoorkomende vragen van jongeren over politie. Sociale media, participatie en interne sensibilisering zijn hierbij de sleutelwoorden.

Ook een praktijkgericht onderzoek naar de relatie tussen jongeren en de politie in Amsterdam Nieuw-West komt aan de beurt onder de titel ‘Spreek de politie je aan?’. Het stuk is van de hand van **Anne Wester**¹⁶ en **Jair Schalkwijk**¹⁷. Uit hun onderzoek onder ruim 1600 jongeren in Amsterdam Nieuw-West blijkt dat 40% van de respondenten in het afgelopen jaar contact had met de politie. In 33% van de gevallen dat er contact was tussen de jongere en de politie, stapte de jongere zelf naar de politie toe. In 61% van de gevallen initieerde de politie dit contact. Respondenten met een Marokkaanse, Turkse en Surinaamse herkomst geven aan minder vertrouwen te hebben in de politie dan Nederlands-Nederlandse jongeren. Vrouwen zeggen – ongeacht hun land van herkomst – meer vertrouwen in de politie te hebben dan mannen uit dezelfde herkomstscategorie. Wanneer vertrouwen in de politie gerelateerd wordt aan de wijze waarop het contact met de politie tot stand is gekomen, worden grote verschillen zichtbaar. Respondenten die door de politie benaderd zijn, hebben structureel lager vertrouwen in de politie dan jongeren die zelf naar de politie toegingen. Deze bevinding geldt voor respondenten uit alle herkomstscategorieën.

Twee contextuele bijdragen sluiten dit Cahier Politiestudies af. Enerzijds een vergelijkend stuk tussen Nederland, Engeland & Wales en Denemarken, anderzijds een bijdrage over het onderling vertrouwen en wantrouwen tussen de lokale recherche, de federale recherche, het parket en de onderzoeksrechters in België.

¹⁴ Nele Van de Kerkhof is beleidsmedewerker diversiteit van de Politiezone Antwerpen.

¹⁵ Serge Muyters is korpschef van de Politiezone Antwerpen.

¹⁶ Anne Wester is werkzaam bij Talentlab (www.talenten-lab.nl).

¹⁷ Jair Schalkwijk is projectleider bij Controle Alt Delete.

Dorian Schaap¹⁸ heeft het over ‘Het gras is blauwer bij de burens – Internationale diffusie van politieke vertrouwensstrategieën in Nederland, Engeland & Wales en Denemarken’. Hij vertrekt van de vaststelling dat vertrouwen in de politie een belangrijk publiek goed is. Verrassend is dan ook hoe weinig belangstelling er tot nu toe is geweest voor doelgericht handelen van de politie om vertrouwen te winnen: voor politieke vertrouwensstrategieën. Vertrouwensstrategieën komen tot stand in een complexe sociale werkelijkheid en zijn dus niet altijd rationele reacties op een ‘objectief’ vertrouwensprobleem. Een van de factoren die een rol spelen bij de vorming van vertrouwensstrategieën, is diffusie van ideeën uit het buitenland. Deze bijdrage laat zien hoe diffusie in drie landen het denken over vertrouwen en het formuleren van vertrouwensstrategieën hielp bepalen. Schaap bespreekt hoe Amerikaanse ideeën rond legitimiteit en *community policing* in Nederland wortel schoten; hoe de Nederlandse politieursurveillant in Engeland vertrouwen ging winnen als *police community support officer*; en hoe een traditionele, holistische Deense veiligheidsnotie werd verdrongen door een nauwere Angelsaksische definitie, wat juist leidde tot vertrouwensproblemen. Hoewel buitenlandse voorbeelden inspiratie kunnen leveren voor vertrouwensstrategieën, illustreren deze casussen ook de risico’s die hieraan kleven.

Jolien Vanschoenwinkel¹⁹ heeft het over ‘De strafrechtsketen – Een onderzoek naar vertrouwen en wantrouwen tussen politie, parket en onderzoeksrechters’. Deze bijdrage biedt een samenvatting van een doctoraatsonderzoek naar het vertrouwen en wantrouwen tussen de lokale recherche, de federale recherche, het parket en de onderzoeksrechters in het kader van opsporing en vervolging. In het doctoraatsonderzoek werd nagegaan hoe de verschillende organisaties vertrouwen/wantrouwen invullen en welke mogelijke factoren een invloed kunnen uitoefenen op vertrouwen en wantrouwen. Er werd een exploratief kwalitatief onderzoek gevoerd bestaande uit een documentenanalyse (literatuur en wetgeving), expertinterviews en semigestructureerde interviews. Uit het onderzoek blijkt dat vertrouwen een noodzakelijke basis is voor een goede samenwerking, maar dat er een evenwicht gezocht moet worden met een gezonde dosis van wantrouwen om de nodige kritische ingesteldheid aan de dag te leggen. De actoren zouden steeds beter worden in het uitvoeren van hun job en er wordt steeds vaker een open cultuur gehanteerd. Men is dan ook bereid om samen te werken, wat zou leiden tot het delen van informatie, kennis, ideeën, en het zelfstandig uitvoeren van onderzoeksdaaden. Toch zou er in bepaalde gevallen nog sprake zijn van minder vertrouwen, wat kan leiden tot het fenomeen shopping. Daarnaast zijn er verschillende factoren die een invloed kunnen uitoefenen op het vertrouwen/wantrouwen, zoals betrokkenheid bij strafrechtelijke of tuchtrechtelijke feiten, communicatie en/of de werklust.

Het thema van politielegitimiteit is verre van uitgeput met deze bijdragen. De gastredactie is er echter wel van overtuigd dat de inhoud van dit Cahier Politiestudies een aantal fundamentele vraagstukken en antwoorden bevat. Het Cahier bevat een reeks van sterke empirische resultaten uit ons taalgebied en dat stemt de gastredactie alvast erg blijmoedig. Rest ons de lezer van dit Cahier een aangename lectuur toe te wensen. Hopelijk vinden een aantal ideeën hun weg naar de politiepraktijk.

¹⁸ Dorian Schaap is postdoctoraal onderzoeker aan de Vakgroep Strafrecht en Criminologie aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Radboud Universiteit Nijmegen.

¹⁹ Jolien Vanschoenwinkel is wetenschappelijk medewerker aan de KU Leuven, Instituut voor de Overheid.