



Ministerie van Justitie en Veiligheid

# Kennisagenda 2023-2025

Directoraat-generaal Politie en  
Veiligheidsregio's



## Vooraf

Onderzoek is een schaars middel. Het versterken van de kennisbasis in het beleidsproces - meer evidence informed policy - vereist daarom een keuze voor kennisgroei op enkele centrale thema's. Daartoe dient deze kennisagenda. In deze kennisagenda beschrijven we drie thema's waarop met prioriteit aan groei van kennis wordt gewerkt. De inzichten op die thema's helpen de beleidsmedewerkers bij het werken aan de lange termijn-opgaven van ons directoraat generaal.

Deze thema's zijn:

- Politie en Samenleving;
- Continuïteit van de politieorganisatie en van andere organisaties in het veiligheidsdomein;
- Opsporing.

Met enthousiasme hebben we al eerste stappen gezet. Op deelonderwerpen van deze drie thema's lopen nu systematische reviews van binnen- en buitenlandse wetenschappelijke literatuur. Zo leggen we een robuuste basis voor het vervolg van de uitvoering van deze agenda. Met eerst de enorme hoeveelheid bestaande kennis op een rij en zicht op kennislacunes. In die volgorde.

Een kennisagenda is geen statisch gegeven. Deze agenda is het huidige resultaat van een uitgebreide reflectie op de kennisbehoefte van het directoraat generaal Politie en Veiligheidsregio's. Gesprekken met medewerkers van onder meer verschillende onderdelen van het ministerie van Justitie en Veiligheid, medewerkers van politie, Politieacademie, WODC, Universiteiten en andere kennisinstellingen vormen er de basis voor. Dit document is nu tot 2025 de leidraad voor het onderzoek dat wij aanvragen. Het is ook een open uitnodiging aan een ieder om over onze kennisbehoefte in gesprek te gaan.

Monique Vogelzang, directeur-generaal

## Inleiding en reflecties op de kennisagenda

Het ministerie van Justitie en Veiligheid draagt verantwoordelijkheid op een veld waar grote maatschappelijke belangen mee gemoeid zijn en waarbij dagelijks fors wordt ingegrepen in de levens van individuele burgers. Empirisch inzicht in hoe keuzes van beleidsmakers en uitvoerende organisaties uitwerken is dan ook van groot belang. Zonder dat inzicht is er geen goede basis voor beleid, noch voor debat en democratische controle.

Voor dat alles is kennis nodig. Vergroten van kennis is niet alleen een kwestie van meer onderzoek. Er vindt al veel onderzoek plaats. Dat wil echter niet zeggen dat daarmee ook altijd de belangrijkste kennisvragen worden beantwoord. Een kennisagenda is nodig om te waarborgen dat die belangrijke vragen wel aan bod komen. Zonder agendering verdwijnen die vragen, in de waan van alle dag, al snel naar de achtergrond. De ontwikkeling van een kennisagenda geeft daarmee tevens invulling aan één van de doelen die het directoraat-generaal Politie en Veiligheidsregio's zich voor de komende jaren heeft gesteld: een verdere, professionele ontwikkeling van het directoraat, mede door het effectiever gebruik van kennis.

Bij de invulling van deze kennisagenda staat de kennisbehoefte van 'beleid' voorop. Voor onderzoekers die zich willen richten op beleidsrelevante thema's en kennisvragen is het richtsnoer dat de kennisagenda biedt natuurlijk interessant. De kennisagenda is daarmee de schakel tussen beleid en de verschillende partijen die op onze beleidsterreinen onderzoek doen: het WODC, het Instituut voor de Fysieke Veiligheid, TNO, de Inspectie Justitie en Veiligheid, de politie zelf, de Politieacademie, het CAOP, universiteiten en hogescholen, het Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR), en andere onderzoeksinstituten.

De vorming van de kennisagenda sluit goed aan bij het rijksbrede streven om evaluaties en beleidsdoorlichtingen meer strategisch in te zetten (zoals in een Strategische EvaluatieAgenda (SEA)). Met deze kennisagenda gaan we van een vooral reactieve naar een meer proactieve inzet van onderzoek en wordt het mogelijk om evaluatieverplichtingen met nog meer inhoudelijke betekenis in te vullen.

Van belang is nog op te merken dat de kennisagenda een onderdeel is van de bredere kennisfunctie van het directoraat, maar zeker niet het enige onderdeel. Het (laten) uitvoeren van wetenschappelijk onderzoek vormt één van de verschillende kennisinstrumenten. De kennisfunctie van het directoraat krijgt daarnaast invulling door instrumenten en –producten die een vaste, belangrijke plaats hebben binnen de beleidsprocessen en niet direct afhankelijk zijn van de thema's op de kennisagenda.

Tot slot, kennis is van weinig waarde zonder actieve verspreiding en benutting ervan. Het directoraat zet gedurende de looptijd van deze agenda in op meer actieve verspreiding. Bijvoorbeeld via presentaties, seminars, webinars, lunchlezingen, kennistafels, alerteringen en eigen publicaties. Zo stimuleren we dialoog over onze kennisbehoefte.

## Thema 1: Politie en de samenleving

Dit thema bevat vier deelonderwerpen:

- De politiefunctie en publiek-private samenwerking
- De politie in een diverse samenleving
- Legitimiteit van en vertrouwen in de politie
- Geweld tegen en door de politie

Bij de uitvoering van de **politiefunctie** hebben vormen van publiek-private samenwerking (PPS), maar ook van publiek-publieke samenwerking aan belang gewonnen. Enerzijds kunnen delen van die politiefunctie, formeel dan wel feitelijk, ook door andere actoren worden uitgevoerd, wat het gevolg kan zijn van doelbewuste, beleidsmatige keuzes, maar ook van maatschappelijke en technologische ontwikkelingen. Hier valt te denken aan BOA's die met specifieke taken worden belast, maar ook aan private partijen als banken die over grote hoeveelheden data beschikken en een wettelijke verplichting hebben te voorkomen dat criminelen van hun diensten gebruikmaken (anti-witwasbeleid), verzekeraars, en bijvoorbeeld winkeliers en betaald-voetbalorganisaties die zelf verantwoordelijkheid krijgen of nemen voor respectievelijk afdoening van diefstal en ordeverstoringen.

Anderzijds krijgt de politiepraktijk te maken met taken die ook of vooral toebehoren aan andere partijen. Dit geldt bijvoorbeeld voor werkzaamheden die de politie verricht in relatie tot mensen met verward gedrag. Het gaat dan om taken waarbij de politie betrokken raakt maar waarbij probleemoplossing alleen bereikt kan worden in samenwerking met andere partijen.

Kortom, bij criminaliteitsbestrijding, handhaving van de openbare orde en hulpverlening, zijn vormen van PPS belangrijker geworden. Die vormen zijn soms vrij grootschalig en geïnstitutionaliseerd, zoals bij het anti-witwasbeleid, maar ze vinden ook plaats op veel kleiner en minder zichtbaar niveau. Dit deelthema richt zich op het verkrijgen van inzicht in omvang, werking en gevolgen van PPS in relatie tot de politiefunctie, en meer in het algemeen het op gang brengen van gedachtevorming over de politiefunctie.

*Welke vormen van PPS worden toegepast die raken aan de uitvoering van de politiefunctie?*

*Op welke terreinen vindt die PPS vooral plaats?*

*Welke goede praktijken of juist knelpunten zijn er bij PPS als het gaat om informatie-uitwisseling, het hanteren van wettelijke kaders en waarborgen, en efficiënt samenwerken?*

Het functioneren van de **politie binnen een diverse samenleving** is een tweede deelonderwerp. De politie verzorgt een primaire overheidstaak, te weten het zorgdragen voor de veiligheid van burgers. Voor die taak beschikt de politie over exclusieve bevoegdheden. Juist daarom is het van belang dat verschillende bevolkingsgroepen adequaat vertegenwoordigd en bediend worden door de politie. Hierbij kan gekeken worden naar de samenstelling van het politiepersoneel, maar ook naar de werk-inhoudelijke relatie tussen de politie enerzijds en verschillende bevolkingsgroepen anderzijds. Zo zijn fenomenen als (verondersteld) etnisch profileren en discriminatie belangrijke en actuele onderwerpen als het gaat om het functioneren van de politie in een diverse samenleving. Voor dit deelonderwerp zijn (voorlopig) de volgende vragen geformuleerd.

*Hoe, in welke mate en waarom vindt etnische profilering plaats?*

*Wanneer voelen burgers zich (vanwege hun herkomst) door de politie onheus bejegend?*

*Hoe kan er valide zicht worden verkregen op deze problematiek?*

Het derde deelonderwerp betreft de verstandhouding tussen politie en burgers in bredere zin. Hoe staat het met het **vertrouwen in en de legitimiteit van de politie**? Vertrouwen komt er (onder meer) op neer dat mensen geloven dat de politie de juiste motieven en competenties heeft bij de uitoefening van haar taken. Legitimiteit van de politie betreft de mate waarin de autoriteit van de politie wordt geaccepteerd. Vertrouwen in en legitimiteit van de politie zijn tot op zekere hoogte noodzakelijk voor doeltreffend politieoptreden. Tegelijkertijd zijn de (gepercipieerde) effectiviteit van de politie en de interacties die burgers met de politie hebben bepalend voor de mate waarin de 'sterke arm' wordt vertrouwd en als legitiem wordt gezien.

*In welke mate geniet de politie het vertrouwen van burgers, hoe legitiem is de politie in de ogen van de burgers, hoe ontwikkelt dat vertrouwen en de legitimiteit zich en welke factoren zijn daarbij van belang?*

**Geweld door en tegen de politie** is het vierde deelonderwerp van het thema. De geweldspotentie is onlosmakelijk aan de politie verbonden. Geweldgebruik kan bijdragen aan effectief optreden, maar kan ook het vertrouwen of het aanzien in de politie doen afnemen. Andersom kan geweld tegen de politie leiden tot een onveilig werkklimaat en een slechtere verstandhouding met burgers. Dit onderwerp wordt primair geadresseerd door de Taskforce onze hulpverleners veilig, dat een eigen onderzoeksagenda heeft.

## Thema 2: Continuïteit van de politieorganisatie en van andere organisaties in het veiligheidsdomein

Een van de centrale vragen vanuit het directoraat is de vraag in hoeverre de politieorganisatie, nu en in de toekomst, berekend is op haar taak. Het gaat hier onder meer om beheersmatige aspecten. Hoe kunnen inzichten uit de (internationale) wetenschap bijdragen aan vraagstukken betreffende, bijvoorbeeld, aansturing en financiering van de politie, de meetbaarheid van politiewerk, en de toerusting van de politie (personeel, materiaal). Wat kunnen we leren van een vergelijkend perspectief op uitvoeringsorganisaties in andere (veiligheids)domeinen en landen? Een eerste vraag is:

*In welke mate en op welke wijze is politiewerk meetbaar en op welke wijze kan dit een rol spelen in de aansturing en financiering van de politie?*

De beheersmatige aspecten waar het binnen dit thema om gaat, zijn ook buiten de politiekolom van belang. Dit is dan ook een thema dat de verschillende onderdelen van het directoraat-generaal met elkaar verbindt.

*Wat kan er kolomoverstijgend geleerd worden op vraagstukken rondom, onder meer, meetbaarheid, aansturing en financiering?*

## Thema 3: Opsporing

Opsporing is één van de kerntaken van de politie. Bij de opsporing kan worden gekozen voor verschillende instrumenten en -strategieën. Maar wat weten we eigenlijk van hoe die keuzes uitwerken? Wat werkt? Welke inzichten zijn hiervoor te vinden in binnen- en buitenlands onderzoek naar opsporingsmethoden?

Net zo belangrijk als de vraag 'wat werkt' is de vraag: hoe werkt het? Opsporingsbevoegdheden grijpen in op fundamentele mensenrechten en de toepassing ervan is dan ook aan verschillende juridische en organisatorische waarborgen verbonden. Inzicht in hoe die bevoegdheden en waarborgen in de praktijk uitwerken is nodig om onder meer het debat over opsporingsbevoegdheden, dat vaak vooral vanuit een normatief kader wordt gevoerd, van een empirisch fundament te voorzien.

Opsporing is één van de aanpakmodaliteiten van criminaliteit. Verstoring en preventie zijn andere belangrijke, veel gebruikte instrumenten om criminaliteit tegen te gaan. Hoe verhouden die aanpakken zich tot elkaar, bijvoorbeeld wat betreft toepasbaarheid en resultaten op verschillende criminaliteitsvelden?

*Wat is er bekend over de effectiviteit van verschillende opsporingsactiviteiten en -strategieën?*

*Hoe verhoudt opsporing zich tot andere strategieën en aanpakken om criminaliteit tegen te gaan, zoals verstoring en preventie?*

*Hoe wordt formele regelgeving in de opsporingspraktijk toegepast, treden daarbij mogelijk onvoorziene risico's of belemmeringen op, sluit de regelgeving aan op de actuele opsporingspraktijk?*

## Wat doen we met deze drie thema's tot 2025?

De vastgestelde thema's geven richting aan de kennisfunctie van het directoraat-generaal Politie en Veiligheidsregio's. Per thema worden de vragen verder uitgewerkt en zetten we onderzoek en andere instrumenten (kennistafels, expertbijeenkomsten) in om tot de gevraagde kennis te komen. Daarbij zetten we eerst vooral in op **reviews van al bestaand onderzoek**. Op veel thema's is namelijk al het nodige onderzoek gedaan, in Nederland en/of in het buitenland. In een review wordt geen nieuw empirisch onderzoek gedaan, maar worden bestaande onderzoekspublicaties verzameld en op hun merites beoordeeld en worden de uitkomsten geordend en tegen elkaar afgezet. Aldus wordt op het desbetreffende deelthema een overzicht verkregen van de stand van de wetenschappelijke kennis - een *state of the art*.

Die kennisbasis dient vervolgens als één van de fundamenteën voor beleidsvraagstukken maar laat tevens zien, doordat een review niet alleen bestaande kennis maar ook kennislacunes in beeld brengt, waar nieuw empirisch onderzoek binnen dat deelthema nodig is.

### Colofon

November 2022

Dit is een uitgave van Directoraat-generaal Politie  
en Veiligheidsregio's

Ministerie van Justitie en Veiligheid  
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag

22407595 | Kennisagenda 2023 - 2025