

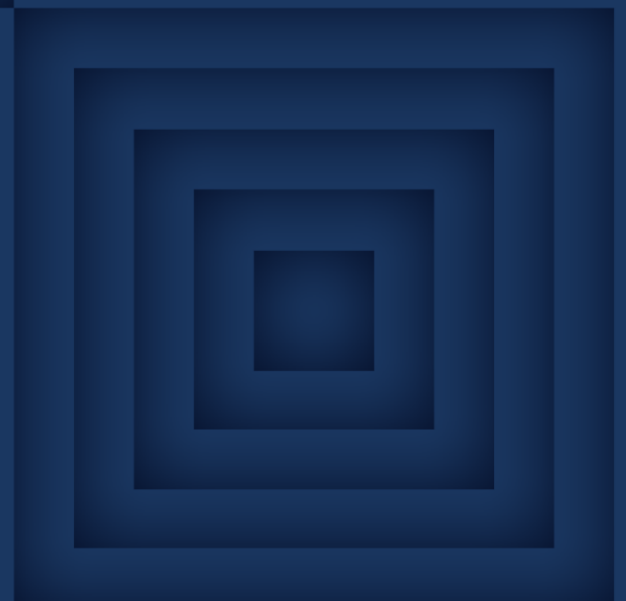
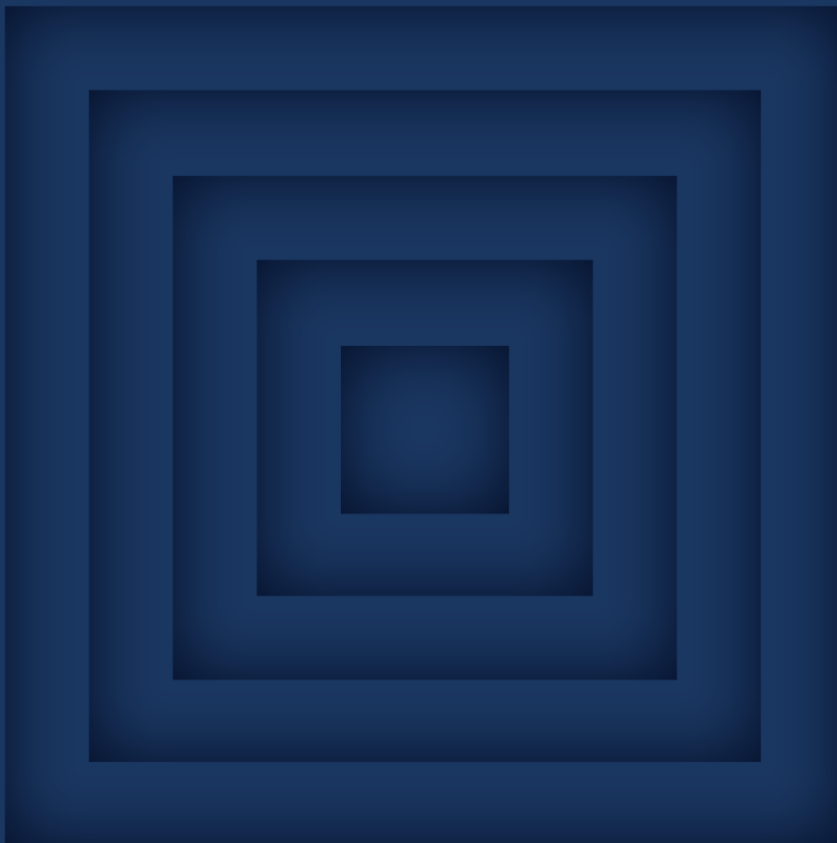


The Hague Centre
for Strategic Studies

De Nationale Politie, gezagsdragers en de wijkagent

Discussienotitie

Prof. Mr. Pieter van Vollenhoven & Drs. Lodewijk Gunther Moor
oktober 2022



1. Inleiding

Voor het eerst kennen wij, sinds 2012, één reguliere politieorganisatie in ons land: de Nationale Politie. Maar deze centralisering bracht géén verandering in de taakstelling van de politie met zich mee. De Nederlandse politieorganisaties kenden altijd dezelfde twee taken: de handhaving van de openbare orde en de hulpverlening met als gezagsdrager de burgemeester én de taak opsporing met als gezagsdrager de Officier van Justitie. En bij al deze politieorganisaties was het uitgangspunt dat het gebiedsgebonden werken voor een politieorganisatie essentieel is. Maar dit gebiedsgebonden werken komt bij de Nationale Politie steeds meer ter discussie te staan. Een belangrijke reden is het bestaande capaciteitstekort bij de politie. Normaliter zou het beheer het gezag moeten volgen, maar bij de middelgrote en kleinere gemeenten is nu steeds meer sprake van lokale gezagsdragers die zich hebben te schikken naar de eisen die het beheer stelt.

Vele nationale activiteiten spelen zich immers in de grotere steden af, waardoor – vanwege opschaling – extra politiepersoneel aan de middelgrote en kleinere gemeenten moet worden onttrokken. Bij deze gemeenten ontstaat daardoor een gebrek aan politie, hetgeen ook geldt voor de wijkagenten. Met als gevolg dat het gebiedsgebonden werken in middelgrote en kleinere gemeenten meestal op de tocht komt te staan.

Deze gang van zaken kan het vertrouwen in onze rechtsstaat ondermijnen.

Deze notitie pleit daarom voor een versterking van het gezag en voor meer beschikbaarheid en zichtbaarheid van de politie in de wijk.

2. Een terugblik

Rijks- en gemeentepolitie

Na de Tweede Wereldoorlog werd op grond van het Politiebesluit van 1945 in Nederland het Korps Rijkspolitie in het leven geroepen. In gemeenten met 25.000 inwoners of meer mochten autonome

Gemeentepolitie (Gempo-) Korpsen worden ingesteld. Dit besluit werd in 1957 bekrachtigd met de komst van de Politiewet. Uiteindelijk beschikte ons land 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 kwam de efficiency van het bestel met Gemeente- en Rijkspolitie ter discussie te staan. 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 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 een

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, 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

De nationaal en internationaal toenemende ernstige criminaliteit en terreurdreigingen hadden tot 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 effectiever en goedkoper zijn dan 26 naast elkaar werkende autonome politieorganisaties? Ondanks voordelen bij het opschalen, bijstand verlenen en/of samenwerken, leidden de nieuwe plannen voor één Nationale Politie ook tot veel kritiek en bedenkingen. Zelfs de Raad van State betwijfelde of zo'n samenvoeging wel zou leiden tot grotere slagvaardigheid. De grootste zorg was dat een Nationale Politie bureaucratisch zou worden en haar verbanden met de samenleving zou verliezen. Terwijl gebiedsgebonden werken door velen werd gezien als een onmisbaar fundament voor een gezaghebbende politie.

Maar ondanks de vele kritische geluiden en kanttekeningen werd in het regeerakkoord van 2010 toch besloten om in ons land tot een geheel nieuw politiebesteding te komen. Een besluit dat uitmondde in de opheffing van de 25 regiokorpsen en het KLPD en de samenvoeging tot één groot nationaal politiekorps, dat beheerd zou worden door één korpschef en zou worden ondergebracht bij één ministerie, namelijk het Ministerie van Justitie en Veiligheid (toen 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 alsmede het vaststellen van landelijke beleidsdoelstellingen.

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 indeling van 10 regionale eenheden komt 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 in 2021 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

Alle 32 grote gemeenten beschikken elk over één of meer eigen basisteams. De 319 middelgrote en/of kleinere gemeenten worden bediend door basisteams, waarbij 2 tot 6 gemeenten gezamenlijk worden bediend door één basisteam.

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.

Om inhoud te kunnen geven aan deze beide politietaken heeft ons land in alle politieorganisaties altijd grote waarde gehecht aan het gebiedsgebonden werken. Gebiedsgebonden werken was en is een onmisbaar fundament voor een gezaghebbende politieorganisatie. Het levert informatie op die een effectief politioptreden met betrekking tot beide taken mogelijk maakt.

Alleen met een stevige verankering en vertrouwen kunnen de contacten met de burgers voor de politie een onvervangbare bron van informatie opleveren. Maar deze verankering is ook van groot belang voor de burgers zelf, omdat burgers zich hiermee verzekerd kunnen voelen van steun van de politie in geval van nood. Dit vereist allereerst dat het gezag goed geregeld is.

3. het gezag

De politie kent voor haar twee taken twee verschillende gezagsdragers. De samenleving mag verwachten dat beide gezagsdragers in staat

worden gesteld om hun taken naar behoren inhoud te kunnen geven. Zeker bij de politie is duidelijkheid met betrekking tot verantwoordelijkheden geboden.

Normaliter volgt het beheer het gezag. Bij de Nationale Politie ligt echter het beheer bij de korpschef van de Nationale Politie, die het beleid voor het beheer uitvoert binnen de kaders die de Minister van Justitie en Veiligheid stelt. Dit betekent in de praktijk dat de ruimte voor de gezagsdragers om nog inhoud te kunnen geven aan hun taken zéér beperkt kan zijn. Als gevolg van de vorming van de Nationale Politie volgt het gezag steeds meer het beheer. De gevolgen daarvan zijn vooral in de middelgrote en kleinere gemeentes te merken.

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

En ook lokale Officieren van Justitie kunnen in deze constellatie niet hun gezagsrol ten volle waarmaken. Ook zij hebben niet of nauwelijks invloed op de inzet en het beheer van politiepersoneel.

Vele burgemeesters van middelgrote en kleinere gemeenten zijn wel de mening toegedaan dat de beide politietaken niet altijd in balans zijn en dat aan de wensen van de Officier van Justitie eerder wordt voldaan.

Bij de komst van de Nationale Politie werd 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 – bij voorbaat en zonder overleg met de

burgemeesters - 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, gaan veelal ten koste van het functioneren van de basisteams bij (vooral middelgrote en kleinere) gemeenten. De dominantie van het beheer (zeker in tijden van tekorten), heeft als consequentie dat er voor de gezagsdragers heel weinig ruimte bestaat om nog inhoud te kunnen geven aan hun gezagsrol.

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 verbinding 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 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, alsmede door een substantieel tekort aan medewerkers, 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 bij de kleinere en middelgrote gemeenten die over gezamenlijke basisteams beschikken.

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.

4. De wijkagent

Het is van groot belang geweest dat de Tweede Kamer zich in meerderheid in een motie heeft uitgesproken over de komst van één wijkagent op 5000 inwoners. Met deze motie wilde de Tweede Kamer bewerkstelligen dat de Nationale Politie de verbinding met de samenleving niet zou verliezen. Terugblikkend is het echter spijtig dat de Tweede Kamer zich niet heeft uitgesproken over wat de samenleving – de wijk – eigenlijk van de wijkagent zou mogen verwachten. Naar onze mening zou de samenleving van de wijkagent – van de politie – mogen verwachten dat er inhoud wordt gegeven aan twee politietaken, namelijk de handhaving van de openbare orde en de hulpverlening én de aanpak van de veel voorkomende criminaliteit. Voor deze taken moet er dan wel een wijkagent met voldoende politiefunctionarissen aanwezig zijn, en niet alleen op papier.

Als er sprake is van ernstige en/of zware criminaliteit op lokaal en/of regionaal niveau worden deze zaken door de wijkagent overgedragen aan de districtsrecherche. Zaken op nationaal en/of internationaal niveau komen net als nu in handen van de rechercheafdeling van de Landelijke Eenheid van de Nationale Politie. Het zou logisch zijn als de burgemeester en de wijkagent worden geïnformeerd over het verloop van deze zaken, maar dat gebeurt niet of zelden.

De rol van de burgemeester

De burgemeester is de gezagsdrager voor de taak handhaving van de openbare orde en hulpverlening. De wijkagent moet qua politiesterkte zodanig worden uitgerust, dat deze taak 24 uur per dag in de wijk kan worden uitgevoerd. Daarbij moet ook duidelijk in beeld worden gebracht voor welke taken de wijkagent een beroep moet doen op de 'extra' inzet van het basisteam.

Gelet op de bestaande verschillen tussen de wijken moet er, met betrekking tot de uitvoering van de taak handhaving van de openbare orde en hulpverlening, instemming bestaan van de betrokken gezagsdrager, de burgemeester. Om hun gezag te versterken en de band met de burger te bestendigen zou geen politiecapaciteit mogen worden onttrokken aan de wijken – voor nationale activiteiten en/of andere prioriteiten – zonder overleg en instemming van de gezagsdrager.

Extra politiepersoneel voor de inzet van nationale activiteiten en/of prioriteiten moet boven de sterkte en de omvang van de basisteams voor deze inzet worden aangetrokken. Deze extra sterkte kan bij de dagelijkse werkzaamheden worden betrokken.

In deze opzet wordt meer inhoud gegeven aan de taak van de burgemeester en krijgt hij of zij ook meer inzicht over hoeveel politiefunctionarissen hij of zij kan beschikken. In de gemeenteraad zal de burgemeester zich dan ook beter kunnen verantwoorden voor de uitvoering van zijn taak als gezagsdrager van de politie.

De Officier van Justitie

De Officier van Justitie is van oudsher als gezagsdrager belast met de tweede taak van de politie, de opsporing. Bij deze taak kan je enerzijds spreken over de aanpak van de veelvoorkomende criminaliteit en anderzijds over de aanpak van de ernstige nationale en/of internationale criminaliteit. De wijkagent schakelt bij de aanpak van de veelvoorkomende criminaliteit de Districtsrecherche in. Om deze reden lijkt het een ernstig punt van overweging om ook de lokale Officier van Justitie de gemeenteraad meer te laten informeren over de wijze waarop inhoud wordt gegeven aan de aanpak van de lokale

veelvoorkomende criminaliteit.

Als er sprake is van nationale en/of internationale criminaliteit wordt er een beroep gedaan op nationale en internationale recherche, die valt onder de Landelijke Eenheid. Voor deze opsporingstaak lijkt de komst van één Nationale Politie op het eerste gezicht van grote betekenis. Echter, gelet op het gegeven dat het inhoud geven aan deze taken – overigens heel begrijpelijk – zich volledig onttrekt aan ons zicht, laat het zich moeilijk beoordelen of deze taak door de Nationale Politie veel efficiënter en/of effectiever wordt uitgevoerd.

Daarom is het naar onze mening ook geboden om het reilen en zeilen van het Openbaar Ministerie van een kritische onafhankelijke begeleiding te voorzien. Op deze wijze kan men zich een beter beeld vormen of de Nationale Politie ook op het gebied van de opsporing van ernstige nationale en/of internationale criminaliteit naar behoren functioneert.

Financiering en gereedstelling van politietaken

Tot slot kan nog een punt van discussie de financiering van beide politietaken zijn. Om het systeem van checks and balances weer tot wasdom te brengen verdient het aanbeveling om het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties weer op het politietoneel te brengen. Het is logisch dat de Minister van Justitie en Veiligheid verantwoordelijk is voor de gereedstelling van de brede taak opsporing.

Maar de financiering van en de stelselverantwoordelijkheid voor de taak handhaving van de openbare orde en hulpverlening kan weer worden ondergebracht bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze taak speelt zich immers in de openheid af, het Ministerie van Justitie en Veiligheid is eigenlijk voor zo'n taak een te gesloten departement.

5. Aanbevelingen

Bij de totstandkoming van de Nationale Politie stond voorop dat zij over een stevige verankering in de samenleving diende te beschikken. Dit betekent ten eerste dat het lokale gezag dient te worden versterkt. Ten tweede dient de motie waarin de Tweede Kamer de inzet van één wijkagent per 5000 inwoners eist, daadwerkelijk te worden uitgevoerd. Deze wijkagenten zouden voor verbinding met de samenleving zorgen en daarmee voor vertrouwen en legitimiteit. Ondanks al deze goede intenties staat de verbinding van de politie met de samenleving op de tocht. Dit kan de democratische rechtsstaat aantasten.

Om de lokale gezagsdragers te versterken en de verbinding met de samenleving te herstellen doen wij tevens de volgende aanbevelingen:

1. De samenleving – wijkbewoners – mag verwachten dat de politie 24 uur per dag inhoud geeft aan de taak handhaven van de openbare orde en hulpverlening en de taak opsporen van veel voorkomende criminaliteit.
2. Wijkagenten dragen daarbij zorg voor de uitvoering van politietaken op het niveau van de wijk.
3. Het is geboden deze taakstelling van wijkagenten duidelijk vast te leggen.
4. Om het functioneren van wijkagenten mogelijk te maken dient in kaart te worden gebracht over welke (politie)sterkte zij dan dienen te beschikken.
5. Ook dient in kaart te worden gebracht bij welke zaken wijkagenten een beroep kunnen en/of moeten doen op leden van het basisteam die niet in zijn of haar wijk werkzaam zijn.
6. De politiesterkte waarover de wijkagenten beschikken kan niet worden gebruikt voor inzet van (inter)nationale activiteiten en/of prioriteiten.
7. Extra politiepersoneel wordt boven de sterkte van de basisteams aangetrokken voor (inter)nationale activiteiten en prioriteiten.

Om democratische verantwoording over de vervulling van het gezag over de politie te verbeteren zijn de volgende aanbevelingen van belang:

8. De burgemeester kan aan de gemeenteraad verantwoording afleggen over zijn of haar

gezagsrol ten aanzien van het handhaven van de openbare orde en hulpverlening. In overeenstemming hiermee dient de Officier van Justitie de gemeenteraad te informeren over hoe hij of zij het gezag over de politie uitvoert bij de aanpak van veel voorkomende criminaliteit.

9. Om begrijpelijke redenen onttrekt de politietaak opsporing van zware criminaliteit zich grotendeels aan het gezichtsveld. Het verdient daarom aanbeveling om het functioneren van het Openbaar Ministerie door een onafhankelijke begeleidingscommissie te laten beoordelen. Dit maakt het mogelijk om vast te stellen of de politietaak opsporen van strafbare feiten naar behoren wordt uitgevoerd. Thans is dat immers niet mogelijk.
10. Om het systeem van checks and balances weer in ere te herstellen, verdient het aanbeveling om de stelselverantwoordelijkheid en financiering van de politietaak handhaven van de openbare orde en hulpverlening weer onder te brengen bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De Minister van Justitie en Veiligheid behoudt natuurlijk de stelselverantwoordelijkheid en de financiering van de politietaak opsporing.

Professor Mr. Pieter van Vollenhoven

Senior Advisor The Hague Centre for Strategic Studies

Erevoorzitter Stichting Maatschappij en Veiligheid

Drs. Lodewijk Gunther Moor

Oud-directeur Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie