
Nationale Politie: twee taken, één organisatie

In de afgelopen decennia zijn geleidelijk aan gemeentelijke toezicht- en handhavingsorganisaties van de grond gekomen. De kiem van deze ontwikkeling werd gelegd door de Commissie-Roethof. In 1984 stelde deze commissie vast dat de aanpak van (toen nog kleine) criminaliteit door louter politie en justitie een onmogelijke opgave is¹. De Commissie-Roethof gaf aan dat ook andere partijen een bijdrage kunnen leveren. Gemeenten hebben sindsdien de handschoen opgepakt en zijn zich daadwerkelijk gaan bezighouden met de aanpak van ergernissen in de publieke ruimte. Door gemeenten werd een steeds groter beroep gedaan op stads-, parkeer-, parkwachten en vele 'andere' soorten van wachten, die de voorbode waren van de huidige groei van gemeentelijke ambtenaren met buitengewone opsporingsbevoegdheden (de zogenaamde gemeentelijke boa's). De taken van de gemeentelijke boa's werden steeds ruimer; zij waren niet alleen met toezicht belast, maar ook met handhaving en hulpverlening. Thans vormen de gemeentelijke boa's een herkenbaar patroon in het straatbeeld. De Minister van Justitie en Veiligheid bepaalt welke geweld- of vrijheid beperkende middelen een boa mag gebruiken². Gemeentelijke boa's mogen handboeien, wapenstok en pepperspray als geweldsmiddelen gebruiken. Een boa is anders dan een reguliere politieambtenaar geen integrale handhaver met algemene opsporingsbevoegdheid, maar heeft een specifieke en afgebakende taak.

De uitbouw van gemeentelijke boa's werd extra gevoed door het zich steeds meer terugtrekken van de politie uit de publieke ruimte. Als argument werd hiervoor aangegeven dat de politie zich diende te concentreren op haar 'kerntaken', met name het 'boeven vangen'. Dit argument gaat voorbij aan het feit dat de politie wettelijk gezien twee taken dient te vervullen, namelijk (1) handhaven van de openbare orde en hulpverlening en (2) opsporen van strafbare feiten. Met de komst van de Nationale Politie in januari 2013 is de terugtrekkende beweging van de politie uit buurten en wijken alleen maar versterkt³. Met het stelsel van de Nationale Politie ontbreekt het burgemeesters aan beheersbevoegdheden. Daardoor is de band tussen het lokale bestuur en de Nationale Politie veel losser geworden⁴.

Voor burgemeesters als dragers van het gezag voor de openbare orde en hulpverlening wordt de inzet van boa's steeds noodzakelijker. Enerzijds wordt immers de roep in de samenleving om meer toezicht en handhaving, meer blauw op straat, meer surveillance en een hardere aanpak steeds luider. Anderzijds wordt het steeds moeilijker de gezagsrol waar te maken door het nijpende tekort aan

¹ Commissie Kleine Criminaliteit, *Interim-rapport*, Den Haag, 1984. Deze commissie werd naar haar voorzitter de Commissie Roethof genoemd.

² Boa's zijn in zes domeinen werkzaam, namelijk (1) openbare ruimte (hier vallen de gemeentelijke boa's onder), (2) Milieu, welzijn en infrastructuur, (3) onderwijs, (4) openbaar vervoer, (5) werk, inkomen en zorg en (6) generieke opsporing.

³ Overigens is er ook op overige terreinen sprake van het afstoten van werkgebieden van de politie. Denk aan het optreden van de politie ten aanzien van het milieu, verkeer, spoorwegen, luchtvaart en waterwegen. Volgens de SMV is het ook in de toekomst niet wenselijk dat dit afstoten zonder ruchtbaarheid plaatsvindt. De SMV acht het gewenst dat over ieder voorstel tot afstoten van taken door de Nationale Politie een publiek debat kan plaatsvinden.

⁴ J. Terpstra, B. van Stokkom en P. Foekens, *Burgemeesters over hun Nationale Politie: een onderzoek naar de opvattingen van burgemeesters over hoe zij hun rol als gezagdrager onder het regime van de Nationale Politie kunnen waarmaken*, Den Haag: SMV, 2015.

politiepersoneel. Bij de politie worden grote personeelsproblemen verwacht door uitstroom, vergrijzing en moeilijk opvulbare vacatures. Kortom, of de politie is er gewoonweg niet, of politiemensen worden ingeroosterd voor meer urgente klussen dan toezicht in buurten en wijken.

Nieuwe versnippering

Volgens de Stichting Maatschappij en Veiligheid (SMV), onder voorzitterschap van prof. mr. Pieter van Vollenhoven, is er met de invoering van de Nationale Politie onvoldoende aandacht besteed aan de consequenties die verbonden zijn aan de terugtrekkende beweging van de politie uit buurten en wijken en aan de komst van de huidige gemeentelijke boa's⁵. Volgens de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) ontwikkelen deze gemeentelijke boa's zich tot professionele handhavers die naar verwachting in 2020 allen zijn overgestapt naar één nieuw modeluniform.⁶ Daardoor lijkt een nieuw soort beperkte en niet breed inzetbare Gemeentepolitie in het leven te worden geroepen.

Naar de mening van de SMV dreigt hiermee een versnippering te ontstaan die bij de totstandkoming van de Nationale Politie nooit de bedoeling is geweest.⁷ De komst van nieuwe gemeentelijke handhavingsorganisaties brengt niet alleen een veel grotere versnippering teweeg, maar eveneens staat de onlosmakelijke verbondenheid van de twee politietaken, namelijk (1) handhaven van de openbare orde en hulpverlening en (2) opsporen van strafbare feiten, op de tocht. Dat ontkoppelen van beide politietaken is geen uitgangspunt van de Nationale Politie geweest. En ook in voorgaande politiebesteden (Gemeentepolitie en Rijkspolitie en daarna Regionale Politie) is nooit aan die onderlinge verbondenheid getornd.

Gelet op die twee van oudsher bestaande politietaken had zowel het ministerie van Veiligheid en Justitie, thans het ministerie van Justitie en Veiligheid, alsmede de Nationale Politie veel zorgvuldiger moeten omgaan met en aandacht moeten schenken aan de handhaving van de openbare orde en hulpverlening waarvoor de burgemeesters verantwoordelijk zijn. De huidige gang van zaken laat zich immers totaal niet rijmen met de filosofie achter de totstandkoming van de Nationale Politie. Het uitgangspunt bij de vorming van de Nationale Politie was immers het vormen van één niet versnipperde politieorganisatie⁸.

Zoals het er nu naar uitziet, is het bijna onvermijdelijk geworden dat er een nieuwe Gemeentepolitie ontstaat: gemeentelijke boa's die steeds meer bevoegdheden en geweldsmiddelen krijgen. Dat is de trend de afgelopen jaren is ingezet.

Hoe kan de huidige versnippering worden doorbroken?

De SMV wenst principieel ter discussie te stellen dat er sluipenderwijs naast de Nationale Politie nieuwe korpsen Gemeentepolitie gaan ontstaan. Het ontbreken van een visie op de betekenis van lokaal handhaven typeert deze ontwikkeling. In wezen lijkt de Nationale Politie tevreden dat toezicht en handhaving door de gemeenten nieuwe gestalten krijgen. Daar komt bovenop dat de nationale overheid en de lokale overheden deze ontwikkeling impliciet accepteren. Het gaat om een geleidelijke

⁵ De SMV heeft hier in september 2017 een discussienota over gepubliceerd: *Twee stromen in het politielandschap?* Zie ook: Auke J. van Dijk, *De toekomst van de lokale handhaving reframed*, Den Haag: SMV, 2017.

⁶ *Visie in de openbare ruimte*, VNG; *Handhaving sterk in de openbare ruimte. Omdat de burger dat van ons verwacht*, VNG maart 2016

⁷ Bij zijn toespraak op 3 januari 2013 in Den Haag ter gelegenheid van de officiële start van de Nationale Politie noemde de toenmalige minister van Veiligheid en Justitie Opstelten het tegengaan van de versnippering van de politieorganisatie één van de motieven voor de vorming van de Nationale Politie.

⁸ De keuze voor één Nationale Politie werd ingegeven door de gebrekkige samenwerking tussen de regionale korpsen met hun onderlinge verschillen. Ook speelde de toenemende (internationale) criminaliteit een rol. Er ontstond behoefte aan meer efficiency.

ontwikkeling zonder expliciete keuzes en stellingnames⁹. Het is een ontwikkeling die de nationale overheid, gemeenten en de Nationale Politie kennelijk als een vaststaand 'gegeven' beschouwen. Het beleid rond de lokale handhaving is niet gebaseerd op keuzes, maar op voortdurende aanpassingen aan de gegroeide praktijk. Er is sprake van een stilzwijgende consensus, zonder visie. Voor de Nationale Politie geldt dat zij nog altijd 'formeel' zorgt voor lokale handhaving, maar tegelijkertijd maakt zij er te weinig capaciteit voor vrij en vindt zij het prima dat gemeenten in belangrijke mate toezicht en handhaving overnemen¹⁰.

De dreigende tweedeling in het reguliere politielandschap (Nationale Politie en nieuwe korpsen Gemeentepolitie) is volgens de SMV te voorkomen als de Nationale Politie weer het hele spectrum bij de uitoefening van haar twee wettelijke taken tot haar werkterrein beschouwt. Dat wil zeggen opsporen van strafbare feiten onder het gezag van de officier van justitie en handhaven van de lokale orde en hulpverlening met de burgemeester als gezagsdrager.

Om dit te bewerkstelligen zijn volgens de SMV de volgende maatregelen noodzakelijk:

- in iedere gemeente worden beide politietaken door functionarissen van de Nationale Politie uitgeoefend;
- in onderling overleg stellen beide gezagsdragers¹¹ in iedere gemeente de benodigde sterkte voor het uitoefenen van beide politietaken vast. Op deze wijze kunnen zij aangeven welke politiesterkte noodzakelijk is om hun gezagsrollen te kunnen uitoefenen. Deze sterkte blijft gehandhaafd en is niet meer afhankelijk van op centraal niveau genomen beslissingen;
- indien de gewenste sterkte niet wordt gehonoreerd, kunnen gemeenten bij de Nationale Politie nieuwe politiefunctionarissen aanvragen. Deze politiefunctionarissen worden gefinancierd door de gemeenten¹², maar zij blijven deel uitmaken van de Nationale Politie;
- eveneens is een ernstig punt van overweging om gemeentelijke boa's bij de Nationale Politie onder te brengen in de rang van politieursurveillant;
- daarnaast kan om de beoogde sterkte te realiseren de inzet van politievrijwilligers ook interessante mogelijkheden bieden. Thans maakt de Nationale Politie niet of nauwelijks van politievrijwilligers gebruik¹³. Politievrijwilligers kunnen worden ingezet als specialist of medewerker in de basispolitiezorg. Beide gezagsdragers moeten worden geïnformeerd over de mogelijkheden van de inzet van politievrijwilligers.

De door de SMV bepleite maatregelen sluiten aan bij één van de aanbevelingen van de *Commissie Evaluatie Politiewet 2012* (naar haar voorzitter de Commissie Kijken genoemd) die in haar rapport van november 2017 bepleit dat de Nationale Politie voldoende ruimte biedt voor lokaal en regionaal maatwerk. Deze commissie wenst ook te voorkomen dat er lokaal een nieuw soort 'politie' ontstaat die

⁹ Auke J. Van Dijk, *De toekomst van de lokale handhaving reframed*, Den Haag: SMV, 2017.

¹⁰ Zie: Auke J. van Dijk en Pieter-Jaap Aalbersberg, Gemeentelijke handhaving en politie, in: *het Tijdschrift voor de Politie*, jrg. 79 / nr. 1/ 2017, pp. 6 – 8. Van Dijk is senior strategisch adviseur van de korpsleiding van de Nationale Politie en Aalbersberg is chef van de Eenheid Amsterdam van de Nationale Politie.

¹¹ De burgemeester als gezagsdrager voor de openbare orde en hulpverlening en de officier van justitie als gezagsdrager voor het opsporen van strafbare feiten.

¹² Thans financieren de gemeenten óók de gemeentelijke boa's.

¹³ SMV, *Hebben politievrijwilligers nog toekomst in ons land?*, Den Haag: SMV, november 2017.

in de praktijk nagenoeg geheel los van de Nationale Politie opereert¹⁴. De SMV is verheugd met deze stellingname van de commissie¹⁵.

Politieonderwijs

Het lijkt waarschijnlijk dat bovenstaande ingrijpende maatregelen alleen mogelijk zijn door het doorbreken van het monopolie van de Politieacademie voor politieopleidingen. Dit verschaft de politie een grotere opleidingscapaciteit. Dit kan door louter politie-specifieke opleidingen te laten verzorgen door de Politieacademie (of eventueel zusterinstellingen in het buitenland) en overige voor de politie relevante opleidingen aan het reguliere onderwijs over te laten.

Afstoten van politietaken

Het overhevelen van politietaken naar gemeentelijke boa's heeft sluipenderwijs zonder veel discussie plaatsgevonden. Volgens de SMV is dit onwenselijk. De SMV pleit ervoor dat in de toekomst over ieder voorstel tot afstoten van politietaken een publiek debat kan plaatsvinden. Daarnaast acht de SMV het van belang dat er een lijst komt van taken die de politie heeft afgestoten of van zins is af te stoten. Het is daarbij goed om te bedenken dat de politie over eenmaal afgestoten taken niet langer de regie voert.

De politiek aan zet

Volgens de SMV is het noodzakelijk dat de politiek zich uitspreekt voor het behoud van de onlosmakelijke band tussen beide politietaken: opsporing en handhaving van de openbare orde en hulpverlening. Bij realisering van de door de SMV voorgestelde maatregelen blijft de band tussen deze twee politietaken intact. Ook komt er een halt aan de verdere versnippering van de politie.

De voorgestelde maatregelen stellen burgemeesters en officieren van justitie als gezagsdragers beter in staat hun wettelijke taken waar te maken. Bovendien komt aan de huidige wildgroei van gemeentelijke boa's een einde¹⁶.

Als de huidige ingeslagen weg wordt voortgezet, zal er naar de mening van de SMV onvermijdelijk een nieuw soort Gemeentepolitie ontstaan. De lokale handhaving van de openbare orde en de hulpverlening is dan een louter gemeentelijke taak met de mogelijkheid dat die taak verschillend per gemeente zal worden ingevuld. Het kabinet heeft weliswaar meer geld toegezegd voor wijkagenten, maar het wordt de vraag hoe deze wijkagenten kunnen functioneren te midden van deze veelsoortige boa's. Eveneens ligt het gezien de voortdurende agressie tegen functionarissen in de publieke ruimte voor de hand dat gemeentelijke boa's eens zullen worden bewapend.

Als de gemeentelijke boa's geen rang bij de Nationale Politie kunnen vervullen, is de versnippering in politieland eigenlijk alleen maar groter geworden dan die oorspronkelijk was.

¹⁴ Commissie Evaluatie Politiewet 2012, *Evaluatie Politiewet 2012. Doorontwikkelen en verbeteren*, Den Haag, november 2017, pagina 16.

¹⁵ Overigens bekommert de Commissie Evaluatie Politiewet 2012 zich in haar evaluatie vooral om de organisatie van de politie en heeft zij weinig aandacht voor de vervulling van de twee politietaken.

¹⁶ Overigens betekent de realisering van de door de SMV voorgestelde maatregelen niet het einde van de boa's in ons land. In bijvoorbeeld het openbaar vervoer (Controleurs Openbaar Vervoer, Medewerkers Service en Veiligheid) en in natuurgebieden (Milieu opsporingsambtenaren, Jachtopzieners) kunnen boa's in de opvatting van de SMV blijven functioneren. Volgens de SMV is het daarbij noodzakelijk dat de burgemeester het met de inzet van deze boa's eens is en als gezagsdrager kan functioneren voor wat betreft de openbare orde en hulpverlening. Dit geldt ook voor de officier van justitie als het gaat om het opsporen van strafbare feiten.