

Eén politie of meerdere?

Nieuwe versnippering politieorganisatie

Sinds januari 2013 beschikt Nederland over Nationale Politie. De Stichting Maatschappij en Veiligheid (SMV) – onder voorzitterschap van prof. mr. Pieter van Vollenhoven – heeft de komst van één Nationale Politie altijd van harte onderschreven, omdat de komst van één politieorganisatie in ons land de vroegere versnippering in de politieorganisaties – eerst tussen korpsen van Gemeentepolitie en Rijkspolitie en vervolgens tussen 25 Regionale Korpsen en het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) – doorbrak. En de SMV was én is van mening dat de slagkracht van de politie kan worden vergroot met een doorbreking van de versnippering.

Los van de organisatiestructuur heeft de politie in ons land altijd beschikt over twee wettelijke taken, die onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden: 'Handhaving van de Openbare Orde en Hulpverlening' en 'Opsporing'. Maar door toenemende dreigingen in de wereld en de gevolgen daarvan voor onze samenleving kwamen onder anderen politici met de uitspraak dat de politie zich zou moeten concentreren op haar eigenlijke taak, 'boeven vangen'. Deze zinsnede heeft de SMV altijd onjuist gevonden gelet op het gegeven dat de politie van oudsher over twee onlosmakelijk verbonden wettelijke taken beschikt. In de praktijk is echter te zien dat de politie zich inderdaad steeds meer gaat concentreren op de taak 'opsporing' ('boeven vangen') en zich van lieverlee terugtrekt uit de andere taak, 'handhaven van de openbare orde en hulpverlening'. Deze beweging is niet duidelijk terug te vinden in plannen op papier, maar is wel duidelijk zichtbaar en gaat zeer ten koste van de wens van de burgers die 'meer blauw op straat' willen zien.

Het gevolg van het geruisloos terugtrekken van de politie en de roep van burgers om meer blauw op straat is dat burgemeesters en/of gemeenten steeds meer een beroep moeten gaan doen op gemeentelijke ambtenaren met buitengewone opsporingsbevoegdheden, de zogenaamde gemeentelijke BOA's¹. Deze gemeentelijke BOA's vullen de politie aan bij het handhaven van de openbare orde en veiligheid. Zij hebben ook opsporingsbevoegdheden, maar die bevoegdheden zijn altijd beperkt tot een bepaald werkterrein. Gemeentelijke BOA's oefenen toezicht uit op straat en verrichten opsporingsactiviteiten op het gebied van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV)². Een BOA (ook een gemeentelijke BOA) is - anders dan een reguliere politieambtenaar - geen integrale handhaver met algemene opsporingsbevoegdheid, maar heeft een specifieke en afgebakende taak³.

¹ De kiem van deze ontwikkeling werd al eerder gelegd, door de Commissie-Roethof, die in 1984 stelde dat de aanpak van (toen nog kleine) criminaliteit door louter politie en justitie een onmogelijke opgave is. De Commissie gaf aan dat ook andere partijen een bijdrage kunnen leveren. De gemeenten hebben dit opgepakt en gingen een steeds groter beroep doen op stads-, parkeer-, parkwachten en vele andere soorten van wachten, die de voorbode waren van de huidige groei van BOA's.

² De APV is gemeentelijke wetgeving op het gebied van de openbare orde en veiligheid.

³ Er zijn BOA's werkzaam op vijf terreinen, namelijk (1) Openbare ruimte (dit is ook het domein van gemeentelijke BOA's), (2) Milieu, welzijn en infrastructuur, (3) Onderwijs, (4) Werk, inkomen en zorg en (5) Generieke opsporing.

Naast de Nationale Politie ontstaan – zoals de VNG stelt – professionele handhavers die naar verwachting in 2020 allen overgestapt zullen zijn naar één nieuw modeluniform⁴.

In de retoriek wordt nog steeds gesproken over één ongedeelde Nationale Politie. Maar in werkelijkheid groeien we naar een tweedeling tussen de Nationale Politie enerzijds en een groeiend aantal gemeentelijke handhavingsorganisaties die de vorm aannemen van een nieuw soort Gemeentepolitie anderzijds. Deze versnippering heeft ons nooit voor ogen gestaan bij de komst van de Nationale Politie. De SMV vindt dan ook dat in een parlementair debat moet worden besloten of deze nieuwe ontwikkeling naar versnippering moet worden voortgezet.

Onvoldoende politiesterkte

Bij de Nationale Politie is nooit goed berekend over hoeveel politiemensen je zou moeten beschikken om aan beide politietaken inhoud te kunnen geven. De filosofie was meer: “met deze omvang moet je het maar doen”. Wie de huidige situatie van de Nationale Politie beschouwt, kan niet anders constateren dan dat zij over onvoldoende politiesterkte beschikt om beide onlosmakelijk verbonden wettelijke taken uit te voeren. Bovendien staat de politie voor de enorme opdracht in de komende periode een grote uitstroom van personeel op te vangen. Dit tegen de achtergrond dat de Politieacademie over onvoldoende opleidingscapaciteit beschikt om de benodigde instroom te waarborgen.

Hoewel er voor het toedelen van personele capaciteit aan politieonderdelen verdeelsleutels bestaan, betekent dit niet dat de toegewezen sterkte overeenkomt met de feitelijke sterkte⁵. Dit verschil kan natuurlijk ontstaan door ziekte, maar van groter belang is de roep om meer politiezorg elders. Bij terreurdreiging, een grote manifestatie, et cetera is extra inzet van personeel nodig. Deze extra inzet wordt onttrokken aan de zogenaamde robuuste basisteams⁶ die op lokaal niveau beide politietaken dienen te vervullen, maar dan dus over minder sterkte beschikken. De basisteams zijn dus helemaal niet zo robuust als zij worden voorgespiegeld. Hier zit de pijn voor burgemeesters en lokale officieren van justitie. Zij zijn nooit zeker over beschikbaar inzetbaar personeel. Het gevolg is dat de strijd om beschikbare politiesterkte een voortdurend onderwerp is binnen het Landelijk Overleg Veiligheid en Politie (LOVP) tussen departement, korpsleiding, regioburgemeesters en (hoofd)officieren van justitie. Tot nu toe lijkt men er niet in te slagen een passend evenwicht te vinden.

⁴ ‘Visie boa in de openbare ruimte’, VNG; ‘Handhaving sterk in de openbare ruimte. Omdat de burger dat van ons verwacht’, VNG maart 2016.

⁵ Bovendien lijken de verdeelsleutels niet gebaseerd op reële inschattingen van benodigde sterkte. Zij zijn eerder ingegeven door de noodzaak tot bezuinigingen. De verdeelsleutels zijn eerder te typeren als de mededeling: ‘hier moeten jullie het mee doen’.

⁶ Met de basisteams is de Nationale Politie op lokaal niveau actief. Volgens het inrichtingsplan bestaat de Nationale Politie uit de volgende lagen. Op nationaal niveau is er de korpsleiding, met ondersteunende staf. Politieonderdelen zonder territoriale binding zijn de landelijke eenheid (met taken op het gebied van recherche, infrastructuur, intelligence, operationele ondersteuning, etc.) en het Politiedienstencentrum. In het Politiedienstencentrum zijn de bedrijfsvoeringstaken grotendeels geconcentreerd. Op regionaal niveau zijn er tien eenheden. Deze eenheden hebben districten met een sterkte van 500 – 900 fte. Daarbinnen bestaan basisteams met een sterkte van 60 – 200 fte. Deze moeten alle reguliere politietaken uitvoeren, waaronder handhaving, toezicht, hulpverlening, (niet-) spoedeisende meldingen, opsporing van veelvoorkomende criminaliteit en reguliere verkeerstaken.

Dat de politie werkgebieden afstoot, is goed te verklaren. Iedere dag lijkt de politie er immers nieuwe werkgebieden bij te krijgen. De behoefte aan politiezorg is schier oneindig. Maar het afstoten gebeurt sluipenderwijs zonder publieke discussie. Een goed voorbeeld is het afstoten van de politiezorg in buurten en wijken aan gemeentelijke BOA's. In een op verzoek van de SMV opgesteld essay stelt Auke van Dijk, senior strategisch adviseur van de korpsleiding van de Nationale Politie, vast dat de Nationale Politie geen opvatting heeft over de verhouding tot de gemeentelijke BOA's⁷. Maar het ontbreken van een visie kan niet verhullen dat de politie er in wezen tevreden over is dat toezicht en handhaving door de gemeenten nieuwe gestalte krijgen.⁸ Daar komt bovenop dat de nationale overheid en de lokale overheden deze ontwikkeling impliciet toejuichen. Het gaat om een geleidelijke ontwikkeling zonder expliciete keuzes en stellingnames. 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 keuzen, 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 overnemen. Het is op zijn minst verbazingwekkend dat hoewel hier sprake is van een manifeste ontwikkeling, iedere vorm van een expliciete publieke verantwoording over dit onderwerp tot nu toe ontbreekt. Het afstoten van politietaken lijkt soelaas te bieden om personeel voor andere taken vrij te stellen. Maar de winst is minder groot dan gedacht. Ook gemeentelijke BOA's willen back up van de politie als het erom spant.

Wat te doen?

Voor de SMV is het uitgangspunt nog steeds dat de Nationale Politie het hele spectrum bij de uitoefening van haar twee wettelijke taken tot haar werkterrein beschouwt. Dat voorkomt de dreigende tweedeling in het politielandschap, namelijk tussen Nationale Politie en nieuwe korpsen Gemeentepolitie.⁹ Volgens de SMV is het thans nog mogelijk aan die verdere splitsing/versnippering een halt toe te roepen door in iedere gemeente beide politietaken door functionarissen van de Nationale Politie te laten uitoefenen en de huidige gemeentelijke handhavingsorganisaties in de Nationale Politie te integreren.

⁷ Auke J. van Dijk (2017), *De toekomst van de lokale handhaving reframed*, Den Haag: SMV.

⁸ Deze passage is mede gebaseerd op een artikel van Auke J. van Dijk (senior strategisch adviseur van de korpsleiding van de Nationale Politie) en Pieter-Jaap Aalbersberg (politieliefhebber van de Nationale Politie) dat in belangrijke mate het gedachtegoed van het essay weergeeft. 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.

⁹ Het uitgangspunt van de SMV sluit 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 in de praktijk nagenoeg geheel los van de Nationale Politie opereert. De SMV is verheugd over deze stellingname van de commissie.

Benodigde politiecapaciteit op peil brengen

Om de dreigende tweedeling te voorkomen is het in de ogen van de SMV ook van belang dat er inzicht komt in welke politiecapaciteit noodzakelijk is voor de uitoefening van beide onlosmakelijk verbonden wettelijke politietaken door de basisteams. Daarbij dient ook te worden aangegeven op welke wijze de sterkte kan worden vergroot voor bijzondere of extra inzet. Denk bijvoorbeeld aan de aanpak van drugscriminaliteit¹⁰. Ook dient er rekening mee te worden gehouden hoe extra sterkte kan worden geregeld bij rellen, voetbalwedstrijden, politieke bijeenkomsten, et cetera. Vastgestelde sterktes kunnen in de ogen van de SMV niet zonder overleg met betrokken burgemeesters en de officieren van justitie worden gewijzigd. Als gezagsdragers zijn zij op deze wijze niet voortdurend in het ongewisse over de mogelijke inzet van politie.

De aanvaardbare politiesterkte kan door de Nationale Politie op peil worden gebracht door het werven van nieuwe politiefunctionarissen. Maar ook kunnen daarvoor geschikte gemeentelijke BOA's tot politiefunctionarissen worden omgeschoold. Hiermee wordt tevens een einde gemaakt aan de versnippering. Gemeenten kunnen voor een deel de politiesterkte financieren. Thans financieren de gemeenten immers ook de gemeentelijke BOA's.

Daarnaast kan om de beoogde sterkte te realiseren de inzet van politievrijwilligers ook interessante mogelijkheden bieden. Thans maakt de Nationale Politie nog steeds niet of nauwelijks van politievrijwilligers gebruik¹¹. Volgens de SMV is hier sprake van een gemiste kans. Politievrijwilligers kunnen worden ingezet als specialist of medewerker in de basispolitiezorg. Beide gezagsdragers moeten worden geïnformeerd over de mogelijkheden van inzet van politievrijwilligers. Volgens de SMV kunnen politievrijwilligers voor de politie van onschatbaar belang zijn. Uit een in opdracht van de SMV uitgevoerd onderzoek naar vrijwilligerswerk in de openbare orde en veiligheid blijkt dat politievrijwilligers op twee manieren de politieorganisatie kunnen verrijken. Ten eerste kan er kwantitatief worden uitgebreid. Ten tweede kan de politieorganisatie kwalitatief worden verbreed, bijvoorbeeld door vaardigheden die de politievrijwilligers meenemen uit hun eigen professionele beroepsomgeving¹². Uit dit onderzoek komt ook naar voren dat de politie een voorbeeld kan nemen aan de Nationale Reserve van de Nederlandse krijgsmacht. Defensie streeft naar een grote pool van beschikbare vrijwilligers (25.000 in 2020). Zij staan op elk moment in de wacht om de defensieorganisatie op te schalen bij (binnenlandse en buitenlandse) calamiteiten. Daarnaast kent de Nationale Reserve specialisten die over vaardigheden beschikken die de krijgsmacht zelf niet in huis heeft.

¹⁰ In de recente publicatie van Pieter Tops, Judith van Valkenhoef, Edward van der Torre en Luuk van Spijk (2018), *Waar een klein land groot in kan zijn. Nederland en synthetische drugs in de afgelopen 50 jaar*, Den Haag: Boom Criminologie wordt aannemelijk gemaakt dat de benodigde sterkte ten aanzien van de drugscriminaliteit in ons land fors tekort schiet.

¹¹ De huidige politievrijwilligers zijn voortgekomen uit de reservepolitie die na de Tweede Wereldoorlog ontstond om de politie bij te staan in tijden van oorlogsdreiging, crises en rampen. Bij de vorming van de regionale politie in 1993 werd de reservepolitie opgeheven en werd de vrijwillige politie opgericht. Met de komst van de Nationale Politie op 1 januari 2013 werd de vrijwillige politie opgeheven en kwamen er politievrijwilligers. Wie de geschiedenis van eerst de vrijwillige politie en later de politievrijwilligers beschouwt, ziet dat de politie vrijwilligers in haar midden uiterst moeizaam accepteert. Van hun inzet is maar mondjesmaat gebruik gemaakt. Zie: SMV, *Hebben politievrijwilligers nog toekomst in ons land?*, Den Haag: SMV, november 2017.

¹² Meijs, L., F.J. Simons & Ph. van Overbeeke (2018), *Vrijwilligerswerk in de Openbare Orde en Veiligheid - over brandweervrijwilligers, politievrijwilligers, nationale reserve en de maatschappelijke dienstplicht* -, Rotterdam: RSM Erasmus University.

Het opzetten van een pool van politievrijwilligers zou betekenen dat de 'reservepolitie' als het ware weer in ere zou worden hersteld. De reservepolitie is kort na de Tweede Wereldoorlog in het leven geroepen om de reguliere politie te versterken in tijden van oorlog, oorlogsdreiging en buitengewone omstandigheden, zoals rampen en grootschalige ordeverstoringen. In de huidige tijd zijn er genoeg buitengewone omstandigheden - denk aan terroristische bedreigingen, radicalisering, vele vormen van ondermijning, ernstige gebeurtenissen (denk aan de nasleep van de ramp met de MH 17), maar natuurlijk ook nog altijd rampen en ordeverstoringen - waaraan de politie aandacht moet schenken maar die het vervullen van andere politietaken onmogelijk maken. Dan kan de politie versterking goed gebruiken.

Politieonderwijs

Het vergroten van de sterkte van de politie vergt opleidingscapaciteit. De Nationale Politie dient in de komende zeven jaar 17.000 agenten aan te trekken. Zij dienen voor uitbreiding en vooral als vervanging van evenzoveel medewerkers die de komende jaren met pensioen gaan. Een enorm aantal voor een organisatie die ruim 60.000 medewerkers telt.

Volgens de SMV kan de opleidingscapaciteit van de politie worden verbeterd door het doorbreken van het monopolie van de Politieacademie voor politieopleidingen. Louter politie-specifieke opleidingen kunnen worden verzorgd door de Politieacademie (of eventueel zusterinstellingen in het buitenland) en overige voor de politie relevante opleidingen kunnen aan het reguliere onderwijs worden overgedragen. De oproep tot samenwerking tussen de Politieacademie en mbo's, hbo's en universiteiten komt ook naar voren in het in 2018 in opdracht van de SMV uitgevoerde onderzoek van Boelens en Van Steden¹³.

Voorstel SMV - samenvatting

Met het oog op de koers van de politie stelt de SMV voor om:

- de filosofie van de Nationale Politie (zeker voor een klein land als het onze) te behouden en alle BOA's onder (regie van) de politie te brengen;
- alle zeilen bij te zetten om nieuwe politiefunctionarissen te werven;
- de opleidingen voor de politie te verbreden en een einde te maken aan de monopolie-positie van de Politieacademie;
- berekeningen te maken hoeveel politiefunctionarissen nodig zijn voor uitvoering van beide politietaken; en
- een grotere inschakeling te overwegen van politievrijwilligers (politiereservisten).

¹³ Mauro Boelens en Ronald van Steden (2018), *Nederlands politieonderwijs en -onderzoek in context. Een (inter)nationale verkenning*, Den Haag: SMV. Te raadplegen op www.maatschappijveiligheid.nl