
Hebben politievrijwilligers nog toekomst in ons land?

Inleiding

In deze notitie zet de Stichting Maatschappij en Veiligheid (SMV) de schijnwerper op politievrijwilligers. De huidige politievrijwilligers zijn voortgekomen uit de reservepolitie die na de Tweede Wereldoorlog in 1948 is opgericht. Nederland is een land waar de inzet van vrijwilligers op vele maatschappelijke deelterreinen altijd hoog in ere is gehouden. Helaas geldt dat echter niet voor de politievrijwilligers. Wie kennis neemt van de geschiedenis van de inzet van vrijwilligers bij de politie ontkomt niet aan de vraag of er wel toekomst is voor politievrijwilligers in ons land.

De SMV heeft zich altijd een voorstander getoond van een solide verankering van vrijwilligers in de politieorganisatie. In 1995 bracht de Stichting Maatschappij en Politie (SMP), de voorganger van de huidige SMV, hier al een advies over uit¹. Politievrijwilligers sluiten naadloos aan bij het beroep op burgers om hun eigen verantwoordelijkheid voor veiligheid inhoud te geven. In dit licht bezien zijn politievrijwilligers bij uitstek in staat om dit beroep op burgers te kanaliseren en waar te maken.

In deze notitie geeft de SMV in deel I een kort overzicht van de geschiedenis van de inzet van vrijwilligers bij de Nederlandse Politie². Vervolgens wordt in deel II ingezoomd op verkenningen naar het reilen en zeilen van politievrijwilligers die de SMV sinds 1995 heeft uitgevoerd³. Ten slotte formuleert de SMV in deel III een dilemma. Er zal een principiële keuze moeten worden gemaakt tussen twee opties, namelijk:

- het opheffen van de inzet van vrijwilligers bij de politie;
- het vinden van een zinvolle weg om recht te doen aan de waarde van de inzet van politievrijwilligers.

Het zal niet verbazen dat de SMV voor de laatste optie opteert.

I Korte geschiedenis van de inzet van vrijwilligers bij de Nederlandse politie

De geschiedenis van de reservepolitie (later vrijwillige politie en daarna politievrijwilligers genaamd) kan men kenmerken door een *duidelijke keuze bij de komst* van het instituut en *onduidelijkheid en tegenzin bij het behoud* van het instituut. De noodzaak van de introductie van de Reserve Rijks- en Gemeentepolitie in 1948 was gebaseerd op de duidelijke keuze de reguliere politie te versterken in tijden van oorlog, oorlogsdreiging en buitengewone omstandigheden, zoals rampen en grootschalige ordeverstoringen. De reservisten konden als volwaardige politiemensen worden ingezet. De Reserve Rijks- en Gemeentepolitie stonden *buiten* de reguliere politieorganisatie.

¹ Stichting Maatschappij en Politie (SMP), *De vrijwillige politie in nieuw perspectief*, Dordrecht: SMP, 1995

² In de bij deze notitie gevoegde bijlage staat een meer uitgebreide ontstaansgeschiedenis.

³ In 1995 constateerde de SMP al dat de vrijwillige politie in ons land ondanks haar lange bestaan onvoldoende tot bloei was gekomen, zie Stichting Maatschappij en Politie (SMP), *De vrijwillige politie in nieuw perspectief*, Dordrecht: SMP, 1995.

In de jaren zestig van de vorige eeuw werden deze dreigende situaties minder aannemelijk geacht en ontstond er onduidelijkheid over de toekomst van de reservepolitie. Er was sprake van tweespalt bij de reguliere politie:

- vertegenwoordigers van de politieleiding pleitten ervoor om het doel van de reservepolitie te herzien en de taak te wijzigen in het verlenen van bijstand waar daaraan behoefte bestond. In deze visie zou de reservepolitie kunnen worden ingeschakeld bij het 'gewone politiewerk';
- daarentegen stelden vooral de politiebonden de vraag aan de orde of er nog wel plaats was voor reservisten in het politiestel. Zij waren van mening dat reservisten het werk van reguliere politieambtenaren verdrongen. In feite pleitten de politiebonden toen voor het opheffen van de reservepolitie.

In de praktijk werden reservisten op vele plaatsen in het land al ingeschakeld bij het 'gewone politiewerk'.

In de jaren zeventig van de vorige eeuw adviseerde een door de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie ingestelde commissie dat de reservepolitie moest worden gehandhaafd, maar dat de inzet van vrijwilligers in normale omstandigheden anders dan als oefening moest worden afgewezen. Omdat de reguliere politie toen nog bestond uit een groot aantal korpsen van Gemeentepolitie en één korps Rijkspolitie werd er met dit advies zeer verschillend omgesprongen⁴. Reservisten werden nog steeds ingeschakeld bij het 'gewone politiewerk'. Maar ook beschouwden de politiebonden de reservisten (nog steeds) als een bedreiging voor het werk van reguliere politieambtenaren.

In de jaren tachtig van de vorige eeuw werd de kwaliteit van de reservisten aanzienlijk verbeterd via opleidings- en exameneisen. Ook kwam er een financiële beloning bij inzet in het gewone politiewerk. Hiermee hoopte men de vrees bij beroepscollega's weg te nemen dat goedkope arbeidskrachten hun werk (vooral overuren) zouden overnemen. Hoe dan ook, de inzet van reservisten bleef controversieel. Er bleef onduidelijkheid en tegenzin bestaan over het voortbestaan van de reservepolitie.

In 1987 adviseerde de Werkgroep Politiebudget de reservepolitie op te heffen. De reservisten werden volgens de werkgroep te veel ingezet bij de uitvoering van politietaken, zonder dat de vereiste buitengewone omstandigheden aanwezig waren. Tegelijkertijd adviseerde de werkgroep over te gaan tot oprichting van vrijwillige politie, die zou worden belast met het 'gewone politiewerk', zoals dat door de reservepolitie al op vele plaatsen in het land werd uitgevoerd.

Met de komst van het regionale politiestel op grond van de Politiewet 1993 ontstond de vrijwillige politie. Nieuw was dat de vrijwillige politie een onderdeel werd van de staande politieorganisatie. Maar tegelijkertijd werd het niet noodzakelijk geacht dat leden van de vrijwillige politie in staat zouden zijn een veelheid van politietaken te vervullen. In feite dacht men bij vrijwillige politie vooral aan het niveau van politieursveillant. Hiermee werd afgeweken van het advies van de Werkgroep Politiebudget uit 1987 dat beoogde de vrijwillige politie te belasten met het 'gewone politiewerk'. Kennelijk woog de door beroepscollega's veronderstelde bedreiging van de vrijwillige politie voor 'verdringing' van hun eigen werk nog steeds zwaar. Duidelijk werd ook dat door de reorganisatie van de politie – het opgaan van 148 korpsen van Gemeentepolitie en het Korps Rijkspolitie in 25 regionale korpsen en het Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD) - de nieuwe vrijwillige politie zéér laag op de prioriteitenlijst binnen het politiebeleid kwam te staan.

⁴ Met de Politiewet 1993 gingen 148 korpsen van Gemeentepolitie en het Korps Rijkspolitie op in 25 regiokorpsen en het Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD).

De Politiewet 2012 luidde de komst van de Nationale Politie in, die sinds 1 januari 2013 functioneert. In de organisatieplannen van de Nationale Politie wordt de vrijwillige politie vervangen door politievrijwilligers. Bij de introductie van de Nationale Politie waren er twee typen politievrijwilligers, namelijk:

- executieve politievrijwilligers, aangesteld voor de volledige politietaak na een opleiding van ruim een jaar;
- niet-executieve politievrijwilligers, aangesteld voor administratieve, technische en overige taken (de zogenaamde volontairs).

Deze politievrijwilligers werden als een essentieel onderdeel van de Nationale Politie getypeerd. Bij de opening van het academisch jaar van de Politieacademie op 5 september 2011 spiegelde de minister van Veiligheid en Justitie de politievrijwilligers een rooskleurige toekomst voor. Er zou een opwaardering van de politievrijwilligers gaan plaatsvinden. Daar is tot nu toe nog maar weinig van terecht gekomen. De aandacht voor politievrijwilligers is binnen de politieorganisatie nog steeds minimaal.

Uit de verkenningen van de SMV in 1995, 2015 en later ook in 2016, die in deel II van deze notitie aan de orde komen, blijkt dat politievrijwilligers bij de Nederlandse politie niet of nauwelijks op bijval kunnen rekenen. In 2016 werd eindelijk een visie op politievrijwilligers ontwikkeld. Maar het verder vorm geven aan die visie ontbreekt nog altijd. Nog altijd worden politievrijwilligers kennelijk als een bedreiging van het werk van beroepscollega's (feitelijk dus broodnijd) beschouwd. En ook bestaat er nog steeds vrees dat de politievrijwilligers werk van onvoldoende kwaliteit leveren.

Duidelijk is dat de integratie van eerst de vrijwillige politie in de regionale politie en later die van politievrijwilligers in de Nationale Politie van negatieve invloed is geweest op de positie van het werk van vrijwilligers bij de politie. De oorspronkelijke Reserve Gemeente- en Rijkspolitie stonden nog buiten de reguliere politieorganisatie en hadden daardoor een zelfstandige status. De latere vrijwillige politie en de politievrijwilligers zijn een onderdeel van de staande politieorganisatie en nemen daar sindsdien een marginale positie in. Dit werd nog versterkt door de beide reorganisaties van de Nederlandse politie die veel naar binnen gerichte aandacht van de reguliere politie vroegen en nauwelijks ruimte boden aan relatieve 'nieuwkomers' als eerst de vrijwillige politie en later de politievrijwilligers.

Wellicht biedt het kersverse regeerakkoord 2017- 2021 *Vertrouwen in de toekomst* soelaas. In het regeerakkoord staat vermeld dat het nieuwe kabinet de inzet van vrijwilligers bij de politie ondersteunt. Om te voorkomen dat het aantal politievrijwilligers afneemt, geeft het kabinet bijzondere aandacht aan de bestaande politievrijwilligers. Gezamenlijk met de politie, politievakorganisaties en de Landelijke Organisatie van Politievrijwilligers gaat het kabinet werken aan een landelijk beleid voor vrijwilligers met betrekking tot rechtspositie, werkzaamheden, werving en opleiding⁵. Misschien komt er naar ruim twintig jaar stilstand eindelijk verandering.

⁵ VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, *Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017-2021*, 10 oktober 2017.

II Verkenningen van de SMV

Eerste verkenning van de SMV in 1995

In 1995 constateerde de Stichting Maatschappij en Politie (SMP), zoals gezegd de voorloper van de huidige SMV, dat er te veel negatief getinte discussies rond het functioneren van de vrijwillige politie hebben plaatsgevonden en dat er sprake is van onvoldoende creativiteit bij het zoeken van een verdere uitbouw van het instituut⁶. De stichting betreunde het dat na het opheffen van de reservepolitie de vrijwillige politie niet van de grond is gekomen. De SMV signaleerde als oorzaken hiervan:

- angst voor oneerlijke concurrentie bij de reguliere politie;
- door de reorganisatie van de politie (de samenvoeging van Gemeentepolitie en Rijspolitie in regionale politie) was er te weinig aandacht voor de vrijwillige politie.

De stichting onderstreepte dat vrijwillige politie naar haar oordeel vele mogelijkheden biedt. De stichting wees erop dat politievrijwilligers door hun opleiding en door hun betrokkenheid een belangrijke rol kunnen spelen bij het vergroten van maatschappelijke veiligheid. Ook achtte de stichting de aanwezigheid van vrijwilligers een belangwekkende mogelijkheid om een breed scala van meningen en visies uit de samenleving heel direct binnen de politieorganisatie te laten doorklinken⁷.

Ook pleitte de SMV destijds voor inschakeling van experts als leden van de vrijwillige politie. Politiewerk wordt erdoor gekenmerkt dat op de meest onverwachte momenten de meest uiteenlopende kennis nodig is. Vaak wordt daarbij een beroep gedaan op externe deskundigen. Als voorbeelden van situaties waarbij zich dat kan voordoen noemde de SMV: kennis van uitheemse diersoorten, specifieke maatschappelijke of wetenschappelijke deskundigheid⁸. De politie kan deze *kennis* organiseren via een netwerk van vrijwilligers. Deze vrijwilligers behoeven geen algemene politieopleiding te hebben gevolgd en zij dienen evenmin executieve reguliere politietaken te vervullen. Het gaat om mensen die met hun specifieke kennis in voorkomende gevallen het politiewerk ondersteunen.

Tweede SMV verkenning: twintig jaar (1995 – 2015) stilstand

Het was wrang te moeten constateren dat de woorden uit 1995 anno 2015 nog steeds opgeld deden. Dat bleek uit het onderzoek van Ronald van Steden en Shanna Mehlbaum van de afdeling Bestuurswetenschappen en Politicologie van de Vrije Universiteit Amsterdam, dat aan de tweede verkenning van de SMV ten grondslag lag⁹. Opnieuw bleek:

- terughoudendheid ten opzichte van politievrijwilligers bij de reguliere politie;
- te weinig aandacht voor politievrijwilligers door de reorganisatie van regionale politie naar Nationale Politie.

In zijn voorwoord bij het onderzoek constateerde de voorzitter van de SMV, prof. mr. Pieter van Vollenhoven, dat na twintig jaar nog steeds geen vooruitgang was geboekt om de vrijwillige politie binnen de Nederlandse politie een passende plaats te geven. Hij beschouwde dit als uitermate zorgelijk en treurig, te meer omdat de minister van Veiligheid en Justitie zich bij de komst van de

⁶ Stichting Maatschappij en Politie (SMP), *De vrijwillige politie in nieuw perspectief*, Dordrecht: SMP, 1995

⁷ Stichting Maatschappij en Politie (SMP), *De vrijwillige politie in nieuw perspectief*, Dordrecht: SMP, 1995.

⁸ Anno 2017 zouden cyber security, radicalisme, terrorisme, financieel-economische criminaliteit en milieucriminaliteit als voorbeelden kunnen worden genoemd.

⁹ Ronald van Steden en Shanna Mehlbaum in samenwerking met Lis Weimar (2015), *Politievrijwilligers (on)gewenst....? Over politieke steun, een enthousiaste werkvloer en falend beleid*, Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam / Den Haag: Stichting Maatschappij en Veiligheid (SMV) met een voorwoord van prof. mr. Pieter van Vollenhoven, voorzitter van de SMV.

Nationale Politie positief uitliet over de vrijwillige politie. Op 5 september 2011 kondigde de minister bij de opening van het academisch jaar van de Politieacademie aan dat het beleid rond politievrijwilligers zou gaan moderniseren. Niet alleen het aantal politievrijwilligers zou omhoog moeten (10% vrijwilligers bovenop de reguliere politiesterkte)¹⁰, maar ook zouden de inzet en waardering van politievrijwilligers gaan verbeteren. Uit de tweede SMV verkenning bleek dat er van deze fraaie voornemens bitter weinig terecht was gekomen. Na twintig jaar was er nog steeds geen sprake van een visie op politievrijwilligers bij de Nederlandse politie.

Toch een doorbraak?

In 2016 leek daar verandering in te komen. In maart 2016 stelde de minister van Veiligheid en Justitie een visie op politievrijwilligers vast¹¹. Politievrijwilligers leken na al die jaren eindelijk de aandacht te krijgen waar het jarenlang aan ontbrak. In de visie die de minister van Veiligheid en Justitie in maart 2016 heeft vastgesteld is er sprake van drie typen politievrijwilligers, namelijk:

- Politievrijwilligers die zijn belast met uitvoerende werkzaamheden op het terrein van de gebiedsgebonden politiezorg (GGP). Binnen de basispolietezorg ondersteunen zij de uitvoering van kerntaken van de politie, kunnen zij extra inzet plegen op landelijke en regionale prioriteiten óf verrichten taken waar beroepskrachten minder aan toekomen;
- Politievrijwilligers die als experts worden ingezet, bijvoorbeeld bij beveiliging, intelligence, de meldkamer, tactische opsporing, forensische opsporing, intake en service; operationele specialismen. Deze politievrijwilligers beschikken over specifieke expertise. Ook zij ondersteunen de uitvoering van kerntaken van de politie, plegen inzet op landelijke en regionale prioriteiten, verrichten taken waar beroepskrachten minder aan toekomen of versterken de politie met specifieke expertise (bijvoorbeeld tegenspraak in opsporingsonderzoek door een chemicus of notaris);
- Politievrijwilligers die zijn belast met de uitvoering van vooral technische, administratieve en overige taken¹². Zij kunnen worden ingezet bij de bedrijfsvoering van niet-essentiële, ondersteunende taken en werkzaamheden waarvan de politie profijt heeft als ze wél worden gedaan; representatieve taken waarvoor een aanstelling noodzakelijk wordt geacht, zoals de politiemuziekgezelschappen en opvang van spoedeisende, incidentele en kortstondige pieken in administratief werk.

¹⁰ Uit onderzoek blijkt dat in het Verenigd Koninkrijk het aandeel van de vrijwilligers bij de politie 13 procent bedraagt. De zogenoemde *special police constables* beschikken na een verplichte opleiding eveneens over de bevoegdheden die hun beroepscollega's hebben, maar ontvangen geen vergoeding. In de andere onderzochte landen (België, Duitsland, Frankrijk en Zweden) bestaat geen of nauwelijks vrijwillige politie. Zie: Vina Wijkhuis & Menno van Duin, *Crisisbeheersing in Europa. Een vergelijking tussen Nederland met België, Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Zweden*, Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid, 2012.

¹¹ *Visie op politievrijwilligers binnen de politie*, Den Haag, maart 2016.

¹² Deze vrijwilligers werden eerder 'volontairs' genoemd.

Derde SMV verkenning: Eindelijk een visie, maar we zijn er nog niet...

Naar aanleiding van de door de minister van Veiligheid en Justitie vastgestelde visie op politievrijwilligers voerde de SMV in 2016 een derde verkenning uit¹³. In deze verkenning spreekt de SMV zich positief uit over de erkenning die lijkt te ontstaan voor politievrijwilligers die als experts over kennis, ervaring en vaardigheden beschikken waar de politie niet of onvoldoende over beschikt. Deze experts komen te staan naast de min of meer traditionele politievrijwilligers in de basispolitiezorg. Beide typen politievrijwilligers zijn volwaardige medewerkers van de politie, die een rechtstreeks bijdrage leveren aan de veiligheid van ons land. Beide typen politievrijwilligers geven gestalte aan de eigen verantwoordelijkheid die burgers voor veiligheid hebben.

In het geheel niet te spreken is de SMV erover dat via een achterdeurtje het fenomeen van volontairs blijft bestaan. Zij mogen dan wel geen 'volontair' meer heten, maar 'politievrijwilligers die belast zijn met administratieve, technische en overige taken', ondertussen doen zij hetzelfde als de vroegere volontairs. Er lijkt sprake te zijn van een streven van de Nationale Politie om vooral volontairs als politievrijwilligers aan te stellen. Deze verrichten vaak niet-politiële taken, die de politieorganisatie goed uitkomen, denk aan politieauto's wassen, politiehonden verzorgen, administratieve klussen verzorgen, lampen ophangen in het politiebureau en dergelijke.

Aan dit streven lijken twee redenen ten grondslag te liggen:

- de druk van de 10%-doelstelling van de minister van Veiligheid en Justitie. Volontairs zijn gemakkelijk te werven en behoeven geen opleiding aan de Politieacademie;
- de inzet van volontairs is voordelig. Zij verrichten taken die anders door betaalde krachten moeten worden gedaan.

Natuurlijk speelt ook op de achtergrond het idee mee dat volontairs geen bedreiging vormen voor beroepskrachten. Zij verdringen immers de beroepskrachten niet. Die gedachte gaat echter wel gemakkelijk voorbij aan het feit dat de volontairs wel niet-executief politiepersoneel verdringen. Volgens de SMV is de inzet van volontairs een oneigenlijk gebruik van de functie van politievrijwilligers.

¹³ Stichting Maatschappij en Veiligheid (SMV), *Eindelijk een visie op politievrijwilligers, maar we zijn er nog niet....*, Den Haag: SMV. September 2016.

III Hoe nu verder?

Het is nu november 2017 en er is ruim anderhalf jaar verstreken na het uitkomen van de door de minister van Veiligheid en Justitie vastgestelde visie op politievrijwilligers. De verdere concrete invulling van deze visie lijkt te stagneren. Aan politievrijwilligers wordt nog steeds geen concreet ontwikkelingsperspectief geboden. Voor politievrijwilligers zijn er net als vroeger onvoldoende opleidingsmogelijkheden, ook in de zin van opleidingen voor verdere doorstroom. Tevens ontberen politievrijwilligers nog steeds praktische opleidingen, zoals de rijopleiding¹⁴. Kenmerkend is dat er in de begroting van de Nationale Politie inmiddels structureel twee miljoen Euro's op politievrijwilligers is bezuinigd. Bovendien lijkt het accent nog steeds te liggen op het verwerven van volontairs, die natuurlijk geen bedreiging vormen voor de reguliere politie. Op de achtergrond staat volgens de SMV de reorganisatie door vorming van de Nationale Politie daadwerkelijke belangstelling voor de politievrijwilligers in de weg.

Op papier mag er dan wel een visie bestaan, in de praktijk lijken de bouwstenen van deze visie te rusten op drijfzand. Nog steeds kan men zich afvragen of er nog wel een plaats is voor politievrijwilligers bij de reguliere politie. Wie de geschiedenis van de politievrijwilligers in Nederland in ogenschouw neemt, komt al snel tot de conclusie dat de huidige impasse bevestigt wat al lang bestond, namelijk het ontbreken van iedere vorm van enthousiasme voor de inzet van politievrijwilligers bij de politieorganisatie en in het politiebeleid. Hoe vervelend ook, feitelijk is er niets nieuws onder de zon. Dat er desondanks nog altijd mensen bereid zijn zich met toewijding van hun taken als politievrijwilliger te kwijten, is prijzenswaardig. Maar men moet zich afvragen hoe lang deze loyaliteit nog standhoudt. Indien de huidige situatie blijft voortbestaan, zullen er in de ogen van de SMV steeds meer politievrijwilligers afhaken en zullen steeds minder burgers een positie als politievrijwilliger ambiëren. Dat zou het einde van de vrijwillige politie in Nederland betekenen. Bij verdere stilstand is dit volgens de SMV echter onontkoombaar. De teloorgang van het instituut vrijwillige politie acht de SMV buitengewoon betreurenswaardig.

Volgens de SMV moet er een principiële keuze worden gemaakt uit twee opties, namelijk:

- het opheffen van de inzet van vrijwilligers bij de Nederlandse politie;
- het vinden van een zinvolle weg om recht te doen aan de waarde van de inzet van politievrijwilligers.

De SMV opteert uitdrukkelijk voor de laatste optie. Gelukkig gloort er mogelijk hoop. In het kersverse regeerakkoord 2017- 2021 *Vertrouwen in de toekomst* staat vermeld dat het nieuwe kabinet de inzet van vrijwilligers bij de politie ondersteunt. Om te voorkomen dat het aantal politievrijwilligers afneemt, geeft het kabinet bijzondere aandacht aan de bestaande politievrijwilligers. Gezamenlijk met de politie, politievakorganisaties en de Landelijke Organisatie van Politievrijwilligers gaat het kabinet werken aan een landelijk beleid voor vrijwilligers met betrekking tot rechtspositie, werkzaamheden, werving en opleiding¹⁵. De SMV zou het ten zeerste waarderen als het nieuwe kabinet erin slaagt om samen met de politie concrete stappen te zetten om politievrijwilligers voor ons land te behouden, beter toe te rusten en uit te breiden.

¹⁴ Op 27 oktober 2017 heeft het bestuur van de Landelijke Organisatie van Politievrijwilligers (LOPV) overeenstemming bereikt met de korpsleiding van de Nationale Politie over de opleidingscapaciteit voor politievrijwilligers. De capaciteit voor doorstroming komt volgens deze afspraak vanaf 2018 beschikbaar en wordt in 2019 verder uitgebouwd. Vanaf 2020 zouden er weer opleidingsplekken beschikbaar komen voor instroom van nieuwe politievrijwilligers. De toekomst zal leren wat er van deze plannen in de praktijk terecht komt.

¹⁵ VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, *Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017-2021*, 10 oktober 2017.

De SMV hoopt oprecht dat politievrijwilligers daadwerkelijk met vertrouwen de toekomst tegemoet kunnen zien en dat het niet blijft bij toezeggingen die achteraf niet waar worden gemaakt. Het zou niet de eerste keer zijn dat de politievrijwilligers met een dooie mus blij worden gemaakt.....

Positieve beleidsuitspraken over de noodzaak van politievrijwilligers zijn immers – zo leert de geschiedenis – geenszins een onbekend verschijnsel. Maar tegelijkertijd wordt er ook op politievrijwilligers bezuinigd. Ook worden politievrijwilligers nog steeds gezien als een bedreiging voor hun beroepscollega's, tenzij zij taken gaan verrichten die niet tot de *core business* van het politiewerk behoren en waarbij de beroepscollega's er niet op zitten te wachten om die taken zelf uit te voeren.

Kortom nu in het regeerakkoord ondersteuning van de politievrijwilligers aan de orde is gesteld, is het volgens de SMV noodzakelijk dat het nieuwe kabinet zich duidelijk uitspreekt over welke taken politievrijwilligers geacht worden te vervullen. In de opvatting van de SMV zijn dat politievrijwilligers die:

- volledig voor het vervullen van politietaken kunnen worden ingezet;
- als specialist worden ingezet.

Als er in de nabije toekomst geen duidelijkheid wordt verschaft over de taken van de politievrijwilligers en het aantal politievrijwilligers dat daarvoor noodzakelijk is, dan rest er volgens de SMV - spijtig genoeg - maar één conclusie: bij de Nederlandse politie is er voor politievrijwilligers geen plaats.

Volgens de SMV kunnen politievrijwilligers voor de politie van onschatbaar belang zijn. Uit een nog te publiceren, 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 beroepsomgeving¹⁶.

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) calamiteiten. Daarnaast kent de Nationale Reserve specialisten die over vaardigheden beschikken die de krijgsmacht zelf niet in huis heeft.

Het opzetten van een pool van politievrijwilligers zou betekenen dat het oorspronkelijke doel van 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.

¹⁶ Meijs, L. F.J. Simons & Ph. van Overbeeke (nog te publiceren, naar verwachting 2017), *Vrijwilligerswerk in de Openbare Orde en Veiligheid - over brandweervrijwilligers, politievrijwilligers, nationale reserve en de maatschappelijke dienstplicht* -, Rotterdam: RSM Erasmus University / Den Haag: Stichting Maatschappij en Veiligheid (SMV).

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 moeilijk zo niet onmogelijk maken. Dan kan de politie versterking goed gebruiken. Het kunnen putten uit een pool van politievrijwilligers kan ook soelaas bieden om het hoofd te bieden aan de problemen van het 'politieloze platteland' waarop de Commissarissen van de Koning onlangs wezen¹⁷. Vele gemeenten zouden graag over extra vrijwillige volwaardige politiefunctionarissen willen beschikken die met name inzetbaar zijn bij het handhaven van de openbare orde en hulpverlening, als de reguliere politie daar om welke reden dan ook niet meer aan toekomt¹⁸. En natuurlijk zouden ook specialisten deel kunnen uitmaken van de pool van vrijwilligers. Deze specialisten kunnen worden opgeroepen op het moment dat de reguliere politie hun expertise nodig heeft.

Kortom, de SMV staat de komst van een pool van politievrijwilligers voor ogen: een 'nieuwe reservepolitie'. In deze pool van vrijwilligers zou plaats zijn voor:

- tot politieman of politievrouw opgeleide burgers;
- oud-politiefunctionarissen en oud-militairen (denk vooral aan oud-leden van de Koninklijke Marechaussee);
- specialisten met kennis die de politie ontbeert.

Burgemeesters die de inzet van de reguliere politie in hun gemeente onvoldoende achten, zouden een beroep op de politievrijwilligers uit de pool kunnen doen. Dit zou betekenen dat de er twee financieringsbronnen voor deze pool van politievrijwilligers zouden bestaan, namelijk de nationale Politie en de gemeenten.

Volgens de SMV is het een ernstig punt van overweging om deze pool van politievrijwilligers, de 'nieuwe reservepolitie' geen onderdeel te laten uitmaken van de Nationale Politie. De ervaringen uit het verleden duiden op onvoldoende aandacht voor politievrijwilligers die deel uitmaken van de staande politieorganisatie. De vroegere reservepolitie stond buiten de reguliere politieorganisatie en had een zelfstandige status.

Eveneens

vindt de SMV dat ernstig overwogen moet worden om de opleidingen van deze politievrijwilligers ook te kunnen uitbesteden aan andere opleidingsinstituten dan alleen de Politieacademie. Dat voorkomt stagnatie in de opleidingen als gevolg van onvoldoende opleidingscapaciteit bij de Politieacademie.

¹⁷ *Vanaf de zijlijn bekeken. Commissarissen van de Koning over de Politiewet 2012*, Lelystad: Provincie Flevoland, 2017.

¹⁸ Politievrijwilligers zijn veel breder inzetbaar dan de gemeentelijke buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) die nu vele politietaken in de openbare ruimte vervullen.

De SMV hecht aan het feit dat politievrijwilligers de eigen verantwoordelijkheid van burgers voor veiligheid concreet waar maken. Zij dragen bij aan het beroep van de overheid op de burgers om hun eigen verantwoordelijkheid voor veiligheid te nemen. Omdat zij in hun eigen kringen in de maatschappij als 'politieambassadeurs' kunnen optreden, werpen zij ook een dam op om het recht maar in eigen hand te nemen (eigenrichting). De samenleving vraagt om eigen verantwoordelijkheid van burgers voor veiligheid, maar de bestuurlijke overheid en politie lijken tot nu toe geen hand uit te steken om aan de aspiraties van burgers tegemoet te komen die hier in de vorm van politievrijwilligers gestalte aan willen geven.

Prof. mr. Pieter van Vollenhoven
Voorzitter Stichting Maatschappij en Veiligheid (SMV)
Erevoorzitter Landelijke Organisatie van Politievrijwilligers (LOPV)

Bijlage

Van reservepolitie via vrijwillige politie naar politievrijwilligers: de geschiedenis in vogelvlucht

Reservepolitie

Wie de geschiedenis van de vrijwillige politie en later de politievrijwilligers in ons land in ogenschouw neemt, ziet dat zij haar wortels in de reservepolitie heeft¹⁹. Op grond van het Politiebesluit 1945 kreeg Nederland na de Tweede Wereldoorlog een duaal politiebestedel: Gemeentepolitie in gemeenten met meer dan 25.000 inwoners en Rijkspolitie in gemeenten met minder inwoners. De Reserve Rijks- en Gemeentepolitie werden opgericht in 1948 met het doel de reguliere politie te versterken in tijden van oorlog of oorlogsdreiging en in andere buitengewone omstandigheden, zoals rampen of grootschalige ordeverstoringen. Tevens hoopte men met het oprichten van de reservepolitie activiteiten van vrijwilligersorganisaties, die in die tijd maar al te bereid waren het wettige gezag actief te steunen, enigszins te kanaliseren. En dan was er - door de relatief kleine sterkte van de politie - ook nog de behoefte aan een reserve van de korpsen zelf (zoals in Amsterdam waar al twee jaar eerder reservepolitie was opgericht). In de politieke besluitvorming wilde men 'de reguliere politie [...] versterken, niet door de creatie van een zelfstandig korps onder zelfstandig commando, doch door uitbreiding van de bestaande korpsen met een aantal reservisten'²⁰. Maximaal mocht de Rijkspolitie 10.000 reservisten aangesloten hebben, voor de Gemeentepolitie bedroeg dat aantal 13.500. Het is onduidelijk hoeveel reservisten er daadwerkelijk waren Hun werkelijke omvang bedroeg waarschijnlijk enkele duizenden.

In de jaren zestig van de vorige eeuw begon de aanvankelijk grote belangstelling om reservist te worden af te nemen. De politieke en economische situatie in Nederland stabiliseerde en het werd dan ook niet langer erg aannemelijk geacht dat de reserve, die op veel plaatsen weinig meer voorstelde, nog zou worden ingezet overeenkomstig het oorspronkelijke doel waarvoor zij was opgericht²¹. En terwijl er vooral op het niveau van de politieleiding voor werd gepleit het doel van de reserve te herzien en de taak te wijzigen in het verlenen van bijstand waar daaraan behoefte bestond, kwam vooral bij de politiebonden de vraag naar voren of er binnen het politiebestedel nog wel plaats was voor de reservepolitie.

In 1973 werd er door de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie een commissie ingesteld om het functioneren van de reservepolitie door te lichten. Belangrijke conclusies van deze commissie waren onder meer dat het instituut reservepolitie gehandhaafd moest blijven, maar dat de inzet van reservisten in normale omstandigheden anders dan als oefening moest worden afgewezen, evenals het inzetten van reservisten ter compensatie van structurele tekorten bij de reguliere politie. Er werd gepleit voor een uniforme opleiding, gericht op de taken die in buitengewone omstandigheden (zoals ordeverstoringen of grote evenementen) zouden moeten worden verricht.

¹⁹ Deze passage over de geschiedenis van de vrijwillige politie is mede ontleend aan Olga Zoomer, *De plaats van de vrijwillige politie bekeken vanuit een nieuw perspectief*, Dordrecht: Stichting Maatschappij en Politie (SMP), 1995.

²⁰ Kruimel, J.P. & Vermathen, E.A.M., *Gouden Koorden: reserve en vrijwillige politie 1948-1998*. Apeldoorn: Studiekring Ridderorden en Onderscheidingen, 2000.

²¹ Tot dan toe was er slechts één keer sprake geweest van zo'n bijzondere omstandigheid: de watersnoodramp in 1953.

Bredere inzet reservepolitie

De praktijk was intussen dat reservisten op veel plaatsen ook werden ingeschakeld bij het 'gewone politiewerk' (in Amsterdam werden zij bijvoorbeeld al in de jaren vijftig van de vorige eeuw bij evenementen ingezet). Deze officieel als oefening aangemerkte inzet groeide uit tot een nieuwe, maar overigens niet gelegaliseerde, taak die omschreven zou kunnen worden als 'het verrichten van hulpdiensten bij de algemene politietaak'. Dit kon in het ene korps betekenen dat reservisten werden ingezet om het verkeer te regelen bij bloemencorso's, wielerrondes of andere evenementen, in het andere korps dat zij binnen een surveillance-eenheid volwaardig meedraaiden. Uiteraard was hierop kritiek; door reguliere politieambtenaren, en vooral hun vertegenwoordigers in de bonden, werd het inzetten van reservisten gezien als een bedreiging, niet alleen voor de kwaliteit van het politiewerk maar ook voor de reguliere sterkte. Wat hun betreft was er op grond van de veronderstelde verdringing geen plaats voor de reservepolitie. De organisaties van reservisten stelden daar tegenover dat het niet de bedoeling was de plaats van beroepskrachten in te nemen en dat zij - altijd onder leiding van de reguliere politie - slechts assistentie verleenden in bijzondere omstandigheden (bij onvoorziene piekbelasting bijvoorbeeld). Zij verlangden meer waardering voor hun belangeloze inzet en erkenning van hun waarde voor de politie en de samenleving. Intussen vonden zij zelf ook dat de kwaliteit beter kon.

Begin jaren tachtig van de vorige eeuw werden verbeterde opleidings- en exameneisen voor de reservepolitie vastgesteld. Met een betere opleiding en een strengere selectie, waarbij gezagsgetrouwheid niet meer de enige kwaliteit van betekenis was, werd aan de kritiek van de tegenstanders tegemoetgekomen. En met de financiële beloning voor inzet bij het gewone politiewerk, die in veel korpsen niet meer als oefening werd beschouwd (waarvoor dan een geringe vergoeding gold), leek het mes aan twee kanten te snijden: in de eerste plaats werd hiermee de waardering voor het werk van de reservisten uitgedrukt, in de tweede plaats meende men zo wellicht de vrees bij beroepscollega's dat met goedkope arbeidskracht hun werk (overuren met name) werd afgenomen, te kunnen onderdrukken. Terwijl door de verbeterde opleiding en verhoogde kwaliteit voor velen de reserve een vanzelfsprekende zaak aan het worden was, bleef ze voor anderen controversieel.

In 1987 adviseerde de Werkgroep Politiebudget de reservepolitie op te heffen. Dit gebeurde niet alleen omdat de uitgaven, nodig voor het in stand houden ervan, een knelpunt begonnen te worden, maar ook omdat reservisten in toenemende mate werden ingezet bij de uitvoering van politietaken zonder dat de nog steeds bij wet vereiste buitengewone omstandigheden aanwezig waren. Tegelijkertijd werd geadviseerd over te gaan tot oprichting van, bij de gegroeide praktijk beter passende, vrijwillige politie. Die praktijk was in ieder korps weer anders, of het nu ging om de door reservisten uitgeoefende taken, hun bevoegdheden en het al dan niet dragen van een vuurwapen, het aantal rangen dat men binnen de organisatie kon stijgen, of de financiële vergoedingen voor hun inzet. De voorstellen van de Werkgroep betekenden in feite een verruiming van de mogelijkheden voor inzet van de reservisten, of leden van de vrijwillige politie zoals ze dan zouden heten.

Vrijwillige politie

In het kader van de komende regionalisatie van de politie (die in de Politiewet 1993 zou worden geregeld) kwam wederom de vraag aan de orde of er binnen het toenmalige politiestelsel wel plaats was voor vrijwillige politie. Natuurlijk was de maatschappelijke achtergrond van die vraag in de loop der jaren veranderd:

- er had een groei plaatsgevonden van particuliere beveiligings- en bewakingsdiensten;
- de politie was genoodzaakt steeds duidelijker prioriteiten te stellen;
- in veel gemeenten ging men over tot het instellen van stadswachten, parkeer- of verkeerswachten, diensten dus met beperkte opsporingsbevoegdheden.

De behoefte bij de korpsleidingen aan meer flexibele bedrijfsvoering zou onder meer leiden tot het creëren van de nieuwe functie van politiesurveillant, terwijl reservisten / leden van de vrijwillige politie werden ingezet in weekeinden en op andere momenten dat er te weinig reguliere sterkte was. Factoren die te maken hebben met de (beperkte) middelen, de behoefte aan meer toezicht op straat en werkgelegenheid speelden duidelijker dan ooit een rol. Ook werd geduid op mogelijkheden om vrijwillige politie aanvullend in te zetten bij incidentele piekbelasting en om ondersteunend politiewerk te leveren. Sindsdien ging de discussie vooral over de vraag voor welke taken en op welk niveau de vrijwillige politie diende te worden ingezet.

Met de Politiewet 1993 kreeg Nederland een regionaal politiebestedel (25 regiokorpsen) en een landelijke dienst (het Korps Landelijke Politie Diensten). Met deze wet hield de reservepolitie op te bestaan en werd de vrijwillige politie in het leven geroepen. De opzet was dat de vrijwillige politie meehielp om de flexibiliteit in de bedrijfsvoering van de reguliere politie te vergroten en de reguliere politie tijdens piekuren te ondersteunen. Wezenlijk anders was dat de vrijwillige politie niet meer, zoals voorheen de reservepolitie, opereerde als een staande organisatie naast de reguliere politieorganisatie en optrad om het 'normale' politiewerk te doen in buitengewone omstandigheden, maar werd geïntegreerd in de reguliere organisatie en zich richtte op ondersteuning van de basiszorg bij het uitvoeren van eenvoudige taken. Het werd niet noodzakelijk geacht dat de vrijwilligers alle politietaken vervulden. Het niveau van een lid van de vrijwillige politie werd verondersteld te liggen op dat van de politiesurveillant: (preventief) toezicht en handhaving van de openbare orde. Daarbij werd gedacht aan controle, opmaken van processen-verbaal van eenvoudige strafbare feiten, afzetten van wegen en routes, verkeerscontroles, baliewerkzaamheden en eenvoudige administratieve handelingen. Sommige oude reservisten beschouwden dit als een verschraving van taken en bevoegdheden. Dat gold zeker in de regio's waar de 'oude' reservisten wel wilden overgaan naar de nieuwe vrijwillige politie (ervan uitgaande dat zij hun oude werk konden blijven doen), maar het betreffende regionale korps inmiddels had besloten vrijwilligers alleen in te zetten op het niveau van politiesurveillant. Bovendien kregen veel leden van de vrijwillige politie, door het achterblijven van uitvoeringsregelingen, door de onduidelijkheden en de vaak geringe aandacht voor de vrijwillige politie in veel regionale korpsen gedurende het reorganisatieproces, het gevoel wel erg laag op de prioriteitenlijst te staan.

Politievrijwilligers

Met ingang van 1 januari 2013 kent Nederland Nationale Politie. Met de komst van de Nationale Politie wordt niet langer over vrijwillige politie maar over politievrijwilligers gesproken. In de organisatieplannen van de Nationale Politie worden politievrijwilligers als een essentieel onderdeel van het korps beschouwd en is het streven erop gericht de inzet van politievrijwilligers bevorderen²². De Politiewet 2012 definieert politievrijwilligers als ambtenaren 'die zijn aangesteld voor de uitvoering van de politietaak, onderscheidenlijk voor de uitvoering van technische, administratieve en andere taken ten dienste van de politie' (artikel 2, lid c).

²² Zie het *Inrichtingsplan Nationale Politie*, Ministerie van Veiligheid & Justitie, 2012.

Er waren bij de introductie van de Nationale Politie twee typen politievrijwilligers, namelijk:

- executieve politievrijwilligers, aangesteld voor de volledige politietaak na een opleiding van ruim een jaar. Executieve politievrijwilligers hebben dezelfde bevoegdheden als de beroepscollega's. Zij zijn geüniformeerd, bewapend en doen volwaardig politiewerk. Het uniform is hetzelfde, er is geen verschil te zien tussen een politievrijwilliger of een beroepskracht. In 2015 was er sprake van ca. 1.685 executieve politievrijwilligers;
- niet-executieve politievrijwilligers, aangesteld voor administratieve, technische en overige taken anderzijds (de zogenaamde volontairs)²³. Niet-executieve politievrijwilligers verrichten, vaak op het politiebureau, allerlei diensten ten behoeve van de ondersteuning van de politieorganisatie. In 2015 was er sprake van ca. 1.575 niet executieve politievrijwilligers (de zogenaamde volontairs).

Bij de opening van het academisch jaar van de Politieacademie op 5 september 2011 spiegelde de minister van Veiligheid en Justitie de politievrijwilligers nog een rooskleurige toekomst voor. Daar is tot nu toe nog maar weinig van terechtgekomen.

²³ Deze volontairs waren sinds de beginjaren van deze eeuw reeds in verschillende regiokorpsen actief. In 2005 besloot de LOPV volontairs als lid toe te laten.