

Reactie van de ACP naar aanleiding van de brief van de Minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer over zijn visie op de samenhang in toezicht en handhaving in de openbare ruimte

Inleiding

Allereerst dank ik de commissie dat de Politievakbond ACP in de gelegenheid wordt gesteld om over het onderwerp 'Samenhang in toezicht en handhaving in de openbare ruimte' een reactie te geven.

In zijn brief van 1 juli 2013, kenmerk 395639, reageert de Minister van Veiligheid en Justitie inhoudelijk op het verzoek van Tweede Kamer om te komen met een 'veiligheidsvisie', waarbij het vooral moet gaan om de rollen en de taken van partijen die in de openbare ruimte met toezicht en handhaving actief zijn, zoals politie en buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's).

De ACP is tevreden met het feit dat met deze brief een nieuwe richtinggevende impuls wordt gegeven aan de politieke discussie over dit onderwerp. Wij zijn ook van mening dat de discussie in een bredere en meer fundamentele context gevoerd zou moeten worden.

We constateren dat in de afgelopen decennia veel partijen relatief stilzwijgend en/ of sluipenderwijs een rol hebben genomen en gekregen in het veiligheidsdomein. Er was geen sprake van een duidelijke centrale regie op deze ontwikkelingen. Inmiddels zijn er zoveel publieke en private partijen actief in het veiligheidsdomein, dat gesproken kan worden over 'verrommeling' van de sector.

Deze ontwikkeling werd al in 1985 voorspeld en beschreven door prof. Fijnaut en kan aangeduid worden als het zogenaamde "politiecomplex". Vanaf die tijd is er veel wetenschappelijk onderzoek verricht naar de omvang en gevolgen van deze steeds verder gaande "hybridisering" van het veiligheidsdomein. Ook professor A.B. Hoogenboom refereert hier in zijn dissertatie 'Het Politiecomplex' aan.

De 'verrommeling' van het veiligheidsdomein heeft ook een belangrijke rol gespeeld bij de aanleiding van het wetgevingstraject Nationale Politie. Deze verrommeling kan onder meer leiden tot inefficiëntie in de aansturing en uitvoering door coördinatieproblemen. Ook leidt dit tot onduidelijkheid voor burgers. Tijdens de hoorzitting hierover in de Eerste kamer hebben prof. Fijnaut en de Politievakbond ACP nadrukkelijk gepleit voor een fundamentele politieke discussie over het 'gehele politiecomplex', dus niet alleen de organisatie van de politie, maar het gehele veiligheidsdomein. Het is noodzakelijk om de (negatieve) effecten die in de loop van de tijd zijn ontstaan te herkennen, te erkennen en de oplossingen hiervoor te herdefiniëren in de structuren en systemen van de democratische rechtsstaat en de samenleving. De Politievakbond ACP vindt het van groot belang dat er een samenhangende visie ontstaat op het politiecomplex. Visie op de rol die elk van de afzonderlijke partijen daarin zou moeten spelen, op de wijze waarop deze met elkaar samenwerken, op de kaders die daarbij zouden moeten gelden en op de democratische borging van het gehele politiecomplex.

Staatscommissie

Om tot deze visie te komen pleit de Politievakbond ACP voor het instellen van een Staatscommissie met als opdracht het totale speelveld en de werking van het veiligheidcomplex in beeld te brengen. Deze commissie zou de opdracht moeten krijgen om:

- adviezen uit te brengen over de wijze waarop de inrichting van het veiligheidsdomein moet worden vormgegeven,
- wat de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van alle stakeholders moeten zijn,
- hoe de inbedding in de democratische rechtsstaat en staatsbestel vorm dient te krijgen.

In de Nederlandse geschiedenis zijn er eerder twee van deze ‘politiecommissies’ met een dergelijke opdracht geweest, te weten: de commissie Provo Kluit in 1851-1852 en de commissie prof. dr. G. Langemeier (oud PG, Lid Hoge Raad en hoogleraar Rechtsfilosofie) in de jaren 1949-1951. Op grond van de complexiteit en grote belangen in het politiecomplex en het gehele veiligheidsdomein is het noodzakelijk een dergelijke gezaghebbende commissie in te stellen.

De Staatscommissie zou een jaar de tijd moeten krijgen deze opdracht uit te voeren waarna een fundamentele politieke discussie kan plaatsvinden. De ACP overweegt hiertoe verdere initiatieven te nemen gezien de urgentie die wij hieraan toekennen.

Indien uw Kamer besluit tot het instellen van de betreffende Staatscommissie, is het niet logisch en opportuun om in deze fase (wezenlijke) verandering aan te brengen in het “geweldsmonopolie” van de Staat en (verdere) privatisering van de politietaak.

Uitgangspunten bij voorstellen minister

Mocht de Kamer echter overgaan tot behandeling van de voorstellen van de Minister van Veiligheid en Justitie zoals verwoord in de betreffende brief van de Minister, dan zijn voor de Politievakbond ACP de volgende cruciale uitgangspunten van belang.

1. Het geweldsmonopolie c.q. de handhaving van de rechtsorde is en blijft in handen van de politie.
2. Het handelen van andere partijen in het veiligheidsdomein dient democratisch controleerbaar te zijn en onderworpen te kunnen worden aan een rechterlijke toets.
3. Het bevorderen van veiligheid verhoudt zich niet (dan wel slecht) met het maken van winst op veiligheid. (Politie)ambtenaren dienen de belangen van de rechtsorde en niet het individuele, commerciële en financiële belang van private organisaties of aandeelhouders.

Algemene opmerkingen

Alvorens in te gaan op de rol, positie en toekomst van de BOA vanuit het perspectief van de ACP hebben wij een aantal opmerkingen van algemene aard bij de brief van de Minister van Veiligheid en Justitie.

1. Het is correct dat ‘plural policing’ een (internationaal) herkenbare ontwikkeling is. De brief van de Minister (paragraaf 1) wekt de indruk dat dit proces een autonome ontwikkeling is. Dit beeld bestrijden wij. Plural policing in Nederland is vooral ontstaan door het uitblijven van een fundamentele discussie over dit onderwerp. Het is een sluipend, ongeleid en daarmee een random proces. Daarmee is deze ontwikkeling een gevolg van de omstandigheden en niet het gevolg van visie of doelbewust handelen.
2. In paragraaf 1.4 wordt een bijzondere vorm van juridische lenigheid aan de dag gelegd die, indien niet weersproken, verstrekkende gevolgen heeft. Het gaat om de uitleg die wordt gegeven van artikel 3 van de Politiewet 2012. De daadwerkelijke handhaving van de

rechtsorde lijkt ingeperkt te worden tot handhaving van de openbare orde. Acceptatie van deze uitleg heeft grote gevolgen voor de rol, taak en functie van de politie.

3. In dezelfde paragraaf wordt een academisch onderscheid gemaakt tussen toezicht en handhaving van de leefbaarheid in de openbare ruimte, als taak van gemeenten (door BOA's) en daadwerkelijke handhaving van de openbare orde door de politie. In de praktijk bestaat dit verschil niet en lopen deze domeinen op vele manieren in elkaar over.
4. De brief roept het beeld op dat politiewerk in de openbare ruimte simpel is. Terwijl uit allerlei onderzoek (bijv. prof. dr. P. Tops) blijkt dat het er sprake is van een complexe "frontlijnorganisatie" die hoge eisen stelt aan professionals die dat vak uitoefenen. Daar komt bij dat verdere segmentatie van het politiewerk door politiemensen zelf als een ongewenste verarming van het politiewerk wordt gezien. Vooral het daadwerkelijk uitoefenen van toezicht en handhaving is een van de meest complexe werkzaamheden van het politiewerk. Niet in de laatste plaats vanwege het feit dat de informatiepositie van de politie en de kwaliteit van het justitiële proces hiermee nauw verweven is.

De afgelopen jaren laten zien dat juist in deze situatie sprake kan zijn van escalatie met mogelijk geweld tegen de opsporingsambtenaar. Niets van het werk van de politie kan in onze complexe samenleving tot het niveau 'simpel' worden gereduceerd. Uit de evaluatie van de pilot over de afhandeling van eenvoudige winkeldiefstal blijkt dat er niets simpels is aan eenvoudige winkeldiefstallen. Opgemerkt dient te worden dat de mislukking van deze pilot niet gelegen heeft aan de samenwerking tussen politie en BOA's, die was namelijk aantoonbaar goed.

5. Ook komt uit de brief nadrukkelijk naar voren dat de politie steeds verder terug wordt gedrongen op het domein van repressie en opsporing. Deze ontwikkeling heeft, naast de verdere beperking van de inhoud van het politievak, ook negatieve effecten op de rol, positie en functie van de politie in de samenleving. Een groter wordende afstand van de politie tot de burger en van de burger tot de politie, staat haaks op de verwachtingen van burgers en van politiemensen zelf. Uit recente onderzoeken blijkt dat de burgers een politieorganisatie willen die het totale spectrum van de taken kan bieden, waaronder de daadwerkelijke hulpverlening aan diezelfde burger.

Het is zeer risicovol voor de eigen taakuitvoering als de politie afhankelijk wordt van de informatievoorziening door derden. Dit leidt tot ongewenste effecten, zoals vertraging en ruis. Ook is het maar zeer de vraag of de kwaliteit van de informatie voldoende geborgd kan worden.

6. In de brief is duidelijk op welke wijze de Minister vorm en inhoud geeft aan het inzetten van BOA's als het gaat om taken, sturing, etc. Wat niet duidelijk wordt, is de wijze waarop de democratische rechtsstaat en rechterlijke controle vorm en inhoud krijgt. Anders dan voor de politie lijkt een dergelijk fundamenteel uitgangspunt voor de BOA's niet noodzakelijk gevonden te worden. Dat is opmerkelijk, aangezien er toch sprake is van overheidsingrijpen in de persoonlijke levenssfeer van de burger.
7. De laatste algemene opmerking is dat met er dit voorstel van de Minister feitelijk sprake is van de invoering van (private) Gemeentepolitie. Het schrappen van het 'noodzaakcriterium' om tot aanstelling van BOA's over te gaan maakt dat er geen begrenzing meer is van het aantal BOA's in het openbare domein. Hiermee ligt het gevaar van een almaar uitdijende gemeentepolitie op de loer waarbij een niet ondenkbare volgende stap kan zijn dat ook opsporingstaken daar naartoe zullen verschuiven. Met als gevolg grote afstemmings- en coördinatieproblemen met de Nationale Politie.

De BOA als toezichthouder en handhaver in de openbare ruimte

In de afgelopen decennia is de vraag naar veiligheid in de hele samenleving op alle niveaus toegenomen. Met als gevolg een toenemende vraag naar toezicht en handhaving in de openbare ruimte. Daarnaast is duidelijk geworden dat door de inzet van politie op andere domeinen er niet meer voldaan kan worden aan de behoefte die op dat punt bestaat. Het feit dat er inmiddels tienduizenden toezichthouders en BOA's actief zijn geworden is voor de Politievakbond ACP een gegeven. Wel zijn wij van mening dat de werkzaamheden en inzet van de BOA's in overleg en onder regie van de politie dienen plaats te vinden.

De Politievakbond ACP is van mening dat er een zinvolle rol voor BOA's is binnen het veiligheidsdomein. Wij zijn echter geen voorstander van de private BOA in de openbare ruimte. De verdere ontwikkeling van de functie c.q. de beroepsgroep BOA in dienst van de overheid (gemeente, provincie, etc.) ten behoeve van toezicht en handhaving op het domein leefbaarheid verdient daarom de eerste prioriteit.

Wij zien een aantal hoofdlijnen waarlangs de verdere ontwikkeling van deze beroepsgroep plaats zou moeten vinden. Het gaat dan om de erkenning van deze beroepsgroep gekoppeld aan een passend palet aan arbeidsvoorwaarden. Het tweede domein betreft de vakinhoudelijke kant in de meest brede zin van het woord. Wij denken dan bijvoorbeeld aan eenheid in uitmonstering, uniform en voertuigen en de bevordering van kennis en kwaliteit op bijvoorbeeld het domein van confrontatie, geweldhantering, verbalisering situaties, ect. Ook hier is samenhang met en de inzet van expertise van de politie van groot belang.

Tot slot moeten er sluitende en duidelijke afspraken gemaakt worden over samenwerking met de politie. Over de informatie-uitwisseling, het gebruik van communicatiesystemen, de toegang tot systemen en faciliteiten van de politie, enzovoorts.

Door de samenwerking te intensiveren dringt zich een cruciaal aandachtspunt op. Toegang en inzicht in de politieorganisatie stelt hoge(re) eisen aan werving, selectie en integriteit van BOA's. Dit element komt onvoldoende duidelijk naar voren in de brief van de Minister. Zeker omdat er strenge wetgeving van toepassing is die werving en selectie van medewerkers op dit punt inperkt.

Ten slotte

De Politievakbond ACP doet een dringend beroep op de volksvertegenwoordiging om het meest elementaire deel van de democratische rechtsstaat met de grootst mogelijke zorgvuldigheid te behandelen.

Het door de Minister gestelde onder "ten slotte" (punt 5) van de brief is naar onze mening volstrekt in tegenspraak met de inhoud van de brief, nl: 'Ik vertrouw erop dat met de hier beschreven maatregelen het systeem van toezicht en handhaving in de openbare ruimte zonder een grote stelselwijziging en zonder extra financiële middelen ook in de komende jaren nog beter zal kunnen functioneren'. Hier komt de aap uit de mouw: er moet meer gedaan worden, maar wel voor hetzelfde geld.

Naar onze stellige overtuiging staan we t.a.v. dit thema op een kruispunt van hoofdwegen. De samenleving maar ook alle werknemers bij de politie en in het veiligheidscomplex zijn gebaat bij een fundamentele politieke discussie over de toekomst van onze rechtsstaat en de inrichting van het "politiecomplex". Bovendien zal het intensiveren van de informatieposities, uniforme uitstraling en

professionalisering (met bijbehorende intensievere scholing) wel degelijk extra financiële middelen vereisen. Wij wensen u daarbij wijsheid.

Dank voor u aandacht en de tijd die ons gegeven is onze inbreng te leveren.