

MANIFEST LOKAAL GEZAG 2024

De ervaringen en bevindingen van het gezag over de openbare orde en veiligheid ten aanzien van het politiebestedel. Hoe kunnen we samenwerking binnen het bestel optimaliseren en onze politie versterken?

Het huidige politiebestedel is inmiddels 12 jaar oud. Balans binnen het bestel - hoe verhoudt nationaal beheer zich tot het lokale gezag - en een lokaal verankerde politie zijn essentieel voor een goede (samen)werking en daarmee effectieve aanpak van onveiligheid. Hoewel spanning hierop van alle tijden en inherent aan het bestel is, signaleren burgemeesters dat het bestel niet meer functioneert zoals we dat met elkaar hebben afgesproken. Ook verschillende onderzoekers¹ signaleren ongewenste spanningen en de noodzaak tot het versterken van de lokale politie-inzet en het lokaal gezag over de openbare orde en veiligheid (vanaf nu lokaal gezag). Burgemeesters kunnen hun lokale verantwoordelijkheid niet meer waarmaken. Er vindt, door vele contextuele factoren beïnvloed, een verschuiving plaats naar een meer centrale en door de operatie aangestuurde politie. Daarbij constateren wij een aantal omissies binnen het bestel, waarbij er besluiten over de toewijzing van politiemiddelen plaatsvinden, waar het gezag niet of onvoldoende bij betrokken is.

Deze knelpunten brengen wij nu, voordat het te laat is, voor het voetlicht.

Met het oog op het waarborgen van het rechtstatelijk handelen van de overheid en de politie in het bijzonder, een toekomstbestendige werking van ons bestel, de inzet van onze politie en gezamenlijke aanpak van onveiligheid.

1. Politisering van de politie, zuiverheid van rollen en verantwoordelijkheden

De afgelopen jaren is het veiligheidsbeleid politiever geworden; en het is niet onwaarschijnlijk dat het de komende jaren verder zal politiseren. Het gaat over vermenging van de wetgevende en controlerende macht, waaronder de Tweede Kamer en gemeenteraden, maar ook vakbonden, met zaken die het lokaal gezag aan gaan of die sturing geven aan de taakuitvoering door de politie. Met een toename in landelijke beleidssturing en verantwoording als gevolg. Naast sturing op de 'wat' en de 'hoe' vraag, wordt ook een nieuw soort 'taalsturing' zichtbaar. Sturing door minister of politiek door oordelende uitlatingen en statements, die de politieorganisatie richten en de ruimte voor het gezag beïnvloeden. Denk hierbij aan oproepen tot het harder optreden tegen openbare orde of veiligheidsproblemen. Of het publiekelijk stellen van tolerantiegrenzen. Dit past niet in een bestel waar het gezag lokaal ligt. Een goede werking van ons bestel vraagt zuiverheid in rollen en posities. Dat betekent dat minister en korpschef op die wijze ook moeten terugpraten naar Kamer en vakbonden. De huidige samenwerking faciliteert dit niet altijd. De politie is terechtgekomen in een systeemwereld van beleidsdocumenten, verantwoordingsrapporten, vergaderstukken en bureaucratische processen. Dat gaat uiteindelijk ten koste van de lokale en regionale armslag. Het effect van politisering is dat dit de sturingsruimte van het lokaal gezag inperkt, er maatschappelijk verkeerde verwachtingen van de politie kunnen ontstaan en het daarmee de legitimiteit van en

¹ Betrokken onderzoeken bij dit manifest:

- Hoogenboom, B. (2024), 'Ben ik van Limburg, de Nationale Politie of de minister?', Boom uitgevers;
- Boutellier, H. (2023). 'Verander vanuit de kern', in Hoorn, J. van en M. van Bavel (red.), Onze politie in een kwetsbare rechtsstaat. Gompel & Svacina;
- Terpstra, J. (2023). 'Gebiedsgebonden politiewerk', in Hoorn, J. van en M. van Bavel (red.), Onze politie in een kwetsbare rechtsstaat. Gompel & Svacina;
- Zuydam, S. van e.a. (2023), 'De driehoek in perspectief', TiU/Necker;
- Tops, P. e.a. (2022), 'Lokaal Veiligheidsbeleid in 2030', VNG/SMVP;
- Vollenhove, P. van en Gunther Moor, L. (2022), 'De Nationale Politie, gezagsdragers en de wijkagent', The Hague Centre for Strategic Studies;
- Kuijken, W.J. e.a. (2017), 'Evaluatie Politiewet', Commissie Evaluatie Politiewet.

vertrouwen in de politie aantast. En het werkt contraproductief in het gezamenlijk veiliger maken van onze samenleving. *Het bestel werkt niet meer zoals beoogd. We moeten terug naar de geest van de wet. Voor de minister is dat het beheer over de politie. Het lokaal gezag gaat over het beleid en de inzet van politie. Onze democratische organen controleren en beoordelen besluiten en voorgenomen beleid. De politie bepaalt hoe zij invulling geeft aan haar opdracht. Daarbij moeten we én ons rekenschap geven van elkaars belangen én elkaar in positie houden voor wat betreft ieders unieke verantwoordelijkheid. Bij spanningen hierbinnen, inherent aan het bestel, moet vroegtijdig verbinding gelegd worden en de verantwoordelijke speler in positie gebracht worden.*

2. Politiek gelabelde middelen (geld en sterkte) en dubbel slot

Een goed maar ongewenst voorbeeld van politisering dat separaat genoemd moet worden is de ontwikkeling naar meer en meer politiek gelabeld geld of gelabelde sterkte. Vooropgesteld dat iedere financiële bijdrage of sterkte-uitbreiding een belangrijke stap is naar uiteindelijk een toekomstbestendige politie, zien we dat er op landelijk niveau steeds vaker politiek wordt bepaald waar het aan besteed mag worden. Bijvoorbeeld aan georganiseerde criminaliteit, mensenhandel of specifieke functies binnen een basisteam. Ten aanzien van sterkte is de minister verantwoordelijk voor de verdeling over de eenheden. Maar specifieke invulling gaat voorbij aan de verantwoordelijkheid van het lokaal gezag, dat lokaal bepaalt waar de politie op wordt ingezet. In de Politiewet art 39 lid 1 is vastgelegd dat het gezag over de verdeling van de politiesterkte binnen de eenheid gaat. Geen deel van Nederland is hetzelfde, waarbij op het eerste oog gelijksoortige vraagstukken om andere oplossingen kunnen vragen. Daartoe moet nieuwe formatie financieel toegekend worden aan de eenheden, zodat er geen sprake is van een dubbel slot (aantal fte en budget). Het gezag (inhoudelijk geadviseerd door de politie) moet daarbij de ruimte hebben om te besluiten over specifieke functies en dus aantallen fte en soorten politiemedewerkers en/of besteding van het budget aan middelen. *Extra financiële middelen dienen ongelabeld aan de politie toegekend te worden, waarna de minister met de gezagen op advies van de politie besluit over de inzet van extra gelden. Toekomstige uitbreidingen van de sterkte (formatie) moeten financieel over de eenheden verdeeld worden volgens de verdeelsleutel zoals vastgelegd in het Besluit Beheer verdeling sterkte en middelen, waarna het aan de gezagen in de eenheid gezamenlijk is om, op advies van de politie, te besluiten over specifieke besteding van dit budget aan de inrichting van nieuwe formatie en/of middelen.*

3. Landelijk beheer vs. lokaal gezag

De minister is verantwoordelijk voor het beheer van de politie. De korpschef geeft hier, op aanbeveling van de evaluatie Kijken (2017) en daar op volgende wetswijzigingen, meer eigenstandig een rol aan. Het gezag heeft geenszins de behoefte om over het beheer te besluiten. Dat is bij de korpschef in goede handen. Wel moet zij, meer dan nu het geval is, betrokken worden. Het beheer over de politie is direct van invloed op de taakuitvoering. Niet voor niets hanteren we binnen het bestel het adagium het beheer volgt het gezag. Over richtinggevende vraagstukken over dit beheer vindt echter onvoldoende afstemming met het gezag plaats. De verdeling van landelijke financiële middelen over beheer en taakuitvoering en de afwegingen hiertussen is geen onderwerp van gesprek. Over het waarom sommige financiële claims wel en anderen niet opgevoerd worden door politie en de prioritering hiertussen door de ministeries van JenV en Financiën, vindt geen afstemming plaats. Keuzes ten aanzien van bezuinigingen of tussentijdse financiële bijsturing binnen de jaarlijkse begroting, waarbij het één ten koste kan gaan van het ander, komen niet vanzelfsprekend bij het gezag op tafel. Zaken die eigenlijk niet voorstelbaar zijn binnen een bestel waar het gezag verantwoordelijk is voor de inzet van de politie en de aanpak van onveiligheid. *We moeten terug naar de uitgangspunten van het bestel dat het beheer de politie in staat stelt om uitvoering te geven aan de door het gezag gestelde prioriteiten. Wij willen afspraken maken op*

welke momenten afstemming over financiële keuzes, de afwegingen daartoe en de gevolgen daarvan aan de voorkant transparant met de gezagen plaatsvindt.

4. Sterkteverdeling landelijke eenheden vs. regionale eenheden

Dit geldt evenzo voor de verdeling van de totale en ook nieuwe sterkte voor de politie op landelijk niveau. Bij wet is bepaald dat de minister de operationele sterkte voor de landelijke eenheden vaststelt. In de wet staat dat wat er daarna overblijft, voor de regionale eenheden is. Wat de precieze verhouding is, is niet vastgelegd. In het LOVP wordt gesproken over de begroting, waarin jaarlijks de te realiseren sterkte op alle onderdelen van politie wordt vastgelegd. Welke afwegingen daar aan voorafgaan, zijn geen onderdeel van dit gesprek. Hoewel dit als vanzelfsprekend een balancerend geheel is, er besef is dat middelen niet onuitputtelijk zijn én dat politie zowel op regionaal als landelijk niveau toegerust moet zijn, heeft de minister in deze verdeling nu een oneigenlijke eigenstandige rol. Voorzichtig zou zelfs gesteld kunnen worden dat er een risico is dat het ene gezag eerst bediend wordt voor het andere. Het kan niet zo zijn dat het land voor de regio gaat. *Het lokaal gezag moet aan de voorkant betrokken worden bij de afwegingen ten aanzien van de verhouding van landelijke vs. regionale operationele sterkte. Daartoe willen de regioburgemeesters jaarlijks in het LOVP spreken over de verdeling van de landelijke en regionale operationele sterkte, waarbij zij gehoord worden over het voorgenomen besluit van de minister.*

5. Teveel focus op stevige en repressieve landelijke aanpak en samenwerkingsverbanden

Specialismen en expertise worden meer en meer op landelijk niveau gefaciliteerd. Denk aan samenwerkingen zoals het NSOC, multidisciplinaire en programmatische aanpakken en landelijke tafels. Waarbij we niet zondermeer van mening zijn dat deze integrale verbanden niet nodig zijn of geen meerwaarde hebben. Wel constateren we dat professionalisering aan de basis ondergeschikt wordt. Dit is funest voor de aanpak van onveiligheid. Het resulteert in een beweging van de herschikking van geld richting nationale prioriteiten en richting repressie. En in het bundelen van mensen en kennis in landelijke hubs, ver verwijderd van de operatie. Dit is meer en meer losgezongen van de lokale prioriteiten en wordt niet van onderop opgebouwd, terwijl landelijke verbanden de lokale aanpak juist moeten ondersteunen. Daarbij is er een aanzuigende werking van expertise uit het land. Expertise én capaciteit die lokaal zo nodig is, waar het gezag verantwoordelijk is voor de inzet van politie en de aanpak van onveiligheid. En hier lokaal ook uitvoering aan moet kunnen geven. Daar waar alle criminaliteit in een dorp of stad begint en eindigt. *We moeten uitholling van kennis en expertise in de regionale en lokale teams voorkomen en er voor zorgen dat hulpconstructies ondersteunend en faciliterend blijven en niet verworden tot eigenstandige instituten met een eigen agenda. Daarbij moeten we ook de focus op preventie waarborgen. Repressie zonder preventie is eindeloos.*

6. Verlenen van regionale bijstand aan politietaken onder landelijk gezag

De burgemeester en officier van justitie hebben directe uitvoeringscapaciteit tot hun beschikking in de eenheden. De minister ten aanzien van bewaken en beveiligen ten dele op landelijk niveau, een deel van de inzet komt uit de eenheden. Dit stelsel wordt op dit moment herzien. De staatssecretaris van Asiel en Migratie heeft ten behoeve van de inzet op migratie landelijke uitvoeringscapaciteit voor Identificatie & Registratie en ID-onderzoeken beschikbaar, die voornamelijk wordt ingezet in Ter Apel en Budel. Bijstandsaanvragen kunnen worden ingediend wanneer er meer capaciteit dan de voor de taak beschikbare capaciteit nodig is. Bijstand van een eenheid aan een andere eenheid ten behoeve van de openbare orde wordt door de burgemeester als gezag ingediend bij de korpschef. De korpschef besluit en een burgemeester kan hiertegen beroep indienen bij de minister. Dit loopt anders wanneer het bijstand ten behoeve van de asieltaak (er is meer nodig dan de gelabelde 146 fte in Ter Apel en Budel) of bewaken en beveiligen van personen (er is meer nodig dan de capaciteit

bij de LE) betreft. Dit wordt aangevraagd door de staatssecretaris of minister als gezag. Echter in de politiewet staat opgenomen dat de minister ook besluit of en op welke wijze bijstand wordt verleend. Dit betekent dat de minister eigenstandig besluit over haar eigen bijstandaanvragen. En dat extra inzet op deze landelijke taken ten koste gaan van lokale capaciteit en dus lokale prioriteiten, zonder dat het lokaal gezag daar invloed op heeft of over kan besluiten. Realiteit is dat de lokale politie-inzet al jaren onder druk staat mede door de aanhoudende levering vanuit de basisteams. *Er moet altijd instemming zijn van het lokale gezag voordat er sprake kan zijn van het leveren van bijstand uit de eenheid aan landelijke taken op het gebied van asiel of bewaken en beveiligen. Hierop moet de wettelijke bijstandsregeling worden aangepast.*

7. Landelijke sturing op en door politie

De minister is opdrachtgever, eigenaar en toezichthouder. Zoals Kuijken (2017) al stelde, een dergelijke rolvermenging past niet goed. De cumulatie van bevoegdheden zet voor de minister de deur open om ook operationeel met de politie bezig te zijn. Wij zien nu nog steeds een hoge mate van (indirecte) sturing door de minister van JenV op de taakuitvoering. Op landelijk niveau voeren minister, en ook het Openbaar Ministerie, veelvuldig overleg met de politie. En leggen zij de politie landelijk prioriteiten op, die in de politie interne sturing de boventoon voeren. Met als gevolg dat de lokale inzet het mag doen met de capaciteit die over is. In nationale briefings en managementgesprekken komen deze landelijke doelstellingen terug en overstemmen de vraag of aan de lokale prioriteiten wordt voldaan. Eenheden krijgen vanuit het land allerlei richting vanuit interne kaderbrieven en programma's. *De aansturing van politie binnen ons bestel is niet meer zuiver. Er dient landelijk geen andere sturing op de politie in de eenheden plaats te vinden anders dan de wettelijke landelijke beleidsdoelstellingen. Landelijk geformuleerd beleid gericht op de taakuitvoering kan niet lokaal worden toegepast zonder instemming van het gezag.*

8. Leidende operatie

Landelijke sturing vertaalt zich ook in een toegenomen operationeel gedreven organisatie. Door de vorming van de Nationale Politie zijn de snelheid, organisatie en flexibiliteit van opschalingen, zoals (nationale)SGBO's, geprofessionaliseerd en effectief gebleken om (potentiële) ordeverstoringen te voorkomen dan wel te beheersen. Ook is het eenheidsniveau robuust gebleken om grotere inzetten zoals evenementen en voetbal op te kunnen vangen. Een ontwikkeling waar alle eenheden baat bij hebben. Kanttekening is dat het onttrekken van capaciteit aan basisteams voor landelijke en regionale activiteiten fors is en zorgt voor een toenemende en ongewenste onzichtbaarheid in wijken en straten. En dat eigen evenementen concurreren met zaken buiten de eenheid. De operatie is daarbij leidend. De benodigde inzet voor bijvoorbeeld voetbal, demonstraties, grote evenementen of het leveren van bijstand in ME-verband wordt binnen de politieorganisatie bepaald en afgeroomd op de basisteams. Te vaak zonder afstemming met het lokaal gezag. Lokale prioriteiten komen daarbij in de knel en het gaat voorbij aan de lokale gezagsverantwoordelijkheid. Als gezag wordt je geconfronteerd met een voldongen feit. En heb je het wederom te doen met restcapaciteit. We stellen de professionaliteit van politie niet ter discussie. Er is besef dat veel operationele zaken geen uitstel of afstel dulden. En ook dat robuustheid een wederkerig proces is. Maar *er mag geen politiecapaciteit worden onttrokken aan de basisteams zonder instemming van de gezagsdrager. Keuzes moeten in afweging gemaakt worden met de opdracht die er is voor de lokale veiligheid en samenleving. In de driehoek wordt bepaald waarop wordt ingezet.*

9. Positie en samenwerking lokale driehoek

De lokale driehoek is het fundament van ons bestel. Daar waar de lokale gezagsdragers de prioriteiten en inzet voor de politie bepalen. De realiteit is echter anders, zoals ook bovenstaande knelpunten laten zien. Daarbij komt dat vele burgemeesters helemaal geen lokale driehoek hebben. Zij hebben gezamenlijk met meerdere burgemeesters, de gebiedsofficier en één basisteamchef of

districtschef een driehoeksoverleg. Praktisch, maar de keerzijde is dat er op dat niveau geen tot weinig ruimte en aandacht is voor lokale problematiek en de lokale inzet al direct moet wedijveren met andere gemeenten. Het openbaar ministerie doet als landelijk en regionaal georiënteerde organisatie haar zaken veelal op een hoger niveau met de politie. Gevolg is dat er lokaal geen ruimte meer is en er geen gezamenlijk gezagsoverleg en gezamenlijke keuzes plaatsvinden. Gevolgen van keuzes komen dus ook onvoldoende terug op de driehoekstafel. Afstemming over hoe opsporingsinzet de openbare orde of (sociale) veiligheid in een gemeente of wijk al dan niet kan ondersteunen, en vice versa, is er zeer beperkt. Juist hier moeten we als gezagen de handen ineen slaan. De realiteit is dat prioriteiten en inzet nauwelijks meer worden bepaald in de driehoek. Integrale Veiligheidsplannen zijn uitgehold, daarin staat eigenlijk alleen nog wat de politie kan waarmaken en niet wat de politie zou moeten doen. Beleidsplannen verworden tot papieren werkelijkheid. Er is geen capaciteit om maar een begin te maken met verantwoorde invulling. Als gevolg van de vele genoemde knelpunten is de capaciteit op dit niveau simpelweg op. Als alles verdeeld en ingezet is, mag de driehoek het met de rest doen. *De lokale driehoek moet weer de basis worden van ons bestel. Afstemming over en prioritering van politie-inzet moet terug naar lokaal niveau. Daarvoor is het nodig dat alle partijen in het bestel focus op en ruimte blijven geven aan een lokaal verankerde politie. Dat wat de kracht is van onze Nederlandse politie, wat we moeten koesteren en verstevigen om toekomstbestendig onze samenleving te kunnen voorzien van veiligheid, gelijkheid, harmonie en orde in een context van veranderende maatschappelijke ontwikkelingen en veiligheidsvraagstukken.*

Bovenstaande knelpunten uiten zich dagelijks in de sturing(sruimte) door het gezag en de taakuitvoering door de politie. Deze zijn niet allemaal terug te leiden tot keuzes in de inrichting van het bestel of schaarste in capaciteit waar we nu mee te maken hebben.

Tegelijkertijd geldt dat welk politiebestedel we ook met elkaar creëren, het pas slagvaardig en geloofwaardig is wanneer voldoende capaciteit aanwezig is om de wettelijke taken van opsporing, handhaving en hulpverlening daadwerkelijk te kunnen verrichten. Het aanhoudende gebrek hieraan maakt het nog noodzakelijker om terug te gaan naar de basis van ons bestel, hier zuiver invulling aan te geven en het lokaal gezag te versterken.

Wij beseffen dan ook dat de knelpunten juist ook gevolg zijn van hoe we samen invulling geven aan deze besturing van de politie. Daarmee voorstaan wij ook geen grote bestelwijziging, maar roepen wij op tot meer rolvastheid van eenieder binnen het bestel.

Dit alles vanuit het perspectief dat alleen een lokaal verankerde, professionele en zichtbare politie de basis is voor een veilige en leefbare maatschappij. En vanuit de blijvende ambitie om hier gezamenlijk, vanuit ieders verantwoordelijkheid, vorm en inhoud aan te geven.