



De toekomst van lokale handhaving reframed

Een essay van Auke J. van Dijk

Den Haag, april 2017

Inhoud

Introductie.....	5
Lokale politie in context.....	7
Gemeenten en handhaving	11
Een politieke opvatting over handhaving?	13
Extrapolatie en toekomstbeelden	15
Alternatieve scenario's	19
Handhaven en/of de vrede bewaren	23
Distributie van het geweldsmonopolie	27
Een politieke opvatting over handhaving!	33

Introductie

Dit essay¹ gaat over de huidige en toekomstige rol van de politie in lokale handhaving. Startpunt van de redenering is dat lokale handhaving een belangrijk onderdeel is van lokaal politiewerk; en dat lokaal politiewerk – de basispolitiezorg – van groot belang is voor de verbinding tussen politie en samenleving. Lokaal politiewerk wordt binnen de politie verbonden met begrippen als *maatschappelijke integratie*, *gebiedsgebonden politiezorg*, *contextgedreven werken*, *in de haarvaten van de samenleving*, *kennen en gekend worden*, en *van wijk tot wereld*². Recente aanjagers van het debat over lokaal politiewerk zijn de positionering van *de wijkagent als de belangrijkste bestrijder van terrorisme*³ en het duiden van *gebiedsgebonden politiezorg als cruciaal onderdeel van een integraal doorlopend politieproces van preventie tot repressie*⁴. Dit inhoudelijke debat is nauw verbonden met de discussie over de besturing van de Nederlandse politie – wellicht komt het ministerie van BZK weer in beeld, de nieuwe korpschef pleit voor meer lokale flexibiliteit, wat wordt de werkwijze van de basisteams? – en met de discussie over de als noodzakelijk ervaren extra middelen en relatieve investeringen: meer geld voor wijkagenten of investeren in de kwaliteit van de opsporing? En, wat zijn de – feitelijke en mogelijke – gevolgen van de verhoging van de terroristische dreiging voor de allocatie van financiën en capaciteit, en voor de opvatting over wat het 'echte' politiewerk is?

Tegelijkertijd is er sprake van een steeds grotere rol voor niet-politiële handhavers. Gemeenten zetten sterk in op handhaving in de leefomgeving. Naar de gemeentelijke handhavers werd ook wel verwezen als 'lichtblauw'⁵ en de professionaliteit hiervan is sterk aan het toenemen. Volgens sommigen zien we hier een nieuwe gemeentepolitie ontstaan. Van een discussie over of de opkomst van 'lichtblauw' wenselijk is, lijkt nauwelijks nog sprake. Waar nog niet zo lang geleden met enige regelmaat zorgen werden geuit over de fragmentatie van toezicht en handhaving – en het effect daarvan op de beleving van de burgers – gaat het nu vooral over meer mogelijkheden en geweldsmiddelen voor andere handhavers dan de politie⁶. Handboeien zijn ondertussen gemeengoed, op sommige plekken is de wapenstok onderdeel van de uitrusting, en er is discussie over pepperspray. Handhaving – zo lijkt het soms – wordt ondertussen door de politie zelf niet langer interessant gevonden, en in veel gemeenten is de politie niet langer een vanzelfsprekende partner op het terrein van handhaving⁷.

¹ (<https://nl.wikipedia.org/wiki/Essay>) Een **essay** is een beschouwende prozatekst of een artikel over een wetenschappelijk, cultureel of filosofisch onderwerp, waarin de schrijver zijn persoonlijke visie geeft op hedendaagse verschijnselen, problemen of ontwikkelingen. Het is afgeleid van het Franse woord 'essai', wat zoiets betekent als probeersel of proeve.

² SMVP (2005) *Nationale politie van wijk tot wereld?* Dordrecht: Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie.

³ Elsevier maart 2016, nr. 13: *De rol van de wijkagent: 'Kopje thee kan aanslag voorkomen'*.

<http://www.elsevier.nl/nederland/achtergrond/2016/03/288359-288359/>

⁴ *Volkskrant* 24 maart 2016; <http://www.volkskrant.nl/opinie/kabinet-investeer-meer-in-de-politie~a4268908/>

⁵ Zie bijvoorbeeld: Rekenkamercommissie Schiedam-Vlaardingenv / Commissie voor beleidsonderzoek (2012) *Code Lichtblauw: OK Onderzoek naar Handhaving en Toezicht door de Lichtblauwe Brigade in de gemeente Schiedam*. Uitgevoerd door de DSP-groep <https://www.dsp-groep.nl/wp-content/uploads/Handhaving-en-toezicht-in-Schiedam.pdf>

⁶ Vereniging Nederlandse Gemeente (VNG, maart 2016) *Omdat de burger dat van ons verwacht. Handhaving sterk in de openbare ruimte*. Visie op handhaving.

⁷ Overigens worden meer 'van oudsher politietaken' door sommige gemeenten geambieerd, met als tot de verbeelding sprekende illustratie gemeenteambtenaren die zich voordoen als klant bij massagesalons om vast te stellen of zich daar geen 'onoorbare praktijken' afspelen. En steden ontwikkelen een eigen *intelligence* functie compleet met dashboards en analyse van de nu populaire 'big data'.

De vraag is wat de betekenis van de opmars van 'lichtblauw' is voor de voornoemde maatschappelijke integratie van de politie. En, welke toekomstbeelden zijn denkbaar, en welke zijn ook wenselijk? Vanuit de politie is het relatief stil op dit onderwerp en lijkt de dominante opvatting er één van meebewegen, in lijn met de uitspraak van de Minister van Veiligheid & Justitie dat het huidige stelsel "in de basis voldoet"⁸. Wellicht is dit een verstandige (post)moderne opstelling: het beleid is dat we handelen naar bevind van zaken. Tegelijkertijd heeft de Nederlandse politie wel degelijk een aantal uitgangspunten en ambities en – behoud en versterking van – lokale verankering maakt daar nadrukkelijk deel van uit⁹. Navigatie in de zee van handhavingsarrangementen is daarmee echter niet meteen eenvoudig. Er is geen koers en de stroming bepaalt waar de politie naar toe gaat. De vraag is of dat erg is. In dit essay beginnen we met het schetsen van de achtergrond van het denken binnen de politie over maatschappelijke integratie en lokale handhaving. Vervolgens kijken we hoe handhaving door de gemeenten zich in de afgelopen decennia heeft ontwikkeld. Op basis daarvan maken we de tussenbalans op en extrapoleren de beschreven ontwikkelingen naar enkele toekomstbeelden. Vervolgens nemen we een alternatief gezichtspunt in en beschrijven de contouren van een debat over de toekomst van lokale handhaving.

⁸ Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie (19 februari 2016, 733835) *Toezicht en handhaving in de openbare ruimte*.

⁹ Inrichtingsplan (2012). *Inrichtingsplan Nationale Politie*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid & Justitie, pp. 14-5.

Lokale politie in context

Hoewel het verhaal al vaak is verteld, gaan we toch even terug in de tijd om te kunnen duiden waar we nu zijn aangeland. Het verhaal start bij het zogenoemde 'keerpunt '66', dat in *Politie in Verandering* (1977) wordt aangeduid als markering van de onontkoombare wezenlijke verandering van de Nederlandse politie¹⁰: van repressief en op afstand naar maatschappelijke integratie van de politie 'in en ten behoeve van de gemeenschap'. In tolerant en vooruitstrevend Nederland was in de jaren '70 sprake van een uniek experiment waarbij repressie buiten beeld raakte en de verbeelding aan de macht kwam¹¹. En in de jaren '80 werd Nederland de *B.V. Nederland* en het land was op een gegeven moment – zoals wel werd gezegd – 'af' en diende alleen nog een goed te worden bestuurd. Overigens niet alleen Nederland was af, volgens sommigen gold dat na de val van De Muur in 1989 ook voor de wereld en in een beroemd geworden artikel werd het einde van de geschiedenis aangekondigd¹². Het enige wat ons nog te doen stond was de combinatie van liberale democratie en vrije markt ordentelijk en wereldwijd 'uit te rollen'. In Nederland waren de zogenoemde Paarse Kabinetten de ultieme uitdrukking hiervan en werd ingezet op marktwerking en privatisering, en door de sociaaldemocraten werden de spreekwoordelijke ideologische veren afgeschud. Aan deze aangename dagdroom – al wel verstoord door donkere wolken als Srebrenica en het zogenoemde multiculturele drama¹³ – kwam een definitief einde met de aanslagen in de Verenigde Staten (2001) op wat 9/11 is gaan heten: de geschiedenis kwam weer in beweging. In zeer korte tijd veranderende het klimaat in Nederland en werd gesproken over *De opstand der burgers*¹⁴ met als symbolisch dieptepunt de moord op Fortuyn op 6 mei 2002. En Nederland wordt geconfronteerd met 'een maalstroom van ontwikkelingen', soms nationaal – de moord op Van Gogh en de structurele verandering van het maatschappelijke en politieke landschap – en in toenemende mate Europees en wereldwijd: aanslagen in Londen en Madrid, de kredietcrisis, landencrisis, de gevolgen van de Arabische Lente, de verhouding met Rusland, de vluchtelingencrisis, Bataclan en Molenbeek.

Een werkgroep van de Raad van Hoofdcommissarissen komt in het licht van de ontstane turbulentie vanaf 2001 in 2005 met een nieuwe visie op de politiefunctie: *Politie in ontwikkeling*¹⁵. In deze visie wordt het belang van maatschappelijk geïntegreerd werken – bijna drie decennia na *Politie in Verandering* – herbevestigd. Tegelijkertijd wordt er gezocht naar een nieuwe balans: voor 'keerpunt '66' was de politie van de *staat*, met *Politie in Verandering* (1977) wordt zij van de *straat*, en in *Politie in ontwikkeling* (2005) wordt de politie gepositioneerd *tussen staat en straat*. Laatstgenoemde positie is verre van eenvoudig, zoals het eigenlijk altijd ingewikkeld is 'het juiste midden' te houden,

¹⁰ Projectgroep Organisatiestructuren (1977) *Politie in Verandering; een voorlopig theoretisch model*. Den Haag.

¹¹ Peter Bootsma en Willem Breedveld (2000) *De Verbeelding Aan De Macht: het Kabinet-Den Uyl 1973-1977*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

¹² Francis Fukuyama (Summer 1989) "The End of History?", *The National Interest*.
<http://www.wesjones.com/eoh.htm>

¹³ Paul Scheffer (NRC, 29 januari 2000) 'Het multiculturele drama'
<http://retro.nrc.nl/W2/Lab/Multicultureel/scheffer.html>

¹⁴ S.W. Couwenberg (2004) *Opstand Der Burgers: de Fortuyn-revolte en het demasqué van de oude politiek*. Budel: Damon.

¹⁵ Projectgroep Visie op de Politiefunctie (Eindrapport, mei 2005) *Politie in ontwikkeling. Visie op de politiefunctie*.

zeker als de gevoelde onveiligheid toeneemt of er druk ontstaat op de capaciteit en middelen – en al helemaal bij de combinatie van beiden.

In *Politie in ontwikkeling* wordt geschetst hoe die positie *tussen staat en straat* zou kunnen worden vormgegeven. Dat gebeurt in de taal van missie – visie – strategie. De missie beantwoordt de vraag naar bestaansrecht en identiteit. Met de keuze voor een missie wordt afstand genomen van de politie als zuiver uitvoerend orgaan van de *staat* of – aan de andere kant van het continuüm – van de wens van de *straat*. Houvast wordt gevonden op het niveau van de waarden: *Waakzaam en dienstbaar staat de politie voor de waarden van de rechtsstaat*. Vervolgens is vanzelfsprekend de vraag hoe dat te doen. In *Politie in ontwikkeling* wordt gekozen voor het leveren van toegevoegde waarde met betrekking tot sociale veiligheid, in relatie tot de context en in het bijzonder in relatie tot anderen die een bijdrage (kunnen) leveren aan sociale veiligheid. De auteurs zijn zich sterk bewust dat de politie ondertussen ‘één partij tussen velen’ is op het domein van sociale veiligheid. Er worden vier richtinggevende principes geformuleerd om in die context vorm aan de missie te kunnen geven:

- 1) brede, samenhangende taakuitvoering;
- 2) samenwerkingsgerichtheid;
- 3) overtuigende resultaten;
- 4) een gezaghebbende positie op basis van professionaliteit¹⁶.

Op basis van deze principes wordt de strategie verder uitgewerkt, inclusief bijbehorende operationele concepten. Eén van die concepten is programmasturing. Programmasturing verwijst naar een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor uitkomsten op het terrein van sociale veiligheid waarbij de relevante partijen zich binden aan hun aandeel, dit alles onder regie van het bestuur. Bij het bestuur wordt dan vooral aan het lokaal bestuur gedacht en de boodschap in *Politie in ontwikkeling* is dat zij meer het voortouw zou moeten nemen in het vormgeven van een integrale benadering van lokale veiligheid.

In lijn met het bovenstaande wordt in *Politie in ontwikkeling* de stelling betrokken dat gebiedsgebonden werken een leidend principe blijft voor de Nederlandse politie. Tegelijkertijd is wel duidelijk dat de wereld is veranderd – ontgrenzing, mobiliteit en anonimiteit – en dat dit ook consequenties heeft voor het gebiedsgebonden werken. Zo wordt het concept *policing of communities* geïntroduceerd – een woordspeling verwijzend naar *community policing*. Het centrale idee hierachter is dat *community policing* zich primair richt op de gemeenschap in de buurt, terwijl *policing of communities* verwijst naar het feit dat dit slechts één van de mogelijke relevante gemeenschappen is, en dat er een veelheid aan andere mogelijk relevante gemeenschappen is ontstaan met als belangrijkste katalysator de voortdurende ontwikkelingen in informatie- en communicatietechnologie. Daarnaast wordt in *Politie in ontwikkeling* de zogenoemde *nodale oriëntatie* geïntroduceerd, als noodzakelijke – gebiedsgebonden – aanvulling op de lokale oriëntatie in de netwerk- en informatiesamenleving. Bij de nodale oriëntatie wordt verwezen naar het belang van stromen – van mensen, goederen, geld en vooral informatie – en de rol van de politie op de knooppunten (*nodes*) van die stromen. De implicatie is ook dat het lokale tevens begrepen dient te worden in relatie tot de voornoemde – vaak ook wereldwijde – stromen.

¹⁶ In *Politie in ontwikkeling* enigszins provocerend aangeduid als *ondergeschiktheid MET gezag*.

De nadruk op gebiedsgebonden werken 'nieuwe stijl' wordt in *Politie in ontwikkeling* gecombineerd met de keuze voor de Nederlandse politie als één concern: een als eenheid herkenbare organisatie – zowel intern als voor haar omgeving. Het is de auteurs duidelijk dat de dan bestaande als ineffectief en inefficiënt geziene fragmentatie van de Nederlandse politie niet langer acceptabel is. Lokaal politiewerk en de keuze voor één concern verhouden zich niet vanzelfsprekend tot elkaar. De spanning tussen enerzijds de noodzaak tot vergroting effectiviteit van efficiency – in de praktijk vaak samengaand met schaalvergroting en uniformering – en anderzijds het versterken van de lokale verankering, vormt tevens de kern van de documenten die ten grondslag liggen aan de totstandkoming – geëffectueerd per 1 januari 2013 – van een nationale politie¹⁷. Beide aspecten worden expliciet benoemd en als zeer belangrijk gekenschetst, en dit leidt tot de kritiek van sommigen dat het zogenoemde Korps Nationale Politie alles voor iedereen wil zijn en dat daartoe strijdige doelstellingen worden gecombineerd¹⁸. Een alternatief perspectief is dit te zien als een kwestie van balans. Er is echter wel een probleem: balansen hebben de neiging door te slaan. Dat is dan ook wat de tweede korpschef – aangesteld 1 maart 2016 – aangeeft wanneer hij pleit voor meer lokale flexibiliteit: uniformering en standaardisering hebben een belangrijke functie gehad in de vorming van één Nederlandse politie, maar de balans is te ver doorgeslagen en meer lokale variëteit is nu gewenst¹⁹.

De nationalisering van de Nederlandse politie heeft bijgedragen aan vergroting van de afstand tot de lokale gemeenschap, een verwacht effect dat ook voor andere landen waar de politie in het afgelopen jaren is gecentraliseerd is beschreven²⁰. En dat leidt vervolgens ook weer tot een tegenreactie, zoals – nadrukkelijk vanaf 2016 – zichtbaar is in Schotland²¹. Daarmee kan de nationalisatie vanzelfsprekend niet categorisch als 'ongewenst' worden gekenschetst. Er is immers meer in het geding dan lokale verankering, onderwerpen waarbij er juist een sterke noodzaak is tot internationalisering, met terroristische dreiging en cybercrime als voor de hand liggende voorbeelden. Hier zien we een klassieke wetmatigheid dat er in turbulente tijden veelal een gelijktijdige noodzaak wordt ervaren tot schaalvergroting en schaalverkleining.

De nationalisering van de Nederlandse politie heeft niet alleen effecten, maar is zelf ook een consequentie van maatschappelijke ontwikkelingen. En de korte historische schets aan het begin van deze paragraaf vormt ook de context voor de ontwikkeling van de politie. Bredere ontwikkelingen – zoals marktwerking en het daaraan gerelateerde *New Public Management*, de dreiging van terrorisme, de veranderende rol van de (sociale) media, en in het bijzonder de politieke ontwikkelingen – zijn vanzelfsprekend ook van invloed op hoe de politie wordt georganiseerd en wat zij onderneemt. Dat geldt dus ook

¹⁷ Nationale Politie: *Ontwerpplan vastgesteld door de minister van Veiligheid en Justitie*, januari 2012; *Definitief vastgesteld Realisatieplan*, versie 3.0, december 2012; *Inrichtingsplan vastgesteld door de minister van Veiligheid en Justitie*, versie 3.0, december 2012.

¹⁸ Terpstra, J. en L. Gunther Moor (2012) 'Nationale Politie, Kanttekeningen tegen de stroom in', *Nederlands Juristenblad*, 2012, 7, p. 451-456.

¹⁹ <http://www.trouw.nl/tr/nl/4492/Nederland/article/detail/4252687/2016/02/26/Erik-Akerboom-Ik-zie-een-politiekorps-dat-kraakt.dhtml>

²⁰ Fyfe, N.R., Terpstra, J. and Tops, P. (eds) 2013, *Centralizing forces? Comparative perspectives on contemporary police reform in Northern and Western Europe*, The Hague: Eleven.

²¹ Evaluation of Police and Fire Reform: Year 1 Summary Report (June 2016)
<http://www.gov.scot/Publications/2016/06/3002/2>.

voor lokaal politiewerk en meer in het bijzonder voor de handhaving. In de volgende paragraaf eerst aandacht voor de ontwikkeling van handhaving door de gemeenten.

Gemeenten en handhaving

De invloed van de maatschappelijke context is goed zichtbaar bij de (historische) beleidsontwikkeling rondom handhaving. De ontwikkeling dat handhaving in toenemende mate als een taak van de gemeenten wordt gezien (in plaats van voor de politie) gaat nadrukkelijk aan de nationalisering van de politie vooraf. Een belangrijke markering is de Commissie Kleine Criminaliteit²² die exemplarisch is voor de zogenoemde *responsabilisering*²³ van onder meer de gemeenten ten aanzien van (integrale) veiligheid. Een belangrijk aspect is de opkomst van de buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) die het leeuwendeel van de gemeentelijke handhaving voor hun rekening nemen. De grondslag voor het beleid ten aanzien van de buitengewoon opsporingsambtenaren is de aanpassing van artikel 142 van het Wetboek van Strafvordering in 1994. In de memorie van toelichting – bij de invoering van de politiewet 'en daarmee verband houdende wetten' tijdens de vorige grote reorganisatie van de Nederlandse politie – ademt de beschrijving de tijdsgeest: "Het gevolg van deze redactie is dat de desbetreffende werkzaamheden ook aan andere dan (executieve) politieambtenaren kunnen worden opgedragen. Dit lijkt gewenst in verband met de voortschrijdende privatisering van overheidsdiensten en het gegeven dat steeds vaker andere ambtenaren of functionarissen met werkzaamheden worden belast, die in het verleden uitsluitend door politieambtenaren werden uitgevoerd"²⁴. De rol van de gemeenten in toezicht en handhaving neemt vervolgens gestaag toe terwijl er ten aanzien van de politie steeds vaker wordt gesproken over de zogenoemde kerntaken²⁵, waarbij het vooral gaat om opsporing, bestrijding van ernstige criminaliteit en grotere openbare orde opgaven, in het bijzonder evenementen.

In de Circulaire Buitengewoon Opsporingsambtenaar van januari 2011 wordt expliciet aangegeven dat de gemeenten steeds meer de plaats van de politie innemen (p.4): "Was de politie tot in het recente verleden belangrijkste verantwoordelijke voor de lokale veiligheid, tegenwoordig zijn de rollen anders verdeeld en dient de gemeente deze regierol voor een belangrijk deel op zich te nemen". En: "De afgelopen jaren is de tendens waarneembaar dat de politie – mede ook onder invloed van de landelijke hoofdlijnen van beleid (de prestatieafspraken) – zich meer gaat richten op de kerntaken en de gemeenten steeds meer mogelijkheden krijgen om de taken die de politie niet langer als kerntaak ziet, op te pakken". Bas van Stokkom stelt bijvoorbeeld dat in Amsterdam het jaar 2006 als omslagpunt kan worden gezien (2016, p.41)²⁶: [...] "sindsdien ligt het zwaartepunt bij de aanpak van veelvoorkomende overtredingen en ergernissen in de openbare ruimte bij de gemeente".

²² Commissie Kleine Criminaliteit / cie. Roethof (1984) *Interimrapport*.

²³ David Garland (1996) "The limits of the sovereign state. Strategies of crime control in contemporary society". *The British Journal of Criminology*, vol.36, no.4, pp. 445-471.

²⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 23 088, nr. 3. *Invoering van de Politiewet en daarmee verband houdende wijziging van diverse wetten* (Invoeringswet Politiewet 19..). Memorie van toelichting, p.8.

²⁵ Slobbe, D.F.; Vijver, C.D. van der; Meershoek, Guus (2001) *Kerntaken van de politie; een inventarisatie van heersende opvattingen*. IPIT, Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Faculteit Bestuurskunde, Universiteit Twente, Enschede. Er zijn ook tegengeluiden: Auke J. van Dijk (mei 2001) *Veiligheidsconstructie: een maatschappelijk perspectief op de taakontwikkeling van de politie*. Preadvies Raad voor het openbaar bestuur. Publicatie van een bewerkte versie met de titel "Veiligheidsconstructie" in E.R. Muller red. (2004) *Veiligheid. Studies over inhoud, organisatie en maatregelen*, pp.397-453. Alphen aan den Rijn: Kluwer

²⁶ Bas van Stokkom (2016) "Overlastbestrijding in Amsterdam: samenwerken bij handhaven in de openbare ruimte", in: Boutellier e.a. (juni 2016) *Perspectieven op veiligheid: van burgerschap tot veerkracht*. VU: bestuurswetenschap en Politicologie, pp. 37-52.

Er worden voor de gemeenten ook nieuwe instrumenten ontwikkeld²⁷. De Wet OM-afdoening is sinds juli 2006 van kracht. Vanaf 2010 begonnen de gemeenten in de arrondissementen Almelo en Zwolle/Lelystad met de Bestuurlijke Strafbeschikking Overlast. De G4 heeft al vanaf 2009 ervaring met dit instrument. Het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) verzorgt de voorlichting aan gemeenten en begeleidt de implementatie. Daarnaast traden op 14 januari 2009 de Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte (BBOOR) én het bijbehorende besluit in werking. De BBOOR is neergelegd in de artikelen 154b en verder van de Gemeentewet. De grondslag van deze wet is dus niet strafrechtelijk maar bestuursrechtelijk. De wet geeft gemeenten een zelfstandige bevoegdheid om op te treden tegen veel voorkomende en overlast veroorzakende overtredingen van de APV en de afvalstoffenverordening. Bij gemeenten die kiezen voor de Bestuurlijke Boete Overlast vloeien de ontvangsten uit de boetes naar de gemeentekas. Daar staat tegenover dat zij zelf zorg moeten dragen voor onder meer het innen van de boete en dat zij zelf verantwoordelijk zijn voor de bezwaar- en beroepsprocedure²⁸. Tot voor kort was dit laatste een belangrijke reden waarom geen van de gemeenten van deze mogelijkheid gebruik maakte. In 2016 werd echter bekend dat Amsterdam en Den Haag boetes voor overlast voortaan zelf gaan innen²⁹.

²⁷ <https://vng.nl/onderwerpenindex/recht/apv/bestuurlijke-boete-bestuurlijke-strafbeschikking>

²⁸ <https://vng.nl/onderwerpenindex/recht/apv/bestuurlijke-boete-bestuurlijke-strafbeschikking>

²⁹ <http://nos.nl/artikel/2113810-amsterdam-en-den-haag-gaan-boetes-zelf-innen.html>

Een politieke opvatting over handhaving?

De Nederlandse politie heeft geen expliciet standpunt ingenomen ten aanzien van deze ontwikkelingen in de handhaving, hoewel er overigens vele discussies over zijn gevoerd en interne notities over zijn geschreven³⁰. Wel is duidelijk dat de politie zeer terughoudend is waar het gaat om het voeren van de zogenoemde operationele regie, een begrip ooit geïntroduceerd door Minister van Veiligheid en Justitie Opstelten³¹. Men is over het algemeen voorstander van het aangaan van samenwerking op het terrein van de handhaving, waarbij meer recent ook wel wordt verwezen naar de modellen van Jan Terpstra³² en Bas van Stokkom³³. Daarnaast lijkt de algemene lijn dat er van politiezijde vooral op wordt gewezen dat het ook aan de gemeenten is de randvoorwaarden rondom in het bijzonder de inzet van boa's goed op orde te hebben, bijvoorbeeld waar het gaat om verantwoording en klachten³⁴. Bij het ontbreken van een algemene lijn wordt de verantwoordelijkheid voor het vormgeven van samenwerking op het terrein van handhaving voor een deel neergelegd bij de zogenoemde basisteams³⁵.

Zowel de herschikking in handhaving als de concrete betekenis daarvan voor de gewenste maatschappelijke integratie van de politie zijn overduidelijk niet uitgekristalliseerd. Dat geldt evenzeer voor de rol van het lokaal bestuur. In *Politie in ontwikkeling* werd nadrukkelijk afstand genomen van de discussie over kerntaken en werd betoogd dat deze niet op voorhand zijn vast te stellen. Wat de politie doet zou afhankelijk moeten zijn van de mate waarin dat bijdraagt aan veiligheid in voortdurende afstemming met bestuur en lokale gemeenschappen. Er werd nadrukkelijk gepleit voor een belangrijker rol van het bestuur en tegelijkertijd voor een meer zelfbewuste politie op basis van haar professionaliteit. Feitelijk is echter sprake van een politie die zich desondanks – in aansluiting bij het toegenomen repressieve publieke en politieke klimaat – in toenemende mate op de zogenoemde kerntaken is gaan richten en vullen andere handhavers de door de politie verlaten ruimte.

De ideeën in *Politie in ontwikkeling* over onder meer het gebiedsgebonden werken 'nieuwe stijl' plaatsen maatschappelijke integratie en de daarbij behorende voortdurende aanpassing in het hart van de strategie³⁶. Duidelijk is dat dat (nog) niet is gerealiseerd³⁷ en dat die ambitie zelf onder druk staat. Want – zoals gesteld – hoe wegen we

³⁰ Een consistente en goed doordachte notitie is bijvoorbeeld: Frank Hoogewoning, Martin Hurkens & Willem van der Kolk (2013) *Zij-aan-zij, hand-in-hand. Uitgangspunten van de politie met betrekking tot toezicht en handhaving in de publieke ruimte*. Korps Nationale Politie.

³¹ Brief Minister van V&J (1 juli 2013) 'Samenhang in toezicht en handhaving in de openbare ruimte'.

³² Terpstra, J., Stokkom, B. Van & Spreeuwens, R. (2013). *Who Patrols the Streets? An International Comparative Study to Plural Policing*, The Hague: Eleven.

³³ Bas van Stokkom & Pim Foekens (2015) *Stadshandhavers. Bouwstenen voor de inrichting van handhaving in de openbare ruimte*. In opdracht van het WODC.

³⁴ Jan Terpstra (2015) 'Publieke verantwoording in een pluriform politiebestedel', *Cahiers Politiestudies* 2015-4, pp. 169-182.

³⁵ De basisteams zijn binnen de context van de nationale politie de opvolger van de wijkteams. De basisteams zijn groter dan de voormalige wijkteams – bijvoorbeeld in Amsterdam zijn 17 basisteams in de plaats gekomen van 32 wijkteams – met het oog op het vermogen alle taken binnen de politiebasiszorg zelfstandig te kunnen uitvoeren. In de documenten die ten grondslag liggen aan de reorganisatie wordt dan ook gesproken van 'robuuste basisteams'.

³⁶ Auke J. van Dijk & Frank Hoogewoning (2014) "Vergezichten naderbij: maatschappelijke ontwikkelingen en hun praktische betekenis voor de politie" in *Cahiers Politiestudies*, 2014-4, nr.33, pp.83-96.

³⁷ Jan Terpstra, Ivo van Duijneveldt, Teun Eikenaar, Tetty Havinga & Bas van Stokkom (2016) *Basisteams in de Nationale Politie. Organisatie, taakuitvoering en gebiedsgebonden werk*. Politie & Wetenschap, Apeldoorn, Vaksectie Strafrecht en Criminologie, Faculteit Rechtsgeleerdheid, Radboud Universiteit Nijmegen. Amsterdam: Reed Business.

bijvoorbeeld het belang van versterking van de opsporing en het hoofd bieden aan terroristische dreiging ten opzichte van het belang van het lokale politiewerk? Hoewel dit een valse tegenstelling is – immers, ook in de publieke discussie wordt zoals aangegeven de wijkagent benoemd als onze belangrijkste bestrijder van het terrorisme³⁸ – ligt die keuze wel voor. De middelen staan onder druk – en dat blijft ook zo in relatie tot wat er van de politie wordt verwacht – en de politieke druk is hoog, en met de nationalisering is alles wat ‘de politie’ betreft bijna als vanzelf onderwerp van nationaal politiek debat.

De gemeenten hebben in toenemende mate de handhaving naar zich toe getrokken en van een gemeenschappelijk beleidsmatig optrekken met de politie komt vooralsnog weinig terecht. De nationalisering van de politie is daarvan niet de oorzaak maar het heeft niet geholpen en diezelfde nationalisering speelt ook een belangrijke rol in het vertoog van lokale bestuurders, in het bijzonder de burgemeesters. Het zijn de burgemeesters die aandacht vragen voor de onmogelijke positie waarin de politie – ‘het kraakt en het piept’ – verzeild is geraakt³⁹. De feitelijke samenwerking tussen politie en gemeenten verloopt overigens vaak goed. De landelijke variatie is groot, zowel waar het de nieuwe eenheden van de Nederlandse politie betreft als waar het gaat om de gemeenten, van platteland tot de grote stad. De nationalisering van de Nederlandse politie zou in lijn met het gedachtegoed uit *Politie in ontwikkeling* lokale variatie binnen een gedeelde ‘politie-infrastructuur’ mogelijk kunnen maken – naar analogie van het adagium *Think Global, Act Local!* – maar vooralsnog krijgt dat onvoldoende gestalte.

³⁸ DWDD University: Beatrice de Graaf over terrorisme (11 maart 2016)
<http://dewerelddraaitdoor.vara.nl/media/354503>

³⁹ *Volkscrant* 24 maart 2016; <http://www.volkscrant.nl/opinie/kabinet-investeer-meer-in-de-politie~a4268908/>

Extrapolatie en toekomstbeelden

Uitgaande van de huidige situatie is het niet zo ingewikkeld tot een aantal beelden van de toekomst te komen. Al eerder verwezen we naar de modellen van Terpstra en Van Stokkom. Er is hier sprake van een tweetrapsraket. De eerste studie uit 2013 betreft een internationale vergelijking van toezichthouders en handhavers in de (semi)publieke ruimte en daarin worden vier modellen gepresenteerd⁴⁰ (2013, pp. 93-111). In het eerste model is toezicht en handhaving het expliciete domein van de politie. In het tweede model is de politie regisseur en verwijst vooral naar de situatie in Engeland en Wales. Handhavers worden 'ondergebracht' bij de politie (de zogenoemde *Police Community Support Officers*) en de politie is de regisseur in samenwerking met andere toezichthouders of handhavers in de publieke ruimte. In het derde model is de gemeente de centrale partij en de regisseur van lokaal integraal veiligheidsbeleid. In het vierde model staat een grotere marktwerking centraal in combinatie van top-down overheidssturing (opdrachtgever – opdrachtnemer). Bij dit model wordt verwezen naar Canada als voorbeeld.

In een tweede studie (Stokkom & Foekens, 2015, pp. 13-18) worden twee modellen – politie als regisseur & gemeente als centrale partij – nader uitgewerkt. De twee andere modellen worden gezien als irrelevant omdat ze in de Nederlandse context niet haalbaar zouden zijn. Vervolgens worden twee scenario's uitgewerkt die pogen een antwoord te formuleren op de huidige coördinatieproblemen tussen politie en andere handhavers. De scenario's beperken zich expliciet tot de gemeentelijke handhavers. Het eerste scenario is één op één het voornoemde 'politie als regisseur' model. Het tweede scenario is een amendement op het 'gemeente als centrale partij' model en krijgt de naam 'duale regie'. De kern van dat model is een opdeling van handhavingstaken over een veiligheidsdomein (politie) en leefbaarheidsdomein (gemeente) en is mede geïnspireerd op het in België gehanteerde model. Dit laatste model wordt – getuige ook de wijze van formuleren – als het meest waarschijnlijk en (ondertussen) wenselijk gezien.

De scenario's omtrent handhaving staan vanzelfsprekend niet los van bredere vragen omtrent de toekomst van de politie, en dat wordt in de studie van 2013 (pp. 110-111) helder geformuleerd onder het kopje *Veiligheid als publiek goed: zeven kernvragen* waarbij uiteindelijk centraal staat wat voor soort politie wij willen⁴¹. Daarbij gaat het zeker ook om de relatie met de opsporing, dat leidt (bijvoorbeeld) tot de hieronder zeer algemeen geschetste toekomstbeelden.

Een voor de hand liggend beeld is dat de politie zich daadwerkelijk concentreert op wat gezien wordt als 'absoluut noodzakelijke kerntaken' en dat de lokale handhaving door de gemeenten wordt vormgegeven. Dit sluit aan bij een beweging die al enige tijd gaande is, waarbij de politie vooral gericht is op opsporing, georganiseerde criminaliteit, terrorisme en grootschalige openbare ordeverstoring, meer op afstand van de bevolking. Het ligt in die variant ook voor de hand dat de klassieke politietaken organisatorisch worden opgedeeld, waarbij om te beginnen opsporing apart wordt georganiseerd. Ook

⁴⁰ Jan Terpstra, Bas van Stokkom & Ruben Spreeuwiers (2013) *Toezichthouders en handhavers in de (semi)publieke ruimte: een internationale vergelijking*. Nijmegen: Radboud Universiteit.

⁴¹ Zie ook: Auke van Dijk, Frank Hoogewoning & Maurice Punch (24 september 2015) 'Sluipenderwijs naar een fundamenteel andere politie', opiniestuk in de *Volkskrant*.

binnen de politie worden die geluiden nadrukkelijk gehoord, waarbij de redenering dan is dat de opsporing zeer ingrijpend is veranderd en in niets meer lijkt op wat het 20 jaar geleden was, waar dat voor de basispolitiezorg veel minder geldt. Opsporing is complex en de inzet van hoogwaardige specialisten is noodzakelijk. Dit wordt nog verder versterkt door de opkomst van cybercrime. De procureur-generaal Van der Burg stelt dat in 2021 naar verwachting 50% van alle criminaliteit cybercrime is⁴². Op de achtergrond speelt dat de 'klassieke' criminaliteit al drie decennia daalt. Het apart organiseren van de opsporing is ook een kans te ontsnappen aan de te rigide en bureaucratische staande organisatie. Dat is – in diezelfde redenering – ook van belang voor werving en selectie, arbeidsvoorwaarden, het bieden van perspectief aan de (hoogopgeleide) professionals, en voor de als noodzakelijk gezien verandering van de cultuur bij de recherche⁴³.

Ook andere klassieke politietaken kunnen in dit toekomstbeeld separaat worden georganiseerd, waarbij combinaties gemaakt zullen worden met andere operationele specialisten van bijvoorbeeld de krijgsmacht en de bijzondere opsporingsdiensten. Het model van de Dienst Speciale Interventies is een voorbeeld van hoe dat gestalte zou kunnen krijgen⁴⁴. Ook ten aanzien van de (grootschalige) openbare orde zal ongetwijfeld meer de aansluiting worden gevonden bij de krijgsmacht en een verdere toename van private beveiliging bij evenementen ligt voor de hand. De gemeenten nemen in dit toekomstbeeld de lokale veiligheid voor hun rekening en breiden zowel handhaving als *intelligence* uit, en lokaal is de politie vooral back up, noodvoorziening en schakel naar een meer specialistische justitiële aanpak. Er is zeker enig draagvlak voor een dussdanig toekomstbeeld bij zowel (delen van) de politie, sommige gemeenten en de nationale politiek. Het zou – zo is de hoop – veel van de nu ervaren problemen oplossen door een 'nieuwe' helderheid te creëren.

In een tweede toekomstbeeld komt de basispolitiezorg opnieuw centraal te staan. De basisteams vormen de kern van wat 'de politie' is en dat zal hoogstwaarschijnlijk samengaan met het opnieuw onderbrengen van 'lokale veiligheid' bij het ministerie van binnenlandse zaken. Net als in het vorige toekomstbeeld zullen er specialisaties zoals zware en georganiseerde criminaliteit apart worden georganiseerd – naar alle waarschijnlijk rechtstreeks onder verantwoordelijkheid van verschillende betrokken ministeries – maar 'de politie' wordt gedefinieerd door de basispolitiezorg. De basisteams hebben ook een 'robuuste' recherche en opsporing is daarmee voor een groot deel lokaal georganiseerd. De feitelijke zeggenschap van de gemeenten neemt toe en op lokaal niveau ontstaan op de situatie toegesneden handhavingsarrangementen met de gemeentelijke handhavers en private partijen. De Nederlandse politie zal als concern blijven bestaan maar dat heeft vooral betrekking op de bedrijfsvoering en de organisatie van specialistische taken, zoals de bestrijding van terrorisme en cybercrime.

⁴² "Over vijf jaar heeft vijftig procent van onze criminaliteit te maken met computers", zegt procureur-generaal Gerrit van der Burg tegen Nieuwsuur (15 juni 2016) <http://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2111280-over-vijf-jaar-helpt-misdaad-door-cybercriminelen.html>

⁴³ Programmteam Herijking Opsporing, Eindversie S. Huisman, M. Princen, P. Klerks en N. Kop (6 mei 2016) *Handelen naar waarheid. Sterkte- en zwakteanalyse van de opsporing*.

⁴⁴ Timmer, J.S. en R.S.M. Visser (2014), 'Geweld in politiewerk'. In: E.R. Muller, E. van der Torre, A.B. Hoogenboom & N. Kop (red.) *Politie. Studies over haar werking en organisatie*. Derde druk, pp. 443-464. Den Haag: Wolters Kluwer.

In een derde toekomstbeeld wordt – ook organisatorisch – aangesloten bij de reeds bestaande variëteit; de stad is wezenlijk anders dan het platteland maar ook bijvoorbeeld dan middelgrote steden, waarbij de gekozen oplossingen er in Borger vanzelfsprekend anders uit zullen zien dan in Rotterdam. De nadelen zijn het ontbreken van uniformiteit en een – in ieder geval vanuit centraal perspectief gezien – geringe stuurbaarheid. Van eenheid in de opsporing is geen sprake. Dit model verhoudt zich slecht tot een nationale politie met een nadruk op de verantwoordelijkheid van korpschef en de minister; het is in dit model zo goed als onmogelijk nationaal verantwoording af te leggen over lokale keuzen. Er zal druk ontstaan (opnieuw) onderscheid te maken tussen verschillende soorten politie: nationaal, grootstedelijk, regionaal. Deze mogelijke organisatorische consequenties vormen een grote barrière voor dit model.

Alternatieve scenario's

Ondertussen ontstaat er een nieuwe zeer gevarieerde realiteit omgeven met veel onzekerheden die het ook buitengewoon ingewikkeld maken om een opvatting over lokale handhaving te hebben. Maar, zoals Søren Kierkegaard schreef in *Either/Or* (1843)⁴⁵:

Imagine a captain of a ship the moment a shift of direction must be made; then he may be able to say: I can do either this or that. But if he is not a mediocre captain he will also be aware that during all this the ship is ploughing ahead with its ordinary velocity, and thus there is but a single moment when it is inconsequential whether he does this or does that.

Om in de beeldspraak te blijven: moet er een koers worden gekozen? En welke zou deze dan kunnen zijn? Is het inderdaad *of* dit *of* dat, of is het *en* dit *en* dat? Ulrich Beck (1997, p.1)⁴⁶ verwijst naar een artikel van Wassily Kandinsky met de titel *And* (1927)⁴⁷:

In it, Kandinsky inquires as to the word that characterizes the twentieth century in contrast to the nineteenth century. His surprising answer is that, while the nineteenth century was dominated by *Either/Or*, the twentieth century was to be devoted to work on *And*. Formerly: separation, specialization, efforts at clarity and the calculability of the world; now: simultaneity, multiplicity, uncertainty, the issue of connections, cohesion, experiments with exchange, the excluded middle, synthesis, ambivalence.

Wellicht komen bovenstaande citaten over als onnodige hoogdravend of als een ongepast tentoonspreiden van belezenheid. Tegelijkertijd, wie de vraag tracht te beantwoorden of de Nederlandse politie een opvatting zou moeten hebben over de ontwikkeling van handhaving – en zo ja, hoe deze er dan uit zou moeten zien – zal ook iets moeten zeggen over wat de 'huidige en toekomstige tijd' karakteriseert en wat dat betekent voor de politiefunctie en de organisatie daarvan. De uitwerking kan vervolgens heel concreet zijn, dus in lijn met de perspectieven van respectievelijk Kierkegaard of Kandinsky: een standpunt ten aanzien van de specifieke rol van de politie in de handhaving *of* productieve onzekerheid en ambivalentie, of – met ironie – *beide*?

De toekomstbeelden uit de vorige paragraaf lijken te horen bij – opnieuw met ironie – een tijd die voorbij is. Het is een discussie langs dimensies die ondertussen ook als 'traditioneel' kunnen worden aangeduid: centraal of decentraal, generiek of specialistisch, uniformiteit of variëteit⁴⁸. En dat geldt ook voor de gepresenteerde 'oplossingen': een organisatiestructuur en bijbehorend sturingsmodel. Er zullen weinigen zijn die verwachten dat hier een 'juiste' keuze kan worden gemaakt die voldoende duurzaam is.

⁴⁵ Kierkegaard's Writings, IV, Part II: *Either/Or. Part II*. Translated by Howard and Edna Hong. Princeton, 1988, p.163.

⁴⁶ Ulrich Beck (1997 / org.in German 1993) *The reinvention of politics. Rethinking modernity in the global social order*. Cambridge (UK): Polity Press.

⁴⁷ Kandinsky, W. 1982: *And, Some Remarks on Synthetic Art. In his Complete Writing on Art: Volume Two (1922-1943)*, K. Lindsay and P. Vergo (eds) Boston.

⁴⁸ Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie (1995) *Toekomst gezocht: Het functioneren van de politie ter discussie*, Dordrecht: SMVP.

De kosten – in velerlei opzicht – van de huidige reorganisatie zijn enorm en overtreffen ongetwijfeld de kosten van de vorige reorganisatie in 1993 en de houdbaarheid van de reorganisatie staat al tijdens het proces onder druk. De huidige situatie geeft eerder de indruk van permanente transitie dan van een binnen afzienbare tijd of te ronden reorganisatie. Een ‘volgende’ reorganisatie gaat hier naar alle waarschijnlijkheid geen verandering in brengen. Reorganisatie wordt een permanente toestand en daarmee zou de aandacht moeten verschuiven naar organiserend vermogen⁴⁹: voortdurende aanpassing aan veranderende contexten met behoud van het vermogen de centrale functie gestalte te kunnen blijven geven.

Bij het vaststellen van wat dan die centrale functie is, kunnen we ons niet verlaten op de klassieke trits opsporing, handhaving en noodhulp. De vraag is nu juist wat deze taken inhouden, wie er uitvoering aan geeft, en wat het maatschappelijk rendement is. Dat geldt voor opsporing evenzeer als voor handhaving. Peter Neyroud (2015) spreekt over een crisis⁵⁰: “*Crime has gone down, yet the police are in a crisis*”. Hij stelt dat het politiemodel van de 20^{ste} eeuw niet toegesneden is op de ‘criminaliteit zonder grenzen’ in de 21^{ste} eeuw. En ook de legitimiteit staat volgens hem ter discussie:

Meanwhile, police legitimacy in their core mission has been under pressure. On the one hand, the very deterrence-based strategies – particularly stop and search – that were deployed to reduce crime in public places have created a gulf between police and young people and minority communities. On the other, there have been failures to tackle domestic violence and the sexual exploitation of children.

In reactie hierop worden in het Verenigd Koninkrijk – en ook in Nederland – nieuwe modellen ontwikkeld, met in deze context als belangrijk voorbeeld de nadruk op het beschermen van kwetsbaren⁵¹. Het gaat hier om in potentie fundamentele veranderingen, waarbij ook verandert wat als de ‘kerntaak’ van de politie wordt gezien, dus niet langer ‘boeven vangen’ maar ‘kwetsbaren beschermen’ – waarbij boeven vangen niet langer het *doel* is, maar één van de *instrumenten* om kwetsbaren te beschermen.

Interessant is dat dit zeer concrete consequenties kan hebben voor de zichtbare handhaving door de politie. Zo stelde de *Chief Constable* van de *West Midlands Police* onomwonden dat een focus op cybercrime en het beschermen van de kwetsbaren – in een context waarbij middelen en capaciteit noodzakelijkerwijs gelimiteerd zijn – impliceert dat het publiek zal moeten wennen aan het gegeven dat de politie in hoge mate uit het straatbeeld zal verdwijnen⁵². Volgens sommigen zal bovendien ‘zien wat er gebeurt’ onder invloed van technologische ontwikkeling – met het voor de hand liggende voorbeeld van de alom aanwezige camera’s, al dan niet onder *drones* – zich ontwikkelen

⁴⁹ Preadvies Auke J. van Dijk (mei 2001) *Veiligheidsconstructie: een maatschappelijk perspectief op de taakontwikkeling van de politie*. (p.7) “Het gaat hierbij in deze voorstudie niet in de eerste plaats om de organisatiestructuur maar om het organiserend vermogen van de politie, in samenwerking met anderen die een rol kunnen spelen bij de veiligheidszorg”.

⁵⁰ Auke van Dijk, Frank Hoogewoning & Maurice Punch (2015) *What Matters in Policing? Change, Values and Leadership in Turbulent Times*. Bristol (UK): Policy Press. Foreword Neyroud, p. xi.

⁵¹ Auke van Dijk & Frank Hoogewoning (September 2016) *Policing, Public Health and Vulnerable Populations – a framework and issues from a police perspective*. Paper written for the *International Consultation on Policing, Public Health and Vulnerable Populations* (Amsterdam, 1 October 2016). Agora Police & Security, Dutch police (Amsterdam).

⁵² Annual Conference (2015) Police Foundation (London): *Policing and protecting vulnerable people*.

tot een nieuwe nutsfunctie: alles is altijd en overal zichtbaar⁵³. In de *dystopie* van Dave Eggers – *The Circle* – leidt sociale druk er toe dat iedereen ‘vrijwillig’ met een ‘bodycam’ door het leven gaat, en is de nieuwe stelregel: ‘privacy is diefstal’⁵⁴. Wie kijkt naar de inzet van sociale media in China waarbij ‘sociale punten’ kunnen worden verzameld om de eigen reputatie van betrouwbaarheid te versterken – en het schijnbare enthousiasme daarvoor bij de burgers – ziet dat dat wellicht minder ver weg is dan we geneigd zijn te denken⁵⁵. En ‘zichtbaarheid’ is vanzelfsprekend enorm toegenomen met de komst van de mobiele telefoon en aanverwante gadgets⁵⁶: het moet al wel heel raar lopen wil een uitzonderlijke gebeurtenis niet door iemand digitaal worden gedeeld. In *The Circle* is het overigens een private organisatie – gemodelleerd naar Google – die in toenemende mate de voorheen publieke functies vervult. En tot slot regelen competente burgers steeds meer zelf, en wordt de overheid vooral gepercipieerd als onderdeel van het probleem, en niet van de oplossing. Wie heeft in een dusdanige wereld nog behoefte aan een visie op handhaving door geüniformeerde functionarissen op straat?

Dit zijn allemaal geen nieuwe ideeën en de conceptie van de politie als één van de partijen in het *policing web* of *safety & security web* behoort al lang tot de mainstream in de politiewetenschap en in de politiepraktijk. Hetzelfde geldt voor de wellicht nog fundamentele inzicht dat de politiefunctie in toenemende mate ‘maatschappelijk geïntegreerd’ raakt: in de netwerk- en informatiesamenleving zijn delen van die functie geïntegreerd in tal van andere – door technologie ondersteunde – functies. Het is fascinerend dat we daar in het publieke en politieke debat blijkbaar helemaal niets mee kunnen. De discussie gaat over de structuur, de middelen, de aanrijtijden, kosten van ICT, de noodzaak tot investeren in de kwaliteit van de opsporing, enzovoort. De discussie gaat niet over wat de bovenstaande ontwikkelingen betekenen voor de politiefunctie en de concrete politieorganisatie, en ook nog onvoldoende over wat voor soort politie we eigenlijk willen. Ondertussen krijgen nieuwe oplossingen gestalte *ondanks* de bestaande instituties en het tempo waarin dat gebeurt, neemt alleen maar toe: *Über, airbnb, blockchains, killer drones*.

Het lijkt er soms op dat ook strategie en visie concepten uit een ver verleden zijn: ‘Visie is als de olifant die het uitzicht belemmert’⁵⁷. In complexe omstandigheden is het beleid inderdaad dat we handelen naar bevind van zaken, en bij de ontstentenis van een visie hebben we vooral het debat over relictten van de tijd die achter ons ligt. Instituties hebben complexiteit ‘ontdekt’ en kunnen er niet mee overweg, en de toekomst wordt bepaald door aggregatie van de consequenties van het gedrag van ondernemende individuen en ondernemingen. Op het niveau van de instituties zijn tegelijkertijd steeds tegengestelde bewegingen zichtbaar: controle en loslaten, centralisering en professionele ruimte, uniformering en variëteit, mobiliteit en grenzen, globalisering en nationalisme, *Brexit* en *Verenigde Staten van Europa*. Kandinsky – verwijzend naar het citaat in de

⁵³ Benjamin Goold, Ian Loader and Angélica Thumala (2013) ‘The Banality of Security’, *British Journal of Criminology*, doi:10.1093/bjc/azt044, first published online: July 23, 2013

⁵⁴ Margaret Atwood (November 21, 2013) ‘When Privacy Is Theft’ in *The New York Review of Books*, on Dave Eggers (2013) *The Circle*. <http://www.nybooks.com/articles/2013/11/21/eggers-circle-when-privacy-is-theft/>

⁵⁵ *Volkskrant*, 25 april 2015, “China kent elke burger score toe - ook voor internetgedrag. China's Sociaal Krediet Systeem”, <http://www.volkskrant.nl/buitenland/china-kent-elke-burger-score-toe-ook-voor-internetgedrag~a3980289/>

⁵⁶ Er zijn voorbeelden te overvloed van de inzet van camera’s en *life streaming*.

⁵⁷ Uitspraak premier Rutte: <http://www.volkskrant.nl/politiek/reportage-de-liberaal-in-rutte-verzet-zich-tegen-visie~a3502974/>

inleiding – was waarschijnlijk een groter visionair dan hij zelf dacht, ook de 21^e wordt gekarakteriseerd door *And*.

Terug naar de leefomgeving: wereldwijde ontwikkelingen hebben specifieke lokale consequenties, een proces dat ook wel wordt aangeduid als 'glocalization'⁵⁸. In bijna elke denkbare toekomstige wereld blijft de leefomgeving er toe doen, de politiefunctie zal dan ook (in de zin van: eveneens) altijd lokaal gestalte krijgen. Waar het de feitelijke uitvoering betreft geeft *And* weinig houvast. Dienders worden geconfronteerd met de – zeker ook negatieve – gevolgen van de beschreven complexiteit, maar moeten tegelijkertijd handelen. In de beroemde beschrijving van Egon Bittner (1970) is de politie er in de eerste plaats om een einde te maken aan iets-dat-niet-zou-moeten-gebeuren-en-waaraan-iemand-iets-zou-moeten-doen-nu!⁵⁹ Zoals Kierkegaard aangeeft: *Either/Or*, voordat het schip op de rotsen loopt. Dus, de wereld is meervoudig, maar als er gehandeld moet worden is het toch of het één of het ander. In die zin kan de huidige tijd – nu zonder ironie – toch worden gekarakteriseerd door *And & Either/Or: And/Or*.

⁵⁸ Swyngedouw, E. (1997). Neither global nor local: Glocalization and the politics of scale. In Swyngedouw, E. (Ed.) *Spaces of Globalization: Reasserting the Power of the Local*. London: Longman.

⁵⁹ David Bayley (1994) *Police for the Future*, p.19: "In the apt words of Egon Bittner (1970), the key function of the police is to stop "something-that- ought-not-to-be-happening-and-about-which-someone-had-better-do-something-now"." [wiki] His most notable work is *The Functions of the Police in Modern Society* (1970), in which he argues that police are defined by their capacity to use force. Other significant works include *Aspects of Police Work* (1990), *The Capacity to Use Force as the Core of the Police Role* (1985), *Florence Nightingale in Pursuit of Willie Sutton: A Theory of the Police* (1974), and *The Police on Skid Row* (1967). The latter first presented police discretion as a necessary and positive police attribute. [end]

Handhaven en/of de vrede bewaren

Er zijn de nodige redenen te geven waarom de politie een rol zou moeten spelen bij lokale handhaving – kennen en gekend worden, van wijk tot wereld, enzovoort – maar dat leidt nog niet direct tot een opvatting over de opkomst van 'lichtblauw' en hoe de politie zich daartoe zou moeten verhouden. Wellicht zijn er alternatieve wijzen waarop vorm kan worden gegeven aan de achterliggende gedachten. Bijvoorbeeld: kennen en gekend worden kan wellicht veel beter worden vormgegeven door de inzet van (sociale) media dan door fysieke aanwezigheid in de buurt. En, van wijk tot wereld verwijst vooral naar het kunnen verbinden van informatie – analyse, kennis – op verschillende schaalniveaus dan naar de noodzaak van fysieke aanwezigheid. En waarom zou lokale *intelligence* niet aan de gemeente overgelaten kunnen worden, zo lang relevante informatie maar wordt gedeeld met bijvoorbeeld opsporingsdiensten? En zoals gezegd, steeds meer informatie is digitaal beschikbaar door een enorme toename van 'sensoren' en het vermogen patronen te herkennen in grote hoeveelheden schijnbaar ongestructureerde data ('big data'). Wie zich wil bezighouden met waar onze samenleving naar toe gaat – of zou moeten gaan – kan zich beter bezighouden met hoe dit proces verloopt, in plaats van zich druk te maken van ambtenaren in uniform op straat⁶⁰.

De kern van lokaal politiewerk is echter niet zozeer het handhaven van de wet maar veeleer het bewaren van de vrede. In de vorige paragraaf werd al verwezen naar het werk van Egon Bittner (1967)⁶¹ die als eerste probeert inhoud te geven aan wat dat dan precies zou kunnen zijn. Hij verwijst naar een onderscheid gemaakt door Banton (1964)⁶² tussen '*law officers*' en '*peace officers*', waarbij de essentie van *law officers* overigens is dat zij mensen aanhouden ('*making arrests*'). Bittner geeft het bewaren van de vrede inhoud door te kijken naar wat er van dienders wordt gevraagd (*demand conditions*) en door te kijken of er sprake is van bijbehorende vaardigheden (*practical skills*). Een belangrijk punt bij het bewaren van de vrede is dat er eigenlijk geen juridisch bepaalde 'opdracht' is en dat de diender ook niet wordt aangestuurd/ verantwoordelijkheid aflegt aan wat we in Nederland 'het gezag' zouden noemen. Dat is op z'n minst een stevige relativisering van het belang van scenario's met betrekking tot organisatiestructuur en sturing.

Eerst iets over wat er van dienders wordt gevraagd (*demand conditions*). Er zijn veel situaties – domeinen – problemen, etc. waar 'arresteren' niet mogelijk – niet voldoende – contraproductief – een te zwaar of kostbaar middel – is. Dit is ook precies de reden waarom discretionaire bevoegdheid ('professionele ruimte') cruciaal is. Overigens is de *mogelijkheid* om – zo nodig met geweld – te arresteren een noodzakelijke basis voor veel door dienders gekozen alternatieve oplossingen. Het belang van het monopolie op legitiem gebruik van geweld toont zich hier heel concreet (PIO pp. 37-41; Bittner 1980).

⁶⁰ Kevin D. Haggerty & Richard V. Ericson eds. (2006) *The New Politics of Surveillance and Visibility*. Toronto-Buffalo-London: University of Toronto Press. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (april 2016) *Big Data in een vrije en veilige samenleving*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

⁶¹ Egon Bittner (1967) 'The Police on Skid-Row: A Study of Peace Keeping', *American Sociological Review*, Volume 32, Issue 5, pp. 699-715.

⁶² Michael Banton (1964) *The Policeman in the Community*, New York: Basic Books, pp. 6-7.

Egon Bittner schrijft al in 1967 over twee issues die – nog of weer – zeer actueel zijn: het belang van 'kwetsbaren' en 'etnisch profileren'. In beide gevallen is de basis dat mensen geen 'normaal' leven leiden, en dat heeft consequenties voor de politie die immers gericht is op de reproductie van de bestaande orde⁶³, waarbij 'normale' mensen het vanzelfsprekende uitgangspunt zijn. Het is de moeite waard Bittner uitgebreid te citeren (1967, p. 703-4):

The police have certain special duties with respect to persons who are viewed as less than fully accountable for their actions. Examples of those eligible for special consideration are those who are under age and those who are mentally ill. Although it is virtually never acknowledged explicitly, those receiving special treatment include people who do not lead "normal" lives and who occupy a pariah status in society. This group includes residents of ethnic ghettos, certain types of bohemians and vagabonds, and persons of known criminal background. The special treatment of children and of sick persons is permissively sanctioned by the law, but the special treatment of others is, in principle, opposed by the leading theme of legality and the tenets of democratic faith. The important point is not that such persons are arrested more often than others, which is quite true, but that they are perceived by the police as producing a special problem that necessitates continuous attention and the use of special procedures.

Discretionaire bevoegdheid is tegelijkertijd noodzakelijk en risicovol. En, voor de latente dreiging van geweld geldt dat in nog sterkere mate. Politiewerk is bij Bittner in essentie wat we vandaag 'contextgedreven' zouden noemen. Hoe gaat de diender in skid-row – plaats van handeling in Bittners beroemde studie – te werk? Van belang is vast te stellen dat skid-row een gewelddadige context is (1967, 707):

Thus, his task is formulated basically as the protection of putative predators from one another. The maintenance of peace and safety is difficult because everyday life on skid-row is viewed as an open field for reciprocal exploitation. As the lives of the inhabitants lack the prospective coherence associated with status incumbency, the realization of self-interest does not produce order. Hence, mechanisms that control risk must work primarily from without.

Het is in die context dat de werkwijze van de diender wordt besproken. In die context gaat het om het kennen van de situatie en het kennen van de burgers – en het op basis daarvan handelen – teneinde problemen op te lossen. De diender die zich in skid-row ten doel zou stellen 'onpersoonlijk de wet te handhaven' zou het niet lang uithouden. Hoogewoning (1993, p.13)⁶⁴ verwijst in dat verband naar Wilson (1968)⁶⁵:

⁶³ Richard V. Ericson (1982) *Reproducing Order: A Study of Police Patrol Work*. Toronto: University of Toronto Press.

⁶⁴ F.C. Hoogewoning (1993) Van driehoeksoverleg tot wijkagent. De politie in overleg over sociale veiligheid in Amsterdam, Rotterdam en Den Haag. *Politiestudies* 11. Arnhem / Antwerpen: Gouda Quint bv / Kluwer Rechtswetenschappen.

⁶⁵ Wilson, James Q. (1968) *Varieties of Police Behavior. The Management of Law and Order in Eight Communities*. Cambridge: Harvard University Press.

Volgens Wilson (1968) wordt de taak tot handhaving van de rechtsorde in de praktijk vertaald in 'handling the situation'. De aard van het politiewerk brengt met zich mee dat de politieagent op straat moet bepalen welke actie passend is bij de situatie waarmee hij wordt geconfronteerd.

Wie Bittner leest krijgt een helder beeld van hoe lokaal politiewerk er uit ziet in een uitdagende context. Er is niemand die in die context voorstelt dat dat werk gedaan zou kunnen worden door gemeentelijke handhavers. De Nederlandse context is gelukkig een totaal andere. Over het algemeen is er voldoende sociale structuur en gedragen mensen zich voldoende 'normaal' om te kunnen spreken van geordend maatschappelijk verkeer. Verstoringen daarvan zijn dan vooral incidenten waarbij de hulp van de politie kan worden ingeroepen. Waar op skid-row geweld nooit ver weg is, geldt dat in Nederland in veel mindere mate. Bevestiging van de norm blijft altijd noodzakelijk, en ondanks de hernieuwde aandacht voor de participatiesamenleving heeft onze geïndividualiseerde en heterogene samenleving daarbij behoefte aan functionarissen om de afname van sociale controle te compenseren. Gemeentelijke handhavers worden dan ook gezien als gastheren en -vrouwen die een ordelijk verloop van het maatschappelijk verkeer ondersteunen⁶⁶.

Er is ook sprake van een tegen- of onderstroom waar onder veel verschillende termen naar wordt verwezen: korte lontjes, hufterigheid⁶⁷, de 'dikke ik', de publieke ruimte als huiskamer, de assertieve burger die zich niets meer laat gezeggen, de noodzaak tot een beschavingsoffensief, de ervaren toename van (zinloos) geweld. En dit gaat samen met toegenomen polarisatie: in het publieke en politieke debat, tussen minderheden en meerderheid, tussen "wij" ("brave hardwerkende burgers") en "zij" ("criminele Marokkaanse jongeren"), de elite en 'het volk'. Het zijn ook deze ontwikkelingen die ten grondslag liggen aan de roep om geweldsmiddelen bij de boa's. Daarbij wordt dan meestal nog wel een onderscheid gemaakt tussen 'beschermende' en 'offensieve' middelen, maar het kan je nu gebeuren dat je gevraagd wordt naar je vervoerbewijs door twee in het zwart geklede en gespierde controleurs – met handboeien en een steekwerend vest. Dat duidt toch op een besef van potentieel geweld, en roept dat ook tegelijkertijd op. Het is zoals bij de oude wetmatigheid over zichtbare politie – in het bijzonder de Mobiele Eenheid – dat als het onveilig is de aanwezigheid van politie geruststelt, maar als het (objectief) veilig is (te) veel politie juist leidt tot gevoelens van onveiligheid: er is hier blijkbaar wat aan de hand. Voor diegenen die de potentieel geweld willen gebruiken, is de aanwezigheid van (veel) politie of 'stoere' handhavers een mogelijkheid – en katalysator – voor een confrontatie. En – om bij het voorbeeld van het openbaar vervoer te blijven – als burger ervaar je ook dat de 'stoere' handhavers je met een andere attitude tegemoet treden dan de dan de klassiek dienstverlenende conducteur. Tegelijkertijd kunnen we niet de ogen sluiten voor – in de media ook zeer breed uitgemeten – geweldsincidenten in het openbaar vervoer. In de volgende paragraaf gaan we nader in op de betekenis van geweld en door wie dat wordt uitgeoefend.

⁶⁶ Eric Bervoets & Ben Rovers (2016) *Wat vindt het publiek van gemeentelijke handhavers? Onderzoek naar het imago van gemeentelijke handhavers in vijf gemeenten*. Bureau Bervoets / BTVO.

<http://www.bureaubervoets.nl/files/pagecontent/Imago%20Handhavers-Bureau-Bervoets-BTVO.pdf>

⁶⁷ Bas van Stokkom (2010) *Wat een hufter! Ergernis, lichtgeraaktheid en maatschappelijke verruwing*. Amsterdam: Boom.

Distributie van het geweldsmonopolie

Waar geweld in beeld komt – of dreigt te komen – gaat het niet langer primair over handhaving van wet- en regelgeving maar inderdaad over het bewaren van de vrede, zoals hierboven door Bittner beschreven. Dat betekent tegelijkertijd de noodzaak tot relatief ongeordende ‘professionele ruimte’ waarbij het handelen niet wordt bepaald door de regel maar door de context. En dat betekent vervolgens veel variatie, en dat kan alleen onder een aantal condities. Een belangrijke voorwaarde is herkenbaarheid: ondanks variatie in gedrag is duidelijk met wie de burger van doen heeft. Het is van belang dat ‘het instituut’ als noodzakelijk en legitiem wordt gezien – ook als het specifieke gedrag van een diender in een gegeven context tegen de ervaren eigen belangen ingaat⁶⁸. En de professional die de concrete uitdrukking is van het geweldsmonopolie moet *in iedere situatie* in staat zijn tot een oplossing te komen, en dat impliceert vanzelfsprekend bepaalde kerncompetenties. Overigens is daaromtrent het nodige dedain: wat de diender op straat doet, kun je aan iedereen overlaten. En dat was ook al het geval in 1967 (Bittner, p.715):

The uniformed patrol, and especially the foot patrol, has a low preferential value in the division of labor of police work. This is, in part, at least, due to the belief that “anyone could do it.” In fact, this believe is thoroughly mistaken.

Er zijn de nodige redenen waarom het onverstandig is over te gaan tot ‘distributie van het geweldsmonopolie’ en dat heeft alles te maken met feit dat het hier gaat om een symbolische functie. Daar waar – de dreiging met – geweld in beeld komt gaat het om een cruciale grondslag van de politiefunctie die ook een aparte institutionele vorm rechtvaardigt: ‘de politie’. Het lijkt vanuit dat perspectief een heel slecht idee als daar een ‘glijdende schaal’ wordt gecreëerd door het toestaan van geweldsmiddelen voor gemeentelijke handhavers. Als geweld in beeld komt, gaat het over de politiefunctie en – zoals gezegd – ‘de politie’. De vraag naar geweldsmiddelen voor gemeentelijke handhavers komt voort uit een – al dan niet strategisch ingezette – verwarring over de rol.

Het is een ongelukkige ontwikkeling dat het streven naar volwaardige handhaving door de gemeenten langs de lijn van de buitengewoon opsporingsambtenaar loopt. Het gaat niet primair over ‘opsporing’ bij gemeentelijke handhaving in de publieke ruimte maar zoals gesteld veeleer over bevestiging en ondersteuning van de norm. Het idee van gastheren en -vrouwen in de publieke ruimte is een goed idee en iets anders maar *net zo belangrijk* als de politiefunctie. Op lokaal niveau kan – zonder straffen – worden vormgegeven dat strafrecht inderdaad ultimum remedium blijft, en de gemeenten kunnen in de leefomgeving integraal ondersteunen vanuit de vele relevante domeinen: wonen, werken, opleiding, sociale ondersteuning, onderhoud en inrichting openbare ruimte, enzovoort. In dat pakket past zeker ook gemeentelijke handhaving.

En, zoals aangegeven, er is al meerdere decennia een beweging naar het betrekken van meer en meer actoren bij veiligheid en ook de politie – voor zover haar een eigen agenda toegedicht mag worden – stimuleert dat actief. Dat zal ook niet ophouden en alleen maar

⁶⁸ Jurriën Rood (2013) *Wat is er mis met gezag? Een nieuwe visie op autoriteit*. Rotterdam: Lemniscaat b.v.

verder versnellen, de recente ontwikkelingen rondom de gemeentelijke informatiepositie⁶⁹ maar ook bijvoorbeeld de zogenoemde Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding⁷⁰ illustreren dat. Zorgwekkend – op het gevaar of in herhaling te vallen – is wel dat ook de bestuurlijke focus ligt op het straffen; paradoxaal genoeg duidt het huidige klimaat van ‘straffen’ op de noodzaak juist te investeren in niet-straffen (Garland 1996,445). Immers, het eerder genoemde proces van responsabilisering heeft ook alles te maken met de grenzen aan de traditioneel georganiseerde politiefunctie en de titel van de klassieke referentie over dit onderwerp is veelzeggend (Garland 1996)⁷¹: *The limits of the sovereign state. Strategies of crime control in contemporary society*. Garland start zijn betoog met een verwijzing naar de betekenis van straffen (p. 445):

One insight that Friedrich Nietzsche shares with Emile Durkheim – perhaps the only insight shared by these very different thinkers – is that strong political regimes have no need to rely upon intensely punitive sanctions. Punitiveness may pose as a symbol of strength, but it should be interpreted as a symptom of weak authority and inadequate controls⁷².

Het lijkt goed dat de gemeenten bij de verdere ontwikkeling van de handhaving het dwaalspoor van de ‘opsporing’ en het strafrecht verlaten⁷³. In die zin is de stap die Amsterdam en Den Haag zetten voor een bestuurlijke benadering van bijvoorbeeld overlast interessant, hoewel de bestuurlijke handhavers in de huidige context dan nog steeds boa zijn voor wat betreft de wet op de identificatie. De huidige praktijk is ook dat gemeentelijke handhavers vaak in actie komen bij overtreding van de APV en vervolgens tot aanhouding overgaan op basis van de weigering te identificeren. Het dient echter bij gemeentelijke handhaving om meer te gaan dan alleen een andere grondslag – straf versus bestuur – het gaat vooral ook om een andere benadering. Het bestuursrecht inzetten met een strafrechtperspectief in het achterhoofd heeft ongewenste consequenties, waarbij bestuursrechtelijke maatregelen via de achterdeur – en dus zonder alle waarborgen die het strafrecht karakteriseert – alsnog kunnen leiden tot vrijheidsberoving.

Het gaat – of zou moeten gaan – daadwerkelijk om een andere functie en in die zin kan toezicht en handhaving (volledig) door de gemeenten worden vormgegeven. Hoe zou dat er dan uit kunnen zien? Het *nodal governance* perspectief van Johnston & Shearing (2003) lijkt bruikbaar⁷⁴. Zij maken onderscheid tussen ‘manieren van denken’ (*mentalities*), methoden om de maatschappelijke uitkomsten te beïnvloeden (*technologies*), de beschikbare hulpbronnen of capaciteit (*resources*), en de vorm van de institutie (*institutional structure*). Zo geformuleerd ziet het er weer behoorlijk

⁶⁹ Notitie *Versterking informatiepositie lokaal bestuur*, 20-04-2016

⁷⁰ Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding (kamerstukken)

⁷¹ David Garland (1996) “The limits of the sovereign state. Strategies of crime control in contemporary society”. *The British Journal of Criminology*, vol.36, no.4, pp. 445-471.

⁷² Nietzsche (1887/1956) *The Genealogy of Morals*, p.205; Durkheim (published posthumously 1925/1973) *Moral Education*, p.199.

⁷³ Overigens zou ook voor de politie in toenemende mate mogen gelden dat klassieke opsporing minder centraal komt te staan. Sommigen spreken over het strafrecht als een achterhaalde 19^e eeuwse manier van werken. Terugverwijzend naar het onderscheid gemaakt door Banton (1964) is er meer behoefte aan ‘*peace officers*’ dan aan ‘*law officers*’.

⁷⁴ Les Johnston & Clifford Shearing (2003) *Governing Security: Explorations in Policing and Justice*.

overzichtelijk uit, en van belang is dat de gemeentelijke handhaving 'eigen' antwoorden geeft op deze vraag en zichzelf niet ziet als een 'politie light', een gemeentepolitie in wording, en dus ook niet als – met excuus voor het gebruik van deze term eerder in dit essay – 'lichtblauw'.

Het is onwerkbaar een helder onderscheid te maken in één publieke ruimte tussen – bijvoorbeeld – veiligheid en leefbaarheid en daar dan een taakverdeling tussen politie en gemeentelijke handhavers aan te koppelen. Wat wel kan is dat – nadrukkelijk bijvoorbeeld – handhaving door de gemeente niet uitgaat van 'straffen' maar van bevestiging van de norm en ondersteuning (*mentality*), dat de handhaving sterk gericht is op het versterken van de sociale veerkracht (*technologies*), dat daarbij eenvoudig en doeltreffend alle gemeentelijke diensten kunnen worden ingeschakeld (*resources*), en dat er wordt gekozen voor een herkenbare door de burgemeester aangestuurde en op wijkniveau vormgegeven gemeentelijke handhavingsorganisatie (*institutional structure*).

Wat zou gemeentelijke handhaving 'nieuwe stijl' betekenen voor de politie? Kan de politie weg uit de buurt en zich beperken tot de cruciale functie in relatie tot geweld tot het zijn van back-up en uiterste middel? En alleen indien noodzakelijk als schakel naar de inzet van het strafrecht c.q. opsporing? Kan dat bijvoorbeeld door een terugkeer naar de kazerne⁷⁵ en door zich te beperken tot de noodhulp en (grootschaliger) versterking van de openbare orde? Waarbij dan geldt dat hoe meer geordend de context, hoe minder potentieel geweld, dus hoe geringer de noodzaak de vrede te bewaren en dus hoe minder politie.

In algemene zin klopt dit zeker: hoe spannender hoe groter de noodzaak tot een aanwezige politie inclusief het ondertussen klassieke adagium 'kennen en gekend worden' – zie de aanpak van de diender in skid-row. De grote vraag is dan of we daar ook een 'formule' voor kunnen ontwerpen: hoeveel politie en 'hoe dichtbij' is adequaat? Het vinden van een 'formule voor de politiesterkte' was ook de expliciete opdracht aan de Projectgroep Organisatiestructuren ('POS') die die vraag echter gebruikte als aanleiding om een fundamenteel verhaal te houden over de politiefunctie en met *Politie in Verandering* in 1977 één van de grootste monumenten voor de Nederlandse 'denkende politie' oprichtte.

Zoals beschreven, staat – in ieder geval in de beleidsdocumenten en politieke uitlatingen – de maatschappelijk geïntegreerde politie en het belang van lokaal politiewerk niet ter discussie. Tevens is duidelijk dat er grote (maatschappelijke) krachten zijn die leiden tot een nadruk op kerntaken en een beweging bij de (lokale) gemeenschap vandaan. Een groot probleem is dat we de waarde van lokale aanwezigheid – als voorwaarde voor het bewaren van de vrede – niet kunnen kwantificeren: we weten niet wat het minimum is, weten niet wat het oplevert, wat er mis gaat als we het niet doen, enzovoort. Vooralsnog lijkt het enige harde norm één wijkagent per 5000 inwoners – ooit geformuleerd in *Politie in ontwikkeling* (2005) waarbij de gedachte was dat de politie ook een soort basisfunctie is, zoals dat ook geldt voor bijvoorbeeld de huisarts. Het recente onderzoek (Terpstra 2016) naar de basisteams laat zien dat vooralsnog van de functie van de wijkagent als

⁷⁵ Reiner, Robert (2012), *In praise of fire brigade policing: contra common sense conceptions of the police role*. What if...? series of challenging pamphlets. The Howard League for Penal Reform, London, UK.

'spin in het web' niets terecht komt. Er is blijkbaar ook iets aan de hand met de roloppvatting van de politie, waarbij de nadruk ligt op 'boeven vangen' in plaats van op de basispolitiezorg. Bovendien kunnen de omstandigheden soms snel veranderen: van een vredig dorpje - zoals Geldermalsen - in korte tijd naar een gepolariseerd strijdtoneel waar wereldwijde ontwikkelingen en de lokale gevolgen daarvan worden uitgevochten; en waar het democratisch proces niet langer ordelijk kan verlopen. En noodzakelijke relaties *als* het spannend wordt veronderstellen goede relaties *voordat* het spannend wordt.

Een voor de hand liggende benadering is te kijken naar de tevredenheid - hoe we die dan ook operationaliseren - van de lokale gemeenschap en 'partners in veiligheid' over de politie. Hieraan kleven ten minste twee evenzeer voor de hand liggende problemen: de vraag naar politie zal hoogstwaarschijnlijk altijd hoger zijn dan de beschikbare middelen en naarmate 'anderen' minder doen komen de gevolgen daarvan als vanzelf uiteindelijk bij de politie terecht. Het 'lot' van burgers - partners - gezag - politie dient dus met elkaar verbonden te zijn en de (altijd tijdelijke) uitkomst moet op draagvlak van de gemeenschap kunnen rekenen. Dat betekent ook dat er samen wordt opgetrokken. Een mooi in voorbeeld van het belang dat gehecht wordt aan samenwerking tussen burgers en politie is het CITYCoP project (<http://citycop.eu/>):

"The CITYCoP project looks for common features and best practices embraced by successful community policing apps worldwide and aims then to produce a uniquely European solution, including a smartphone app and an on-line portal, to be deployed in every European city, while still retaining its "local flavour"."

Daadwerkelijke activering van burgers blijkt overigens niet eenvoudig en is ongelijk verdeeld over verschillende wijken en gemeenschappen, waarbij helaas geldt dat hoe minder noodzakelijk participatie is, hoe eenvoudiger het tot stand komt⁷⁶. Onderzoek laat overigens zien dat burgers bij geringe tot gematigde overlast vooral vragen om preventieve en ondersteunende maatregelen en zeer bereid zijn daar ook zelf aan bij te dragen. Pas bij ernstige overlast ontstaat de roep tot repressief optreden⁷⁷. Duidelijk is dat 'voldoende aanwezigheid' context-afhankelijk is en zich niet laat vangen in een uniforme blauwdruk. En daarmee is ook duidelijk dat 'de politie' zelf een opvatting moet hebben, en dat de concrete uitwerking daarvan inherent contextafhankelijk is.

Tegelijkertijd is duidelijk dat de politie steeds nadrukkelijker in staat zal moeten zijn zich te verantwoorden over de inzet van capaciteit en middelen en dat voor een niet eenvoudig in output cijfers te vangen functie. Dat is echter geen reden om het niet te proberen en te komen tot 'de best mogelijke meting': wie het beter weet mag het dan zeggen. Daarbij zou ook gedacht kunnen worden aan de analogie van de zogenoemde 'stresstest' voor banken. De perceptie van zowel de burgers, professionals, andere stakeholders en het gezag kan daarbij een belangrijke rol spelen. Als gedachte-experiment - en terugverwijzend naar de wijkagent als de belangrijkste bestrijder van terrorisme - zou gedacht kunnen worden aan een inschatting over het vermogen na een

⁷⁶ Auke J. van Dijk, Frank Hoogewoning & Sandra ter Woerds (2013) *Op het snijvlak van zorg en veiligheid: professionals over kwetsbare groepen en wijken*. Korps Nationale Politie, Eenheid Amsterdam.

⁷⁷ Auke J. van Dijk & Frank C. Hoogewoning, 2e editie (2009) *Overlast en veiligheid: de betekenis van overlast voor de politie Amsterdam-Amstelland*. Politie Amsterdam-Amstelland.

(onverhoopte) aanslag dicht bij de gemeenschap te komen in plaats van er vandaan te bewegen. Dat kan ook wat minder dramatisch: vergroot een incident met 'treitervloggers' de afstand tussen de politie en de gemeenschap of leidt het juist tot een afname van die afstand?

Er is ook in de wetenschappelijke literatuur in toenemende mate aandacht voor dit type noodzakelijkerwijs ingewikkelde meetproblemen, met betrekking tot veiligheid maar vooral ook op het domein van de (publiek) gezondheid. Hier kan nadrukkelijk bij worden aangesloten. Variatie in politieoptreden is nodig en er moet tegelijkertijd verantwoording over worden afgelegd, en het draagvlak voor een politie die dat probeert vorm te geven is groot. Dat impliceert overigens ook dat er volstrekte helderheid is over de grenzen aan variatie – wat is de bandbreedte – aangezien de symbolische functie van 'de politie' ondeelbaar is⁷⁸.

⁷⁸ Overigens ook een centrale aanbeveling uit het vierde onderzoek vorming nationale politie van de Inspectie Veiligheid en Justitie (juni 2015) *Het verder in werking brengen van de basisteams*.

Een politieke opvatting over handhaving!

We zijn dit essay gestart met de constatering dat de politie geen opvatting heeft over de verhouding tot gemeentelijke handhaving. Wie echter kijkt naar de feitelijke ontwikkeling ziet een consistente lijn: de politie vindt het een goed idee als toezicht en handhaving door de gemeenten wordt vormgegeven. En, buitengewoon relevant: de nationale overheid en de lokale overheden zijn het hier van harte mee eens. Het gaat om een geleidelijke ontwikkeling zonder expliciete stellingnames, en die ook als een 'gegeven' wordt gezien. De beleidsformuleringen bijvoorbeeld rond de boa's spreken niet van keuzen maar van aanpassingen aan de gegroeide praktijk, in de volgende trant: "we moeten iets met de gemeentelijke handhavers, want de trend is dat de politie zich terugtrekt op haar kerntaken". Blijkbaar leent het onderwerp zich slecht voor expliciete keuzen en bijbehorende discussies, en dat is sinds de nationalisering – en bijbehorende politisering – van de politie niet beter op geworden. Dat is verklaarbaar, en tegelijkertijd risicovol: wie geen positie kiest hoeft zich ook niet te verantwoorden. Het sluit aan bij de klacht in het eerder aangehaalde artikel van Terpstra en Gunther Moor (2012) dat het Korps Nationale Politie alles voor iedereen wil zijn en daarmee wordt een barrière opgeworpen voor het voeren van een scherp debat.

Zo ook ten aanzien van de handhaving. De stilzwijgende consensus over dit thema leidt tot het ontbreken van een gefundeerde opvatting over waar het uiteindelijk toe zou moeten leiden. Voor de politie geldt dat zolang ze nog steeds 'formeel' bezig is met lokale handhaving en er tegelijkertijd te weinig capaciteit voor heeft (voor vrij maakt) is het prima de gemeente toezicht en handhaving in toenemende mate overneemt. De vraag hoe de politie eruit ziet zonder een functie in de lokale handhaving hoeft dan niet te worden gesteld. Bij de overheden is een vergelijkbaar mechanisme zichtbaar: zolang de politie onvoldoende doet en de gemeentelijke handhavers nog onvoldoende mogen, hoeft er niet te worden nagedacht over hoe het er dan uitziet als de gemeente daadwerkelijk over de lokale handhaving gaat.

Er is als gevolg van de impliciete consensus sprake van aandacht voor de 'verkeerde probleemstelling'. Dat de politie geen expliciete opvatting heeft over gemeentelijke handhaving is wellicht geen groot probleem, dat zij ook geen heldere opvatting heeft over de concrete inrichting van lokaal politiewerk – ook in relatie tot de 'partners in veiligheid' en de burgers – is wel een groot probleem. Lokaal politiewerk gaat niet in de eerste plaats over handhaving maar over 'het bewaren van de vrede' en in die zin is het disfunctioneren van de basisteams (Terpstra *et al* 2016) buitengewoon zorgwekkend. De logica achter de basisteams is het belang van lokaal politiewerk, en het onvoldoende functioneren daarvan heeft te maken met onvoldoende expliciete aandacht voor datzelfde lokale politiewerk.

Voor de overheden geldt evenzeer dat het ontbreekt aan een opvatting over wat 'gemeentelijke handhaving' nu precies is, en is het gemakzuchtige betoog dat het de ruimte opvult die de politie achterlaat. Dat is op zijn minst vreemd, de gemeente is immers geen politie. Dus, of een nieuwe gemeentepolitie of een ander perspectief op handhaving – waarbij duidelijk zal zijn dat de laatste optie in ieder geval in dit essay de voorkeur heeft.