

HCSS Security

Eén Nationale Politie – twee taken en twee gezagsdragers. Maar welk gezag hebben de gezagsdragers?

Een terugblik, een analyse en verbetervoorstellen

(Discussienotitie – 11-05-2021)

Professor Mr. Pieter van Vollenhoven

Senior Advisor The Hague Centre for Strategic Studies

Erevoorzitter Stichting Maatschappij en Veiligheid

E: pieter.van.vollenhoven@dkh.nl / loo@dkh.nl

Drs. Lodewijk Gunther Moor

Oud-directeur Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie

Inleiding

De Nederlandse politie heeft van oudsher bij alle politieorganisaties altijd twee dezelfde taken gekend. De taak handhaving van de openbare orde en hulpverlening met als gezagsdrager de burgemeester. En de taak opsporing met als gezagsdrager de Officier van Justitie.

De vraag is echter welk gezag hebben deze gezagsdragers nog? Bepalen zij de omvang en inzet van de politie of wordt dat laatste door de politie zelf bepaald? Bepaalt de politie bij wijze van spreken zelf welk gezag van de gezagsdragers nog mogelijk is? Ondermijnt het centrale beheer, dat met de komst van de Nationale Politie is ontstaan, het lokale gezag?

Uit deze notitie blijkt dat bij middelgrote en/of kleinere gemeenten dit inderdaad het geval is. Nederland kent nog zo'n 351 gemeenten, waarvan er 32 relatief groot zijn, 319 gemeenten behoren echter tot de middelgrote of kleinere gemeenten. In deze gemeenten zijn de lokale gezagsdragers niet goed in staat inhoud aan hun taken te kunnen geven en dreigt het gevaar van een groeiende kloof tussen burger en politie.

Een terugblik

Rijks- en gemeentepolitie

Na de Tweede Wereldoorlog werd op grond van het Politiebesluit van 1945 het Korps Rijkspolitie in het leven geroepen en in gemeenten met 25.000 of meer inwoners mochten autonome Gemeentepolitie (Gempo-) Korpsen worden ingesteld. Dit besluit werd in 1957 bekrachtigd met de komst van de Politiewet. Ons land beschikte uiteindelijk over 148 autonome gemeentelijke politiekorpsen naast het Korps Rijkspolitie. Nederland kende toen nog zo'n 1000 gemeenten!

De burgemeesters van gemeenten met Rijkspolitie overlegden met de adjudant van de landgroep (een onderdeel van de Rijkspolitie) over hoe het personeel in hun gemeenten moest worden ingezet. Bij meningsverschillen kon te allen tijde hierover contact worden opgenomen met de districtscommandant van de Rijkspolitie.

Vanzelfsprekend bestond er ook in die tijd een grote voorkeur bij burgemeesters om voor hun gemeenten over eigen politiekorpsen te kunnen beschikken. De verschillende Gempo-korpsen verschilden onderling wel in kwaliteit met betrekking tot de uitvoering van de politietaken. Ook waren de opleidingen van de Gempo en de Rijkspolitie van elkaar gescheiden. Alleen de Nederlandse Politieacademie (de opleiding voor officieren) en de Rechercheschool waren instituten waar zowel de Gempo als de Rijkspolitie een opleiding kon volgen.

Naar een Regiopolitie

Gelet op vele nationale en internationale ontwikkelingen stond de efficiency van de gekozen organisatiestructuur ter discussie. De versnippering tussen de vele autonome korpsen leidde in 1993 dan ook tot de komst van een nieuwe Politiewet en een nieuwe politieorganisatie. De politie werd toen ondergebracht in 25 autonome regionale politiekorpsen. Naast deze regionale politiekorpsen werd er ook één landelijk korps geplaatst, het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD). Dit KLPD verrichtte specialistische politietaken, zowel zelfstandig als ter ondersteuning van de andere

onderdelen van de Nederlandse politie. Het KLPD was eveneens actief in binnen- en buitenland op het gebied van de recherche.

De regionale politiekorpsen kenden één burgemeester als korpsbeheerder. Dat was meestal de burgemeester van de grootste gemeente in de regio.

De financiering van de politie was, zowel in het tijdperk van de Gemeente- en de Rijkspolitie als bij de regionale politiekorpsen en het KLPD, altijd verdeeld over twee departementen. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties financierde de Gempo-korpsen en de regionale politiekorpsen en het Ministerie van Justitie financierde de Rijkspolitie en het KLPD.

Naar een Nationale Politie

Echter, zowel nationaal als internationaal was er sprake van toenemende ernstige criminaliteit en van terreurdreigingen met als gevolg dat de druk op de politie toenam om zo efficiënt mogelijk te functioneren. Hoe efficiënt kunnen 25 regionale autonome politiekorpsen en een landelijk korps zijn? In dit licht gezien werd de roep in ons land dan ook steeds luider om tot één politieorganisatie en meer eenheid van functioneren te komen. Eén Nationale Politie zou - zo werd gesteld - toch veel efficiënter en goedkoper kunnen zijn dan 26 naast elkaar werkende autonome politieorganisaties? Naast voordelen van één Nationale Politie bij het opschalen, bijstand verlenen en/of samenwerken, leidden de nieuwe plannen echter ook tot veel kritiek en bedenkingen. Een Nationale Politie zou bureaucratisch worden en haar verbindingen met de samenleving gaan verliezen. Zelfs de Raad van State betwijfelde of zo'n samenvoeging wel zou leiden tot grotere slagvaardigheid. De grootste zorg lag bij het doorbreken van de verbindingen met de samenleving, want gebiedsgebonden werken werd door velen gezien als een onmisbaar fundament voor een gezaghebbende politie.

Ondanks de vele kritische geluiden en kanttekeningen werd in het regeerakkoord van 2010 besloten om in ons land tot een geheel nieuw politiebestedel te komen. Dit besluit mondde later uit in de opheffing van de 25 regiokorpsen en het KLPD en de samenvoeging tot één groot politiekorps, dat beheerd zou worden door één korpschef en zou worden ondergebracht bij één ministerie, namelijk het Ministerie van Justitie en Veiligheid (toen het Ministerie van Veiligheid en Justitie). De oude band tussen de politie en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties werd hiermee definitief verbroken.

In het nieuwe wetsvoorstel is ervoor gekozen om de Nationale Politie een eigen rechtspersoonlijkheid te geven, zodat het geen onderdeel van het ministerie zou worden. Maar in werkelijkheid is de Minister van Justitie en Veiligheid volledig verantwoordelijk voor de organisatie en het beheer van de totale Nationale Politie.

Eén Nationale Politie - de organisatiestructuur

De Nationale Politie bestaat uit een landelijke eenheid en 10 regionale eenheden. De landelijke eenheid is onder andere belast met regio-overschrijdende en specialistische taken. Deze eenheid kent ook een politiedienstencentrum, waarin alle bedrijfsvoeringonderdelen zijn gebundeld. De 10 regionale eenheden komen overeen met de indeling van de arrondissementen van het Openbaar Ministerie.

De 10 regionale eenheden bestaan in totaal uit 43 districten en 168 basisteams. Deze 168 basisteams zijn nu belast met de twee primaire politietaken. Nederland telt nu 351

gemeenten die men kan verdelen in 32 grote gemeenten en in 319 middelgrote en/of kleinere gemeenten.

- De grote gemeenten zijn:
 - 4 gemeenten met 300.000 of meer inwoners
 - 28 gemeenten met 100.000 tot 300.000 inwoners

- De middelgrote en/of kleinere gemeenten zijn:
 - 56 gemeenten met 50.000 tot 100.000 inwoners
 - 141 gemeenten met 25.000 tot 50.000 inwoners
 - 122 gemeenten met minder dan 25.000 inwoners

De 32 grote gemeenten beschikken allemaal over één of meer eigen basisteams. De 319 middelgrote en/of kleinere gemeenten maken gezamenlijk – hetgeen kan variëren van 2 tot 6 gemeenten – deel uit van één basisteam.

Overlegstructuur in de regionale eenheden

Een regionale eenheid kent twee overlegstructuren. Op het niveau van de eenheid vindt gemiddeld 4 x per jaar overleg plaats in de beleidsdriehoek (art. 41 Politiewet), waarbij de regioburgemeester, de hoofdofficier van Justitie en de politiechef aanwezig zijn (afstemming regio-aangelegenheden, landelijke thema's, eenheidsvraagstukken etc.).

Daarnaast is er het regionaal veiligheidsoverleg, bestaande uit de voorzitters van de districten. Bij dit overleg zijn eveneens de regioburgemeester, de hoofdofficier van Justitie en de politiechef betrokken. Dit regionaal overleg vindt ongeveer 6 x per jaar plaats.

Een analyse

Twee politietaken

De organisatiestructuur van de politie is na de Tweede Wereldoorlog regelmatig ter discussie gesteld. Maar dat geldt *niet* voor de twee politietaken. Vanaf het Politiebesluit in 1945 kent de politie in Nederland – in alle organisatiestructuren – altijd dezelfde twee wettelijke taken: de opsporing met als gezagsdrager de officier van Justitie én de handhaving van de openbare orde en hulpverlening met als gezagsdrager de burgemeester.

Deze combinatie van taken is altijd gebaseerd geweest op de filosofie dat beide taken onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. Nooit is in ons land dan ook overwogen of ter discussie gesteld om deze taken te splitsen over twee politieorganisaties: één politieorganisatie voor de opsporing (de justitiële politie) en één politieorganisatie voor de handhaving van de openbare orde en hulpverlening (de orde politie). Zelfs het inrichtingsplan van de Nationale Politie vermeldde nog dat deze twee taken onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. Toch is het verstandig om deze onlosmakelijke verbondenheid nog eens kritisch in ogenschouw te nemen.

Voor de taak handhaving van de openbare orde en hulpverlening, waarvoor de burgemeesters de verantwoordelijkheid dragen en de gezagsdragers zijn, is een stevige verankering in de samenleving

noodzakelijk. Gebiedsgebonden werken is voor deze taak een onmisbaar fundament voor een gezaghebbende politieorganisatie. De hieruit verkregen informatie maakt een effectief politietoetreden, ook met betrekking tot de taak opsporing, mogelijk. Ook het verlenen van hulp aan burgers die slachtoffer zijn geworden van criminaliteit past bij het verstevigen van de verbinding en het vertrouwen. Voor gebiedsoverstijgende criminaliteit of criminaliteit waarvoor schaarse specialistische kennis is vereist, zou een meer centraal georganiseerd gezag passend zijn.

Alleen met een stevige verankering en vertrouwen kunnen de contacten met de burgers voor de politie een onvervangbare bron van informatie opleveren. Deze verankering is ook van groot belang voor de burgers, omdat dat het een voorwaarde is voor het verzekerd kunnen zijn van de steun van de politie en voor het kunnen vertrouwen van de politie.

Twee gezagsdragers

In principe zou de samenleving mogen verwachten dat de beide gezagsdragers – de burgemeester en de Officier van Justitie – in staat zouden moeten zijn om naar behoren inhoud te kunnen geven aan hun twee politietaken. Bij het woord ‘gezag’ kan men immers terecht denken aan de woorden ‘autoriteit en/of macht’. Bij het woord gezag mag men eveneens veronderstellen dat het beheer het gezag zal volgen.

Maar bij de Nationale Politie ligt dat toch anders. Het beheer is namelijk gecentraliseerd bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid. De korpschef van de Nationale Politie, die voor het beheer verantwoordelijk is, moet dat beleid voor het beheer nu uitvoeren en ontwikkelen binnen de kaders die de Minister van Justitie en Veiligheid – als politieverantwoordelijke – stelt. Dit betekent in werkelijkheid dat de ruimte voor de gezagsdragers om nog inhoud te kunnen geven aan hun taken in de praktijk zéér beperkt kan zijn.

De beide gezagsdragers van de 32 grote gemeenten zullen, gelet op de omvang van hun gemeenten, een grotere invloed kunnen uitoefenen op het beheer van hun “eigen” basisteams dan de gezagsdragers van de middelgrote en/of kleinere gemeenten. Bij de grotere gemeenten bestaan er zeker ook zorgen over het beheer, over de inzet van de politie, maar bij de middelgrote en/of kleinere gemeenten – die gezamenlijk deel uitmaken van een basisteam – gaat eigenlijk de politie zelf nu veel meer bepalen en inhoud geven aan welk politietoetreden en/of welke inzet, of liever gezegd welk gezag van de gezagsdragers ter plaatse nog mogelijk is.

Ook landelijk genomen beslissingen met betrekking tot de Nationale Politie kunnen het gezag van de lokale gezagsdragers fors aantasten.

Bij de komst van de Nationale Politie werd bijvoorbeeld nog door de Minister van Justitie en Veiligheid gesteld dat de Nationale Politie veel zuiniger zou zijn dan de oude structuren in het verleden. Om deze voorspelling waar te maken, werd er bijvoorbeeld fors bezuinigd op de bestaande politiebureaus. Van de 400 bureaus in 2014 mogen er nog 167 open zijn in 2025. Deze beslissing, maar ook de consequenties verbonden aan nationale activiteiten en prioriteiten, zoals het bijstand moeten verlenen of snel kunnen opschalen, zijn activiteiten die veelal ten koste gaan van het functioneren van de basisteams bij middelgrote en kleinere gemeenten. Deze gang van zaken heeft als consequentie dat er voor de gezagsdragers heel weinig ruimte bestaat om nog inhoud te kunnen geven aan hun politietaken.

Bij de totstandkoming van de Nationale Politie waren de discussiepunten:

- dat deze organisatie te bureaucratisch zou worden;
- dat deze organisatie helemaal niet slagvaardiger zou worden;
- dat deze organisatie zijn verbindingen met de samenleving zou gaan verliezen.

Om de essentiële verbinding met de samenleving veilig te stellen, werd op initiatief van de Tweede Kamer nog extra ‘wettelijk’ vastgelegd dat er op iedere 5000 inwoners één wijkagent moest zijn. Ook werd per amendement nog extra ruimte gecreëerd om op verzoek van de burgemeesters het driehoeksoverleg (burgemeester, Officier van Justitie en politie) op gemeentelijk niveau te laten plaatsvinden.

Altijd werd ontkend dat bij de Nationale Politie de verbinding met de samenleving zou worden doorbroken. Maar zoals het vaak gaat met beloftes en goede voornemens, kwam in werkelijkheid de verbinding tussen politie en samenleving volledig op de tocht te staan.

Ook de toenmalige korpschef de heer Akerboom gaf indertijd toe dat door de centrale aansturing het onttrekken van de macht over de politie bij lokale burgemeesters een heikel punt was en is gebleven. Door het veelvuldig moeten onttrekken van politiepersoneel aan de basisteams voor opschaling, landelijke activiteiten en prioriteiten wordt de politie op straten en wijken onzichtbaar en daarmee wordt de kloof met de burgers vergroot.

Ook het rapport “Lokale handhaving door de politie” van de Inspectie Justitie en Veiligheid stelde, dat de wijkagenten hun taak veelal niet kunnen waarmaken, omdat zij elders worden ingezet. Deze gang van zaken doet zich nu veelvuldig voor en is met name bij de kleinere en middelgrote gemeenten goed voelbaar.

Ondertussen blijft de roep om meer blauw op straat onverminderd groot. Het enige antwoord dat gemeenten hierop kunnen geven, is het inzetten van meer Boa’s en/of beveiligers op straat. Zoals Professor Van Reenen indertijd opmerkte gaat de Boa een nieuw soort gemeentepolitie vormen.

Aanbeveling

In Nederland is tot op heden altijd volledig onderschreven dat gebiedsgebonden werken voor de politie een uitgangspunt en een onmisbaar fundament is. In dit licht gezien, is het dan ook logisch om met twee gezagsdragers – de burgemeester voor de taak handhaving van de openbare orde en hulpverlening en de Officier van Justitie voor de taak opsporing – te blijven werken. Vanzelfsprekend moeten beiden hun taken naar behoren kunnen uitoefenen. Nu leert de ervaring dat bij de Nationale Politie, en met name bij de middelgrote en/of kleinere gemeenten, eigenlijk de politie bepaalt welk gezag nog mogelijk is. Het gezag van de beide gezagsdragers dient te worden hersteld.

Ter ondersteuning van deze filosofie zou het logischer zijn om de Minister van Justitie en Veiligheid alleen verantwoordelijk te laten zijn bij de politie voor de gereedstelling van de taak opsporing. De minister zorgt dan als stelselverantwoordelijke dat de lokale Officier van Justitie de gezagsrol naar behoren kan vervullen. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zou in deze filosofie de stelselverantwoordelijkheid krijgen voor de taak handhaving van de openbare orde en hulpverlening. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties maakt het de burgemeesters mogelijk hun gezag te laten gelden bij het handhaven van de openbare orde en de hulpverlening.

Beide benoemingen bewerkstelligen dat er een balans blijft bestaan tussen de uitoefening van deze beide politietaken. En voorkomt eveneens dat er gesteld zou kunnen worden dat de “eigenlijke taak van de politie het boeven vangen zou zijn”. De uitrusting van de politie dient zodanig te zijn dat de beide taken te allen tijde kunnen worden uitgevoerd en dat niet landelijke prioriteiten de gewone politiewerkzaamheden kunnen gaan overheersen.

Discussiepunten

1) *Nationale activiteiten*

- Voor nationale activiteiten kan door het beheer – zonder overleg met de betrokken gezagsdragers
- geen personeel aan een basisteam worden onttrokken.
- Voor nationale activiteiten dienen extra politiefunctionarissen boven de sterkte te worden aangetrokken. Deze functionarissen worden tijdelijk boven de sterkte bij de basisteams geplaatst.

2) *Verantwoording*

De beide gezagsdragers verantwoorden zich met betrekking tot de uitvoering van de politietaken aan de betrokken gemeenteraden.

3) *Twee gezagsdragers – twee verantwoordelijke ministeries*

Voor een evenwichtige verdeling tussen de beide politietaken dienen twee ministers stelselverantwoordelijk te zijn voor de beide politietaken:

- de Minister van Justitie en Veiligheid draagt ervoor zorg dat de Officier van Justitie de taak opsporing naar behoren kan vervullen;
- de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties maakt het mogelijk dat burgemeesters hun gezagsrol ten aanzien van de handhaving van de openbare orde en hulpverlening kunnen waarmaken.

4) *Aanstellen Boa's en/of politiefunctionarissen*

Gemeenten zouden niet alleen Boa's, maar ook politiefunctionarissen moeten kunnen laten opleiden en aanstellen. Om te voorkomen dat gemeentelijke Boa's uitgroeien tot nieuwe vormen van gemeentepolitie verdient het aanbeveling Boa's gelijktijdig aan te stellen als politievrijwilliger.

5) *Inzet burgers bij de veiligheid*

Er moet een landelijk beleid komen ten aanzien van de inzet van burgers bij veiligheidstaken, zoals bij de vrijwillige politie, bij burgerwachten, samenwerking tussen politie en beveiligers etc.

6) *Taak opsporing*

De taak opsporing onttrekt zich veelal aan ons zicht, terwijl de taak handhaving zich volledig in de openbaarheid afspeelt. Met name voor de taak opsporing is één Nationale Politie van veel groter belang dan voor de taak handhaving van de openbare orde en hulpverlening.

Bij de taak opsporing spreek je over lokale, regionale, nationale en internationale activiteiten.

Bij de basisteams dient dan ook ten behoeve van de taak opsporing te kunnen worden opgeschaald naar districtsniveau, regionaal niveau en/of landelijk/internationaal niveau.

Een onafhankelijke commissie dient de efficiency en de kwaliteit van dit proces te begeleiden.