

Samenvatting

Inleiding

Met dit onderzoek wil het directoraat-generaal politie en veiligheidsregio's inzicht krijgen in de aard en zo mogelijk de omvang van de ontwikkelingen op het gebied van pluralisering van de politiefunctie in Nederland als ondersteuning voor het toekomstige beleid ten behoeve van de politie.

In dit onderzoek gaat het niet alleen om een inzicht te krijgen in de huidige stand van zaken met betrekking tot de pluralisering van de politiefunctie (*plural policing*) in Nederland op Rijksniveau en lokaal niveau, maar ook om de Nederlandse situatie te beschouwen in een vergelijking met Europese varianten en ontwikkelingen. Verschillende zaken zijn daarbij geanalyseerd. In de eerste plaats is afgebakend welke taken en bevoegdheden door de politie worden uitgeoefend. In verband hiermee is de Nederlandse wettelijke context van deze taken en bevoegdheden in relatie tot pluralisering bepaald. Een onderscheid is gemaakt tussen taken en bevoegdheden die wettelijk exclusief door de politie mogen worden uitgevoerd, en taken en bevoegdheden die door de politie en andere actoren kunnen worden uitgevoerd.

Onderzoeksvragen

De algemene onderzoeksvraag voor dit onderzoek luidt: "Hoe beïnvloedt de pluralisering van de politiefunctie het huidige en toekomstige functioneren van de Nederlandse politie?"

Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden, is gekeken naar de huidige wet- en regelgeving in Nederland, naar de algemene praktische context in Nederland en in Europa (om van daaruit te extrapoleren hoe het toekomstige functioneren van de politie beïnvloed kan worden), en naar het lokale niveau. Op grond van de startnotitie zijn de daarin gespecificeerde onderzoeksvragen en deelvragen gebundeld in de onderstaande lijst. De vragen zijn samengebracht in de onderstaande hoofdvragen.

Wet- en regelgeving

1. Wat is de huidige wettelijke context inzake de pluralisering van de politiefunctie in Nederland?

Nederlandse en Europese varianten en trends

2. Welke varianten en ontwikkelingen kunnen in de afgelopen jaren in Nederland worden geobserveerd inzake de pluralisering van de politiefunctie?
3. Welke varianten en ontwikkelingen kunnen in de afgelopen jaren in Europa en in het bijzonder in de buurlanden worden geobserveerd inzake de pluralisering van de politiefunctie?

Lokale praktijken

4. Wat is de rol van lokale overheden wat betreft de pluralisering van de politiefunctie?
5. Hoe verloopt de samenwerking tussen de politie en deze andere veiligheidsactoren op het lokale niveau?

Opvattingen over richtingen waarin de pluralisering zich zou moeten ontwikkelen

6. Welke gesignaleerde ontwikkelingen worden door experts en praktijkmensen toegejuicht of betreurd, en waarom?

Pluralisering van de politiefunctie

Het concept “*plural policing*”, of pluralisering van de politiefunctie, verwijst naar de relatie tussen de politie en andere veiligheidsactoren bij het uitvoeren van de politiefunctie. Deze andere veiligheidsactoren omvatten zowel commerciële als niet-commerciële private actoren, publiek-private actoren, en andere publieke actoren.

Commerciële private actoren in de veiligheidssector

Commerciële private actoren in de veiligheidssector zijn in Nederland voornamelijk beveiligingsbedrijven, bedrijfsveiligheidsdiensten, recherchebureaus, alarmcentrales en geld- en waardentransport (Van Steden 2007). Recent werden ook zogeheten ‘*justice services*’ toegevoegd aan het aanbod van commerciële wereldspelers, zoals *Group 4 Securior* (G4S) en *Securitas*.

Commerciële private actoren buiten de veiligheidssector

Naast commerciële actoren die zich specifiek richten op de veiligheidssector, spelen ook private actoren buiten de veiligheidssector een steeds grotere rol bij het uitvoeren van de politiefunctie.

Niet-commerciële private actoren

In Nederland maken politievrijwilligers (tegenwoordig na een opleiding van een jaar) al sinds 1948 integraal deel uit van het Nederlandse politiestel. Daarnaast bestaan er verschillende vormen van burgerparticipatie binnen de veiligheidsvoorziening.

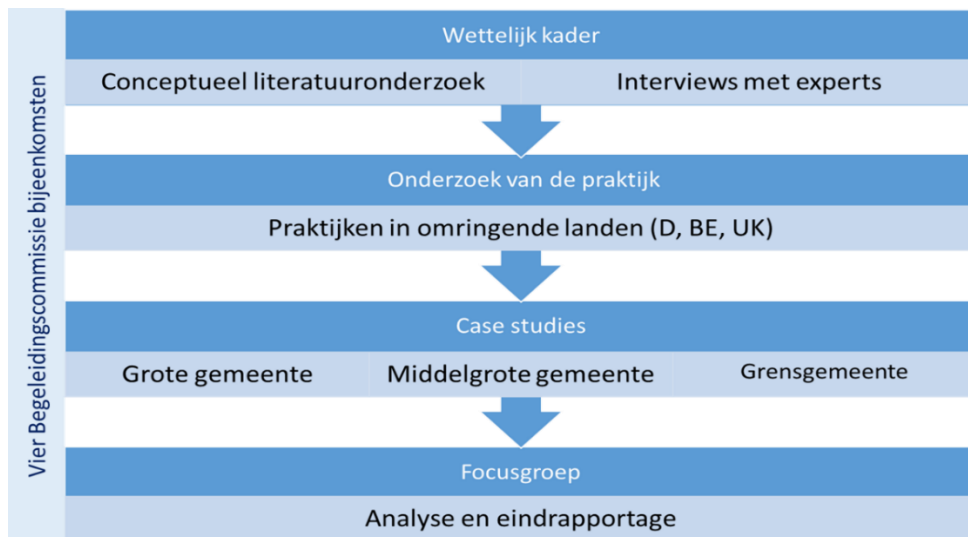
Publieke actoren

Onder deze categorie vallen onder meer de bijzondere opsporingsdiensten: de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD); de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Inspectie SZW), en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT).

Op lokaal niveau hebben de afgelopen decennia veel lokale overheden eigen toezicht en handhaving opgebouwd voor de publieke ruimte door invoering van onder meer stadswachten en buitengewoon opsporingsambtenaren (boa’s).

Onderzoeksopzet

Het onderzoek is opgebouwd uit een aantal componenten. Begonnen is met een literatuur verkenning en met interviews met experts over pluralisering van de politiefunctie en over de wettelijke context waarbinnen die ontwikkeling zich voltrekt. Vervolgens is studie verricht naar praktijken van pluralisering in de Nederland omringende landen (Nedersaksen, Noordrijn-Westfalen, Vlaanderen en Engeland). Ook zijn in Nederland drie gemeenten onderzocht. Het betreft de gemeenten Rotterdam, Ede en Maastricht. In een focusgroep zijn alle verzamelde gegevens en zijn door de onderzoekers aangedragen trends en conclusies besproken en is getracht mechanismen te benoemen die de huidige ontwikkeling van de pluralisering van de politiefunctie helpen begrijpen en daarover een mening te vormen. Een en ander laat zich samenvatten in onderstaand schema.



Antwoorden op de onderzoeksvragen

Het onderzoek heeft verscheidene resultaten opgeleverd, die hieronder per onderzoeksvraag worden samengevat.

Wet- en regelgeving

1. Wat is de huidige wettelijke context inzake de pluralisering van de politiefunctie in Nederland?

- A. Welke taken en bevoegdheden van de Nederlandse politie zijn op grond van de wet- en regelgeving exclusief voorbehouden aan de politie?

De politie heeft geen exclusieve taken ten opzichte van andere partners in het veiligheidsdomein. De politie heeft een generieke taak, terwijl de andere veiligheidsactoren over een domein- of activiteit specifieke taak hebben. De politie is de eindverantwoordelijke voor alle interne veiligheid in Nederland. Mocht een andere veiligheidsactor verzaken in een taak, dan moet de politie deze taak overnemen. Wat betreft bevoegdheden, zijn er wel verschillen. Het meest in het oog springende verschil betreft het geweldsmonopolie van de publieke sector. Toch laat de wetgeving toe dat de wetgever, of regering bevoegdheden die klassiek bij de politie liggen, overdraagt aan andere publieke actoren. Ook hier is er dus geen sprake van een exclusieve bevoegdheid voor de politie, wel van exclusiviteit van de publieke sector.

- B. Welke taken en bevoegdheden kunnen op grond van de wet- en regelgeving (mede) door andere actoren (private, publiek-private en lokale actoren) worden uitgevoerd?

Zoals hierboven aangegeven, is het wettelijk mogelijk dat alle vijf brede taken (handhaving, opsporing, noodhulp, signalering, advisering) door zowel publieke als private actoren worden uitgeoefend. Bij de uitoefening van deze taken, is het mogelijk dat de overheid expliciet toestemming geeft (via bv. regelgeving of een vergunningsstelsel) om een taak uit te oefenen. Dat is de rode draad in de wetgeving: de politie is gemachtigd om alle taken uit te oefenen, andere actoren moeten expliciet een taak toegewezen krijgen, die ook specifiek afgebakend is. Hetzelfde kan over bevoegdheden worden gesteld, althans wat betreft publieke actoren, zoals ook al eerder aangegeven. De meest in het oog springende bevoegdheid is daarbij uiteraard het gebruik van geweld, en het is duidelijk dat dit ook een discussiepunt is in Nederland.

Nederlandse en Europese varianten en trends

2. Welke varianten en ontwikkelingen kunnen in de afgelopen jaren in Nederland worden geobserveerd inzake de pluralisering van de politiefunctie?

A. Welke taken en bevoegdheden worden in de praktijk (mede) uitgevoerd door andere veiligheidsactoren dan de politie?

Er is geen exclusiviteit voorzien in de wetgeving wat betreft het uitvoeren van politietaken. In de praktijk betekent dit dat op alle onderscheiden taakgebieden (handhaving, opsporing, noodhulp, signalering en advisering) taken worden gedeeld met andere actoren, zowel private als publieke. Bij het onderzoek in de gemeenten, is gebleken dat er wat betreft samenwerkingsverbanden/taakdeling vooral voorbeelden zijn op het vlak van handhaving en opsporing. Noodhulp wordt voornamelijk uitgevoerd door de politie zelf (via het 112 nummer), terwijl signalering en advisering ook worden uitgeoefend door publieke, of private actoren, maar niet noodzakelijk in een samenwerkingsverband. Wat betreft bevoegdheden speelt voornamelijk de discussie rond het geweldmonopolie.

Bij bepaalde boa's en bij diensten als de FIOD of de Douane, is sprake van bewapening, maar een uitbreiding van deze bevoegdheid naar andere publieke actoren is nog steeds een discussiepunt.

B. Welke veiligheidsactoren buiten de politie zijn in de praktijk betrokken bij de uitoefening van de politiefunctie?

Tal van organisaties zijn als partner betrokken bij vormen van samenwerking in het veiligheidsdomein. In de bestudeerde voorbeelden, maar dit is geen uitputtende lijst, gaat het om zowel publieke actoren, private actoren, als actoren actief in het maatschappelijk middenveld.

De gemaakte overzichten van voorbeelden van samenwerking in de verschillende gemeentelijke cases laten ook zien dat de verschillende actoren ook in allerlei combinaties samenwerken van twee tot soms wel tot incidenteel zelfs meer dan tien partners. Er is in veel voorbeelden sprake van samenwerkingsnetwerken. Daarbuiten is er ook een verscheidenheid van actoren die activiteiten uitoefenen die kunnen worden omschreven als onderdeel van de politiefunctie, maar die die activiteiten verrichten zonder in een samenwerkingsverband te treden.

C. Wat zijn mogelijke redenen of mechanismen die ten grondslag liggen aan deze trends en ontwikkelingen?

De huidige ontwikkelingen wijzen op een verhoging van de pluralisering (ondanks dat er enige terughoudendheid is om publieke bevoegdheden te delen met private actoren) en meer samenwerking tussen veiligheidsactoren. Het gaat om de volgende mechanismen:

- Het oplossen van capaciteitsproblemen.
- De wens vanuit de huidige private veiligheidsactoren om hen meer taken te laten uitoefenen
- Gemeenten streven naar eigen regie, onafhankelijkheid van beschikbaarheid van de politie.
- Er is een verhoogd (on)veiligheidsbewustzijn bij burgers. Dat verhoogt de noodzaak onder actoren om samen de politiefunctie op een degelijke manier uit te oefenen.
- Door de opgedane ervaring met samenwerking is het besef ontstaan dat er meer verwezenlijkt kan worden door samenwerking met anderen, dan door naast elkaar te werken.
- De vergroting van de samenwerkingsverbanden is ook een gevolg van de pluralisering zelf: hoe meer actoren zich bezighouden met veiligheid, hoe meer mogelijkheden tot samenwerken.

De geschetste mechanismen zijn, bij de bespreking ervan in de focusgroep, in verband gebracht met een vijftal verklarende modellen:

- Een marktmodel: er is schaarste op de markt, dus springen actoren, vooral private, in dit gat.
- De netwerksamenleving: de idee dat het achterhaald dat één organisatie verantwoordelijk kan zijn voor de veiligheid. Meerdere actoren moeten zich inzetten en met elkaar samenwerken.
- De risicosamenleving: burgers en organisaties willen in steeds sterkere mate risico's uitsluiten, en dit brengt steeds hogere eisen aan veiligheid met zich mee.
- De informatiesamenleving: door een *overload* aan informatie, wordt het moeilijk om risico's op een correcte manier in te schatten. Dat verhoogt de vraag naar samenwerking, omdat alleen door samenwerking informatie kan worden gecontroleerd en omgezet in nuttige data.
- Een machtsmodel: actoren willen in de mate van het mogelijke de eigen toekomst controleren, en indien mogelijk hun macht uitbreiden. Daarin pas een streven naar eigen invloed in het veiligheidsdomein

3. Welke varianten en ontwikkelingen kunnen in de afgelopen jaren in Europa en in het bijzonder in de buurlanden worden geobserveerd inzake de pluralisering van de politiefunctie?

A. Welke taken en bevoegdheden worden in de praktijk (mede) uitgevoerd door andere veiligheidsactoren dan de politie?

Ook in de omringende landen zijn er voldoende voorbeelden van advisering door private partijen. Echter, het accent ligt op samenwerking/taakdeling op de taakgebieden handhaving en opsporing. De respondenten in de verschillende landen richtten zich bij vragen over samenwerking ook spontaan op deze taken. Handhaving is een taakgebied dat in Engeland en Vlaanderen zowel door andere publieke actoren als door private actoren uitgevoerd, terwijl samenwerking rond opsporing in Vlaanderen meer voorbehouden blijft aan de publieke actoren. Daar ligt de realiteit dus dicht bij de Nederlandse situatie. Er is wel sprake van een inhaalbeweging in Vlaanderen.

Naast samenwerking in de handhaving in de vorm van *Ordnungsdiensten*, wordt in de Duitse deelstaten ook melding gemaakt van samenwerking op het gebied van technologie. Ook valt in De Duitse lidstaten op dat samenwerking veelal de vorm van overleg heeft en minder van gezamenlijk optreden. De rol van gemeentelijke *Ordnungsdiensten* is beperkter dan die van *boa's* in Nederland.

Wat betreft bevoegdheden, zijn er verschillen tussen de landen op te merken, vooral met betrekking tot het geweldsmonopolie. Dat ligt in alle landen grotendeels bij de publieke sector, hoewel in Engeland slechts een beperkt deel van de politie toegang heeft tot vuurwapens. In de andere onderzochte landen is dit niet het geval. Alleen in Vlaanderen hebben private veiligheidsactoren de mogelijkheid om vuurwapens te gebruiken in de uitoefening van hun functie.

B. Welke veiligheidsactoren buiten de politie zijn in de praktijk betrokken bij de uitoefening van de politiefunctie?

In alle onderzochte landen is een beeld zichtbaar van samenwerkingsvormen waarin de publieke actoren sterk in de meerderheid zijn, met de mogelijke uitzondering van Engeland, waar een veelheid aan private actoren taken uitvoeren binnen het veiligheidsdomein. Dat gebeurt dan meestal in het kader van publiek-private samenwerkingsverbanden. In de onderzochte Duitse deelstaten vinden we dit soort constructies het minst terug, en neemt de politie een dominante rol in op het veiligheidsdomein en is ook verantwoordelijk voor de algemene regie.

Vlaanderen en Nederland bezetten een tussenpositie. De regie lijkt in deze landen ook minder bij de politie te zitten, maar veeleer op het lokale vlak bij de gemeenten (in Vlaanderen) of de lokale driehoek

(in Nederland). Vlaanderen is op het vlak van publiek-private samenwerking wel zoals reeds eerder vermeld aan een inhaalbeweging begonnen. Dit is een interessant verschil met Nederland, waar veel meer samenwerking ontstaat op basis van convenanten.

- C. Wat zijn mogelijke redenen of mechanismen die ten grondslag liggen aan deze trends en ontwikkelingen?

De pluralisering van de politiefunctie en het zoeken naar samenwerking met andere actoren in het veiligheidsdomein wordt in de verschillende landen om verschillende redenen nagestreefd. Kostenbesparing en kennisdeling zijn daarbij vaak terugkerende argumenten. Dat geldt ook voor innovatie als motief. Ook expertiseverwerving, toegang tot betere technologische middelen, en vergroting van de informatiekanaalen werden genoemd.

Pluralisering is alleen mogelijk indien er ook politiek ruimte voor wordt gelaten.

Lokale praktijken

4. Wat is de rol van lokale overheden wat betreft de pluralisering van de politiefunctie?

- A. Welke taken en bevoegdheden van de politie worden door Nederlandse gemeenten in de praktijk (mede) uitgevoerd door andere veiligheidsactoren?

De onderzochte gemeenten laten zien dat de rol van de gemeente in het uitvoeren van de politiefunctie groot is en toeneemt. Het accent in de meeste gemeenten ligt op handhaving en opsporing. In de bijdrage aan de andere politietaken bestaan verschillen tussen de onderzochte gemeenten. Het aantal concrete bestudeerde voorbeelden van samenwerking laat een enorme diversiteit zien van samenwerkingsthema's en samenwerkingsactoren. Desalniettemin is in elk van de cases de gemeente tezamen met de politie een actor, en is er vooral een nadruk op publiek-publieke samenwerking (bv. Tussen politie en gemeentelijke boa's).

- B. Wat waren de achterliggende redenen hiervoor?

De bestudeerde gemeenten laten een beeld zien van gemeenten die veiligheid hoog op de agenda hebben gezet, die regie willen voeren op dit domein en die daarin intensieve samenwerking zoeken met een veelheid van actoren. Veranderingen in wetgeving, zowel wat betreft de Politiehervorming 2012 als de transitiewetten, hebben een invloed gehad op de behoefte aan grotere regie.

Ook andere mechanismen kwamen aan bod, zoals de opbouw van expertise; de groeiende vraag vanuit de bevolking (meer mondig, ook meer veeleisend), en de mogelijkheid om via samenwerking binnen een meer gepluraliseerd veiligheidsveld, ook meer informatie te verkrijgen via informatiedeling. Zonder informatiedeling lijkt het nut, of op zijn minst de effectiviteit, van pluralisering ter discussie te worden gesteld.

Een katalysator van verdere samenwerking tussen politie en gemeenten, is de observeerbare trend dat de boa-functie in de loop der jaren verder geprofessionaliseerd. Boa's worden geleidelijk aan als gelijkwaardige partners gezien. Veel draait daarbij om vakbekwaamheid.

5. Hoe verloopt de samenwerking tussen de politie en deze andere veiligheidsactoren op het lokale niveau?

De regie over de samenwerking wordt in de onderzochte gemeenten gevoerd vanuit de driehoek. De burgemeester heeft daarbij lokaal de leiding. Veiligheidsafdelingen/veiligheidsdirecties van gemeenten trekken de regie verder naar zich toe. De politie dreigt daardoor vervallen tot een zuivere uitvoeringsorganisatie, terwijl er vanuit de politie nu juist grote behoefte is om binnen het verleende mandaat eigen keuzes te kunnen maken en verantwoordelijkheden te kunnen nemen.

De politie houdt zich grotendeels bezig met opsporing en noodhulp, maar hecht ook waarde aan gebiedsgebonden werk. Daar groeien agenten en boa's naar elkaar toe met twee overlappende, accenten op leefbaarheid (boa) en op opsporing/*crime fighting* (politie).

Er vindt ook samenwerking plaats met private organisaties en beveiligingsbedrijven. Daarbij komen alle denkbare varianten in de praktijk voor. Er zijn verschillende samenwerkingsvormen aangetroffen. Het gaat daarbij om het aangaan van samenwerking:

- op grond van convenanten;
- als subcontractor;
- als adviseurs;
- als extra capaciteit;
- als expert;
- als informant;
- als liaison;
- op plaatselijk, regionaal, landelijk en internationaal niveau.

De samenwerkingsvormen verschillen in intensiteit. Soms gaat het enkel om elkaar informeren, soms om afstemming van activiteiten van afzonderlijke actoren, dikwijls om daadwerkelijke samenwerking, soms zelfs om het werken in gezamenlijke teams.

Opvattingen over richtingen waarin de pluralisering zich zou moeten ontwikkelen

6. Welke gesignaleerde ontwikkelingen worden door experts en praktijkmensen toegejuicht of betreurd, en waarom?

De geschetste ontwikkelingen rond pluralisering zijn onmogelijk nog terug te draaien. Gezien de veelheid van veiligheidsactoren, is samenwerking in steeds toenemende mate noodzakelijk. Langs elkaar werken zou contraproductief zijn, en de mogelijke voordelen van pluralisering volledig teniet doen. Indien de pluralisering als een kostenbesparing wordt gebruikt, dan zal dit niet leiden tot een effectiever veiligheidskader.

In de toekomst is een verheldering van de regierol en een algemene visie/een algemeen kader uitgewerkt door beleidsmakers van belang. Binnen deze kaders moeten de verschillende veiligheidsactoren de ruimte krijgen om de meest optimale samenwerkingsvorm te kiezen. Het kader moet in elk geval ook oplossingen bieden voor informatiedeling. Dat moet natuurlijk met respect voor de privacy gebeuren, maar op dit moment heerst nog te veel onduidelijkheid. Er is op dit punt zeker voortgang te boeken.

Aantallen boa's en beschikbare budgetten

7. In hoeverre zijn er kwantitatieve data beschikbaar over aantallen boa's en daarvoor beschikbare budgetten? Zo nee, op welke wijze kan daar verder onderzoek naar worden verricht?

Ten slotte is aan de onderzoeksvragen een vraag toegevoegd of er in kwantitatieve zin data beschikbaar zijn over de inzet van andere actoren dan de politie. Geïnterviewden geven aan dat daarover weinig systematische gegevens beschikbaar zijn. In algemene zin valt er over de aantallen boa's wat valt te zeggen.

Aantallen boa's

Op de website politie.nl worden de volgende aantallen boa's vermeld. In Nederland werken ongeveer 23.700 boa's bij circa 1100 verschillende instanties. 3900 van hen zijn gemeentelijke handhavers, 2450 Milieu-boa's (groen en grijs), 850 leerplichtambtenaren, 4800 boa's openbaar vervoer, 700 Sociaal Rechercheurs en 10.800 boa's generieke opsporing. Uit persberichten blijkt dat nog recent door een aantal gemeenten het aantal boa's is uitgebreid. In Rotterdam werd onlangs het aantal Boa's zelfs verdrievoudigd van 40 naar 120. In Eindhoven werd het aantal boa's in het buitengebied uitgebreid van 7 naar 16. Het beeld is gefragmenteerd. Er zijn geen bronnen beschikbaar waarin het landelijk beeld wordt gegeven.

Justis, de screeningsautoriteit van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, houdt, zoals eerder gesteld, gegevens bij over het aantal per kwartaal verleende opsporingsbevoegdheden. Verder zijn over de verdeling van de boa's over de taakgebieden zijn slechts statische gegevens bekend. Gegevens over de groei, of afname van het aantal boa's per domein ontbreken. Er is dus wel door Justis geregistreerde informatie beschikbaar over het aantal toekenningen van de boa bevoegdheid, maar er zijn geen gegevens bekend over de uitstroom van boa's en derhalve geen gegevens over het totaal aantal boa's per gemeenten en per domein en de ontwikkelingen daarbinnen.

Vervolgonderzoek zal daarover uitsluitsel moeten geven. Een vervolgonderzoek zal naast studie van de bronnen die er wel zijn ook een survey moeten omvatten, waarmee bij gemeenten en andere werkgevers van boa's navraag gedaan wordt naar aantallen personeelsleden met een buitengewone opsporingsbevoegdheid en de ontwikkelingen in die aantallen uitgesplitst naar domein.

Budgetten ten behoeve van boa's

Over de budgetten die per gemeente, of andere organisaties beschikbaar zijn, zijn geen algemene bronnen beschikbaar. Wel is er in gemeentelijke jaarverslagen informatie te vinden over de beschikbare budgetten voor veiligheid, maar die zijn dan weer onvoldoende uitgesplitst om specifieke gegevens over boa's te achterhalen. Bovendien zijn de formats en de informatie categorieën per gemeente dusdanig verschillend dat het problematisch is daaruit een overzicht samen te stellen. In vervolgonderzoek moet er daarom middels een survey gevraagd worden naar de aantallen en de budgetten. Waar mogelijk kunnen daarbij de beschikbare gegevens uit bronnen als CCV, CBS, VNG, BOA-platform en de boa bond ondersteunend zijn bij het opbouwen van een overzicht.

Veiligheidsbranche

Een positieve uitzondering vormt de veiligheidsbranche. In deze brancheorganisatie worden nauwkeurig gegevens bijgehouden over de ontwikkelingen in de branche in termen van aantallen, budgetten, samenstelling van personeel in termen van leeftijd en geslacht. De veiligheidsbranche maakt

jaarlijks een veiligheidsscan, waarin de aantallen functionarissen per veiligheidsactorcategorie in kaart worden gebracht. De jaarlijks terugkeer van de scan maakt het mogelijk de ontwikkelingen in kaart te brengen.

Antwoord op de hoofdvraag van het onderzoek

De afzonderlijke onderzoeksvragen dienden beantwoord te worden om daarmee een antwoord te krijgen op de hoofdvraag “Hoe beïnvloedt de pluralisering van de politiefunctie het huidige en toekomstige functioneren van de Nederlandse politie?”.

De pluralisering van de politiefunctie tekent zich af als een ontwikkeling die gaande is, maar die slechts ten delen het gevolg is van beleidskeuzes van de overheid, of van een van de andere actoren in het veiligheidsdomein. De pluralisering vereist informatiedeling, om gezamenlijk een goed beeld te kunnen opbouwen van veiligheidssituaties en daarop adequaat te kunnen toezien, of in te kunnen interveniëren.

De pluralisering zoals die momenteel plaatsvindt loopt ook tegen grenzen aan. Burgers krijgen in de openbare ruimte te maken met verschillende functionarissen die de tezamen de politiefunctie uitoefenen. Dat kan leiden tot verwarring bij burgers over wat ze kunnen/mogen verwachten van agente, boa's of andere actoren. Dat vraagt om transparantie, en management van verwachtingen. Hoewel het vertrouwen in de Nederlandse politie volgens onderzoek onverminderd groot is, bestaan er toch bij verschillende actoren, en met name bij de politie zorgen, over de vraag of de politie niet te ver van de burger komt te staan.

De huidige verschijningsvorm van pluralisering werpt zijn vruchten af. Er zijn meer mensen actief in het veiligheidsdomein, met een grotere variëteit van achtergronden en die op verschillende intensieve of minder intensieve wijzen in contact staan met burgers. Op de grensvlakken tussen de verschillende partners in een samenwerking krijgen actoren ieder voor zich zicht op aspecten van het werk van andere actoren. Daardoor leren ze van elkaar en van elkaars beschouwingwijze van zaken. Een vorm van interprofessioneel leren is daarvan het gevolg. Dat bevordert de professionaliteit. Echter er is ook op onderdelen een zekere samenwerkingsmoeheid vermeld door respondenten. Een bezinning op vruchtbare vormen van interprofessioneel leren van betrokkenen is daarom van belang.

Pluralisering van de politietaak is een proces dat zich niet eenvoudig laat managen. De groeiende complexiteit van problemen, de steeds hogere verwachtingen van het publiek, de internationalisering en digitalisering van het bestaan en de steeds verdergaande verwachtingen ten aanzien van verantwoording van het handelen in het veiligheidsdomein rekken de politiefunctie steeds verder op. Er is daarom behoefte aan een richtinggevend kader voor pluralisering. Zo'n kader moet voorkomen dat de veiligheidssector gefragmenteerd raakt. Een dergelijk kader is ook gewenst om richting te geven aan de ontwikkeling van professionaliteit kwaliteit binnen sub-sectoren in binnen het gehele veiligheidsdomein. Kaders ontbreken nog te zeer, of bieden nog onvoldoende houvast. Daardoor lijken verschillen tussen gemeenten te ontstaan, hetgeen tot een bepaalde mate van rechtsongelijkheid zou kunnen leiden, of hier en daar al leidt, bijvoorbeeld als het gaat om de uitrusting van boa's met geweldsmiddelen.