

---

## Voorstellen ter verbetering van de Nationale Politie

---

### Inleiding

Met ingang van 1 januari 2013 kent ons land Nationale Politie. Het oude bestel met 25 regiokorpsen en het Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD) werd vervangen door één landelijke politieorganisatie: de Nationale Politie. De komst van de Nationale Politie bracht belangrijke wijzigingen in het beheer en de organisatie van de Nederlandse politie met zich mee. In het regionale politiebestedel voerde iedere korpsbeheerder (in het algemeen de burgemeester van de grootste gemeente van de regio) het beheer over de regiopolitie. Bij de Nationale Politie is het beheer over de gehele Nederlandse politie in handen van de korpschef die verantwoording aflegt aan de minister van Veiligheid en Justitie.

De Nationale Politie kent tien territoriale eenheden en een aantal landelijke diensten. Met het verdwijnen van het regionale politiebestedel is aan de regionale autonomie van de Nederlandse politie dus een einde gekomen. Overigens blijven de taken die zijn beschreven in de nieuwe Politiewet 2012 hetzelfde als die golden in de oude Politiewet 1993, namelijk de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die dat behoeven. Aan de hand van de gezagverdeling worden de politietaken onderscheiden in handhaven van de openbare orde en hulpverlening en het verrichten van taken ten dienste van justitie (de opsporing). Voor het handhaven van de openbare orde en de hulpverlening is de burgemeester de gezagsdrager. De officier van justitie is gezagsdrager voor wat betreft de opsporing van strafbare feiten. Ook onder het regime van de nieuwe Politiewet 2012 kent de Nederlandse politie dus twee gezagsdragers. Dit duale stelsel geldt niet voor het beheer van de Nederlandse politie. Bij de Nationale Politie is het beheer uiteindelijk via de korpschef gecentraliseerd bij de minister van Veiligheid en Justitie. Met andere woorden, deze minister regelt het personeel en de middelen waarover de Nederlandse politie kan beschikken.

We zijn nu ruim drie jaar verder. De introductie van dit voor ons land nieuwe politiebestedel verloopt niet zonder slag of stoot. De Nationale Politie lijkt in een crisis te zijn beland. Er is veel kritiek op de wijze waarop zij haar twee essentiële taken vervult. Bij het handhaven van de openbare orde zien we een terugtrekkende beweging. Op veel plaatsen nemen gemeentelijke bijzondere opsporingsambtenaren (BOA's) in dit opzicht de rol van de politie over. En ook de opsporing, de tweede essentiële taak, ligt onder vuur. In deze notitie werkt de Stichting Maatschappij en Veiligheid (SMV) een aantal voorstellen uit ter verbetering van onze Nationale Politie.

### Waarom Nationale Politie?

Eén van de belangrijkste redenen voor het stelsel van Nationale Politie was de wens een einde te maken aan de versnippering van de Nederlandse politieorganisatie. De vijftientig regionale korpsen en het Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD) vormden een eilandenrijk waartussen de verbindingen moeizaam verliepen. Deze versnippering bracht vooral nadelen met zich mee voor de opsporing. Politieke en maatschappelijke signalen wezen juist op het belang van de opsporing. Gelet op het steeds meer internationale karakter van de (zware) criminaliteit was de breed gedragen wens dat de politie

zich vooral moest concentreren op haar 'eigenlijke' taak, namelijk 'boeven vangen'. In dit klimaat werd het startschot voor de Nationale Politie gelost. In de politieke besluitvorming wilde men vooral de opsporingstaak ter wille zijn, maar natuurlijk speelden ook de grotere efficiency en een meer eenduidig optreden (een aangifte in Maastricht mag niet verschillen met een aangifte in Leeuwarden) een rol.

Dit primaat van de opsporing verstoort de balans tussen de politietaken. Zoals gezegd heeft de politie van oudsher twee taken:

- handhaven openbare orde en hulpverlening (met de burgemeester als gezagsdrager); en
- de opsporing (met de officier van justitie als gezagsdrager).

Het is bekend dat de taken ordehandhaving en opsporing onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. Ordeproblemen kunnen aan de basis staan van vele vormen van criminaliteit. Sinds de invoering van de Nationale Politie prevaleert echter de opsporingstaak van de politie en krijgt de andere taak van de politie – het handhaven van de openbare orde en de hulpverlening – stiefmoederlijke aandacht. Terwijl het meer serieus van deze taak ook belangrijke informatie kan opleveren voor de opsporing en terreurbestrijding. Het einde aan de versnippering kent zo zijn prijs.....

### **Politiebestel in disbalans: rol burgemeesters en problemen in de aansturing van de politie**

De komst van de Nationale Politie is de voltooiing van een steeds verdere ondermijning van de zeggingsmacht van burgemeesters over het beheer van de politie, ondanks handhaving van hun gezag over de politie. In de korpsen van Gemeentepolitie hadden burgemeesters het beheer over de politie. Bij de regionale politie lag het beheer in handen van de korpsbeheerder, doorgaans de burgemeester van de grootse gemeente van de regio. Hoewel de korpsbeheerder uitsluitend over het beheer van de politie ging, handelde hij of zij binnen de kaders van het door het Regionaal College vastgestelde beleidsplan. Het Regionaal College werd gevormd door alle burgemeesters en de hoofdofficier van justitie. Bij de Nationale Politie hebben burgemeesters niets meer over het beheer te zeggen. Ook kunnen burgemeesters er niet meer op rekenen dat er op landelijk niveau voor hun belangen wordt opgekomen. De burgemeesters zijn het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties - hun moederdepartement - als beschermer van hun belang kwijt geraakt. Op nationaal niveau staat de behartiging van belangen van het openbaar bestuur ten aanzien van de politie op de tocht. Terwijl de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wel degelijk verantwoordelijk is voor het openbaar bestuur.

Het is opvallend dat niemand binnen de politie noch bij het departement van Veiligheid en Justitie ooit heeft willen erkennen dat men de ervaring mist voor het aansturen van een korps van ruim 60.000 politiefunctionarissen. Het grootste regionale korps – Amsterdam-Amstelland – kende een sterkte van ruim 5.000 politiemensen. Van meet af aan heeft men er zich ook op verkeken dat de politie van oudsher is opgevoed met onafhankelijke en afzonderlijke korpsen met verschillende soorten voorwaarden en afspraken. Daar een eenheid van te smeden vergt veel meer tijd dan men had voorspeld en voorzien. Ook voor dit grootschalige veranderproces beschikten het ministerie van Veiligheid en Justitie en de Nationale Politie intern niet over passende expertise en vaardigheden.

## Voorstel SMV

De SMV stelt voor om het beheer van de politie, dat nu in handen ligt van de korpschef, onder te brengen bij een driekoppige leiding die bestaat uit de minister van Veiligheid en Justitie voor de opsporing, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor de openbare orde en hulpverlening en een neutrale voorzitter, waarbij gedacht kan worden aan een oud-voorzitter van bijvoorbeeld de Algemene Rekenkamer. Op deze wijze herstelt men de checks and balances over het beheer van de politie. Het valt te overwegen om ook de budgetten voor de beide politietaken te splitsen, waardoor de noodzakelijke checks and balances nog meer reliëf krijgen. Op deze wijze keert de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties terug op het politietoneel en krijgen burgemeesters rugdekking bij het kunnen waarmaken van hun rol als gezagsdragers ten aanzien van de openbare orde en veiligheid in hun gemeenten.

Dit voorstel van de SMV komt ook tegemoet aan de wens dat de politieorganisatie wordt aangestuurd en beheerd door een 'onbesproken en integer' bestuur. Daar lijkt het op dit moment bij het departement van Veiligheid en Justitie nog al eens aan te ontbreken.

## **De opsporing**

De kwaliteit van de opsporing staat aan stevige kritiek bloot. Een recente sterke en zwakte analyse van de opsporing van Huisman, Princen, Klerks en Kop (2016) biedt een teleurstellend en ontluisterend beeld van de huidige Nederlandse recherche<sup>1</sup>. De onderzoekers wijzen op de soms tergende amateuristische werkwijze van de recherche. Zij signaleren bij de recherche een cultuur die leidt tot middelmatigheid, gezapigheid en onverschilligheid. Die cultuur kenmerkt zich ook door een grote mate van weerstand tegen veranderingen. Dit ondermijnt in hoge mate de slagkracht van de Nederlandse recherche. Uit het onderzoek blijkt duidelijk dat de politie zelf niet in staat is om de noodzakelijke veranderingen te realiseren.

Bij alle kritiek op de Nederlandse recherche is het vreemd dat de gezagsdrager over de politie bij de opsporing – het Openbaar Ministerie – in het publieke debat in de luwte blijft. Het OM lijkt nimmer in het openbaar over deze gebrekkige gang van zaken aan de nood-bel te hebben getrokken. Ongetwijfeld zal het OM binnenskamers wel haar onvrede tot uiting hebben gebracht, maar daar blijft de buitenwereld van verstoken. Transparantie is echter een basisvoorwaarde voor het optimaal kunnen functioneren van onze democratie.

## Voorstel SMV

Om broodnodige verbeteringen bij de Nederlandse recherche tot stand te brengen, stelt de SMV voor een externe vakkundige toezicht-commissie – met gezag - in het leven te roepen. De komst van deze toezicht-commissie is noodzakelijk omdat het reilen en zeilen van de opsporing zich volledig onttrekt aan het maatschappelijke gezichtsveld. Deze toezicht-commissie dient over bevoegdheden te beschikken om dringend gewenste wijzigingen door te voeren. Zelf lijkt de politie daartoe immers tot nu toe niet in staat. Later kan deze toezichtstaak worden overgenomen door de Inspectie Veiligheid en Justitie. Een probleem daarbij is dat de Inspectie Veiligheid en Justitie niet

---

<sup>1</sup> Sander Huisman, Michiel Princen, Peter Klerks en Nicolien Kop (2016), *Handelen naar waarheid. Sterkte- en zwakteanalyse van de opsporing*, Apeldoorn: Politieacademie. Dit rapport is op 6 mei 2016 door de minister van Veiligheid en Justitie verzonden naar de Tweede Kamer der Staten-Generaal. De opdrachtgever van deze sterke- en zwakteanalyse is het Programmteam Herijking Opsporing.

onafhankelijk is. De Inspectie Veiligheid en Justitie ressorteert onder de minister van Veiligheid en Justitie. Daarom pleit de SMV ervoor deze inspectie onder te brengen bij één Nationale Inspectie die onafhankelijk is.

De beoogde Nationale Inspectie kan bestaan uit de inspecties waarvan het management nu is vertegenwoordigd in de Inspectieraad, minus de Algemene Rekenkamer die een bijzondere positie in ons staatsbestel heeft. Deze Nationale Inspectie moet, vergelijkbaar met de Onderzoeksraad voor Veiligheid, onafhankelijk kunnen functioneren en kan als Zelfstandig Bestuur Orgaan (ZBO) worden ondergebracht bij een minister van Toezicht. De Nationale Inspectie is geen verlengstuk van het bestuur of beleid, maar dient het publieke belang. De beoogde nationale Inspectie rapporteert aan de Tweede kamer der Staten-Generaal en de betreffende ministers (dus ten aanzien van de Nationale Politie aan de minister van Veiligheid en Justitie en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties).

## **Openbare orde en veiligheid**

In de huidige situatie zijn het lokale openbaar bestuur en de Nationale Politie van elkaar losgeraakt. Uit het onderzoek van Terpstra, Foekens en Van Stokkom (2015), dat in opdracht van de SMV is verricht, blijkt dat men met uitzondering van grote gemeenten vraagtekens kan plaatsen of burgemeesters inhoud kunnen geven aan hun wettelijke taak met betrekking tot openbare orde en veiligheid<sup>2</sup>. Volgens de Stichting Maatschappij en Veiligheid (SMV) wringt marginalisering van het gezag van burgemeesters – zeker bij kleinere gemeenten - over de politie temeer, omdat de stichting van oordeel is dat goed politiewerk begint aan de voet van de samenleving: de leefsituatie van burgers in buurten en wijken. Veiligheid is lokaal maatwerk. En juist in hun rol als gezagsdrager over een belangrijk deel van het politiewerk is de burgemeester centrale actor als vertegenwoordiger van de gemeente en als regievoeder van het lokale veiligheidsbeleid. Als aan de poten van de stoel van de burgemeester als gezagsdrager verder wordt gezaagd, is het begrijpelijk dat gemeenten in toenemende mate BOA's en particuliere beveiligers inzetten om toezicht en handhaving in de publieke ruimte te regelen. Van de Nationale Politie kunnen zij immers niet veel verwachten. Een nieuwe vorm van gemeentepolitie lijkt onafwendbaar. De SMV acht het niet wenselijk dat in gemeenten twee soorten van politie gaan optreden in de openbare ruimte: de Nationale Politie gekoppeld aan de rijksoverheid en vooral gericht op repressie versus nieuwe vormen van gemeentepolitie gericht op toezicht en handhaving. Beide politietaken kunnen elkaar echter versterken. Denk aan de vage overgang tussen radicalisering en terrorisme. Op grond van signalen van lokaal toezicht en handhaving kan worden voorkomen dat radicalisering culmineert in terrorisme. En andersom geldt dat de strafrechtelijke afdoening steeds vaker gebruik maakt van 'sociaal re-integratie bevorderende straffen' waarbij dwang en drang van de lokale openbare orde politie onmisbaar is.

Thans ontwikkelt de politiefunctie in Nederland zich in een Tweestromenland, waarin de onlosmakelijke verbinding tussen de vervulling van de twee politietaken ver te zoeken is. De ongebreidelde groei van BOA's past overigens ook in de trend dat de politie – zonder nationaal plan – steeds meer taken afstoot, onder het mom dat 'boeven vangen' haar wezenlijke kerntaak zou zijn.

---

<sup>2</sup> J. Terpstra, P. Foekens en B. van Stokkom (2015), *Burgemeesters over hun Nationale Politie. Een onderzoek naar de opvattingen van burgemeesters over hoe zij hun rol als gezagsdrager onder het regime van de Nationale Politie kunnen waarmaken*, Den Haag: SMV.

## Voorstel SMV

Het voorstel van de SMV is om het huidige Tweestromenland bij het vervullen van de beide politietaken te beëindigen. Voorkom het ontstaan van een nieuw soort gemeentepolitie, die de onlosmakelijke band tussen opsporing en handhaven van de openbare orde en veiligheid verstoort. Het is daarom volgens de SMV gewenst dat de huidige gemeentelijke BOA's bij de Nationale Politie worden aangesteld in de rang van politieursurveillanten.

Voorwaarden voor de integratie van gemeentelijke BOA's in de Nationale Politie zijn:

- de lokale politie (wijkteam / district) moet inhoud geven aan de regierol van de lokale politie over *alle* lokale handhaving (inclusief particuliere beveiligers). In de huidige situatie oefent de lokale politie deze regierol niet uit;
- de lokale politiek en bestuur moten meer zeggenschap krijgen over alle lokale politiezorg. En ook de lokale controle op de betreffende onderdelen van de Nationale Politie zou versterkt moeten worden;
- er zijn wettelijke garanties nodig voor een minimale lokale politiezorg. Voorkomen moet worden dat de lokale handavings- en toezichtcapaciteit wegvloeit naar allerlei andere (boven)lokale politietaken, zoals nu vaak gebeurt met de capaciteit van wijkagenten.