DIRECTORAAT-GENERAAL POLITIE EN VEILIGHEIDSREGIO'S

WHITE PAPER VERSTERKING VAN DE POLITIEFUNCTIE

I. WAAROM DOEN WE DIT?

We leven in Nederland in vrijheid in een democratische rechtsstaat. Een belangrijke pijler hiervan is de politiefunctie. Die term verwijst naar het handhaven van gezamenlijke normen en regels en het beschermen van burgers, zo nodig door dwang[1]. Dit kan veel impact hebben op de burger, en daarom is het belangrijk dat invulling wordt gegeven aan de politiefunctie binnen de kaders van de rechtsstaat. De politiefunctie in Nederland doet het goed. Dat wordt onderschreven door de resultaten uit de Veiligheidsmonitor[2], het recente *Rule of Law* rapport van de Europese Commissie[3] en de stijging van Nederland op de *Global Peace Index*[4]. Ook burgers[5] geven aan het idee te hebben dat de handhaving van veiligheid in Nederland goed op orde is. De politiefunctie wordt dan ook zoveel mogelijk uitgevoerd in verbinding met burgers; we staan liever naast dan tegenover hen. In Nederland kennen we een sterke lokale verankering van de politiefunctie, waar het lokaal gezag (burgemeesters en OM) de prioriteiten en inzet bepaalt in de lokale driehoek. Dat is een van de redenen waarom er wereldwijd met veel interesse naar ons systeem wordt gekeken.

Onze democratie en onze rechtsstaat lijken wellicht vanzelfsprekend, maar zijn geen rustig bezit en vergen doorlopend onderhoud. We hebben te maken met de impact van ontwikkelingen in de maatschappij als internationalisering, digitalisering, de rol van sociale media en de kans op toenemende polarisatie[6]. De vraag is wat die ontwikkelingen betekenen voor de politiefunctie in onze samenleving, nu en vooral in de toekomst. Dit white paper gaat nadrukkelijk over de toekomst van de politiefunctie en tegelijk kunnen we onze ogen niet sluiten voor de uitdagingen van het heden. De maatschappelijke vraag naar veiligheid is in zijn dynamiek haast onbegrensd. Onder andere omdat de dreiging voor veiligheid de landsgrenzen overstijgt nu criminaliteit in toenemende mate een internationale component heeft. Dit hangt mede samen met het sterk open karakter van de Nederlandse economie,de uitstekende (e-)infrastructuur.en ook de technologische ontwikkelingen. Dat alles maakt dat er steeds meer te doen is voor de organisaties in de politiefunctie.
Echter, de mensen en middelen waarmee dit moet worden gerealiseerd zijn dat niet. Daarom ontstaat schaarste in capaciteit. Er is een richtinggevend kader nodig voor de doorontwikkeling en inrichting van de politiefunctie voor de toekomst. Zo kan de stevige positie van de politiefunctie, met zelfbewuste organisaties en instituties die met gezag kunnen opereren, ook voor de toekomst worden geborgd.

De politiefunctie laat zich onderscheiden naar drie functies: beschermen, begrenzen en bekrachtigen[7]. De beschermende functie gaat over het handhaven van de rechtsorde in de vorm van gezamenlijke wetten en normen zonder aanziens des persoons. Het beperken, beëindigen en corrigeren van onwettig en ongeoorloofd gedrag is onderdeel van de begrenzende functie. De bekrachtigende functie gaat over het stimuleren van gewenst gedrag en het vergroten van weerbaarheid, bijvoorbeeld door middel van preventie. De politiefunctie is enerzijds een functie binnen de democratische rechtsstaat (wetgeven, rechtspreken, vervolgen en strafexecutie) en anderzijds een functie binnen de samenleving (toezicht en wetshandhaving in de openbare ruimte, noodhulp, hulpverlening, opsporing en recherche). De politietaak is gedefinieerd in artikel 3 van de Politiewet 2012 en luidt: 'De politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven'. De politietaak is daarmee breed geformuleerd en heeft raakvlakken met alle drie de onderdelen van de politiefunctie. De politiefunctie is nadrukkelijk breder dan de politietaak, maar een praktische vertaling van de definitie waaruit helder blijkt welke organisaties en taakgebieden onder de politiefunctie vallen, is niet eenvoudig te maken[8].

---

[1] Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2021) *'Politiefunctie in een veranderende omgeving'*
[2] https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2022/09/veiligheidsmonitor-2021
[3] https://commission.europa.eu/publications/2023-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en
[4] https://www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2023/06/GPI-2023-Web.pdf
[5] Ferro (2023) '*Rapport burgerpanels politiefunctie'*
[6] Zie bijlage I *'Wat komt er op de politiefunctie af?*'
[7] Van den Berg, Hermans en Quast (2012) *'Politiefunctie in perspectief'*
[8] Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2021) *'Politiefunctie in een veranderende omgeving'*

De motie Den Boer (2018) verzocht de regering dan ook om in samenspraak met de Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) en burgers een visie te ontwikkelen op de toekomst van de politiefunctie in Nederland en de samenwerking van de politie met verschillende veiligheidsorganisaties, rekening houdende met de rol van het bedrijfsleven en de buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's)[9]. Begin 2020 is de WRR gevraagd om, conform de motie Den Boer, onderzoek te doen naar een visie op de toekomst van de politiefunctie. De WRR heeft hiertoe een verkennend onderzoek uitgevoerd. In dit onderzoek, het Working Paper *Politiefunctie in een veranderende omgeving*, heeft de WRR de impact van twee maatschappelijke ontwikkelingen, namelijk: toenemende privatisering van veiligheidstaken en de groeiende digitalisering van de samenleving onderzocht, en concludeert dat het wenselijk is om de politiefunctie in Nederland opnieuw te bezien.

De toegenomen maatschappelijke behoefte aan veiligheid en preventie, in combinatie met niet aflatende interesse in de politie via de politiek, nieuwe media en sociale netwerken maakt dat de politiefunctie vrijwel constant in ontwikkeling en onderwerp van debat is. Gelet op het brede karakter van de politiefunctie en de noodzaak van een gedragen ontwikkelagenda is dit white paper tot stand gekomen door breed input ervoor op te halen. Er zijn essays bij verschillende wetenschappelijke disciplines uitgevraagd, strategische dialoogtafels met het maatschappelijk middenveld gehouden, burgerpanels georganiseerd en gesprekken met het veld gevoerd[10]. Dit alles heeft geresulteerd in voorliggend white paper en drie bijlagen. In dit white paper zijn kaderstellende uitgangspunten en een ontwikkelagenda geformuleerd op de meest urgente onderwerpen. Waar dat al mogelijk is, geven we richting en waar dat nog niet mogelijk is, omdat een nadere uitwerking in samenwerking met anderen of een politieke keuze nodig is, is het onderwerp in de ontwikkelagenda opgenomen.

II. WAT ZIEN WE NU?

Binnen de politiefunctie is een belangrijke rol weggelegd voor de politie. Dit blijkt allereerst uit het feit dat het geweldsmonopolie van de democratisch gelegitimeerde overheid is voorbehouden aan de politie en de krijgsmacht. De politie heeft daarmee de bevoegdheid om indien noodzakelijk vanuit de taakopdracht, binnen de gestelde kaders, met geweld richting de burger op te treden. Daarnaast vervult de politie een bijzondere rol bij uitvoering van de politiefunctie, omdat zij op basis van artikel 3 van de Politiewet een generieke taak heeft, terwijl andere organisaties een domein- of activiteit specifieke taak hebben. Dit betekent dat de taakopdracht en daarmee ook de verantwoordelijkheid van de politie binnen de politiefunctie breed is ten opzichte van anderen. De generieke taakomschrijving van de politie leidt ertoe dat er (vanuit de maatschappij) een enorme inzet van politie wordt verwacht op uiteenlopende zaken. In combinatie met de 24-uurs beschikbaarheid van de politie leidt dit ertoe dat de politie als maatschappelijk vangnet en crisisdienst functioneert. De politie is er altijd, of dat wordt in ieder geval van de politie verwacht. Deze constatering, in combinatie met de generieke taak van de politie, levert als risico op dat er taken bij de politie worden belegd (of belanden) zonder dat daar (in het verleden) een expliciete keuze aan ten grondslag ligt of heeft gelegen. Een steeds groter wordende en veranderende vraag naar veiligheid en het gegeven dat mensen en middelen schaars zijn en blijven, kan ertoe leiden dat de politie tekort schiet op de aan haar opgedragen taak met als uiterste consequentie verminderd vertrouwen in de politie.

Naast de politie zijn er andere organisaties die binnen de politiefunctie werkzaamheden uitvoeren. Dat zijn er de laatste jaren steeds meer geworden. Deze ontwikkeling wordt ook wel pluralisering[11] van de politiefunctie genoemd. Het aantal bij veiligheid betrokken partijen is groot en veiligheid is geen zaak van de overheid alleen. Op basis van de gevoerde gesprekken en verzamelde informatie in dit traject is de verwachting dat deze ontwikkeling zich bij ongewijzigd beleid voortzet. De niet onbegrensde politie-inzet biedt bovendien ruimte voor verdere pluralisering van de politiefunctie; als de politie een taak niet kan uitvoeren dan kan een andere organisatie dat oppakken (en vice versa). De pluralisering van de politiefunctie tekent zich af als een ontwikkeling die gaande is, maar die slechts ten delen het gevolg is van beleidskeuzes[12]. Op dit moment ontbreekt het aan een richtinggevend kader voor de pluralisering van de politiefunctie. Zo'n kader moet

[9] Kamerstukken II, 35000, VI, nr. 79, 27 november 2018
[10] Zie bijlage III *'Wat hebben we gedaan?'*
[11] Pluralisering van de politiefunctie verwijst naar de relatie tussen de politie en andere organisaties bij het uitvoeren van de politiefunctie. Deze andere organisaties omvatten publieke, publiek-private en zowel commerciële als niet-commerciële private organisaties. Iedere partij kan, afhankelijk van de bevoegdheden, een (deel-)taak binnen de politiefunctie uitvoeren.
[12] Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (2019) *'Ik zal handhaven'*

bijvoorbeeld voorkomen dat de veiligheidssector gefragmenteerd raakt en (kwaliteits-)eisen stellen aan de verschillende partijen die een deel van de politiefunctie invullen.

Naast het feit dat er steeds meer organisaties een rol vervullen bij uitvoering van de politiefunctie is een belangrijk aspect dat we vanwege de geschetste maatschappelijke ontwikkelingen[13] te maken hebben met een toenemende, veranderende en complexere vraag van de maatschappij om veiligheid.
En daarmee dus ook de vraag aan de organisaties die uitvoering geven aan werkzaamheden binnen de politiefunctie. De afgelopen jaren zijn de opgaven waarvoor de politiefunctie zich gesteld ziet veranderd. Dit is niet primair het gevolg van veranderingen in wetgeving of gerechtelijke uitspraken, maar het zijn maatschappelijke veranderingen die leiden tot andere eisen. Er is sprake van een significante daling van de 'traditionele' criminaliteit[14] en tegelijkertijd dienen nieuwe vormen van criminaliteit zich aan en wordt deze zwaarder, professioneler en meer georganiseerd. Daarnaast wordt ook steeds meer inzet gevraagd voor andere maatschappelijke problemen, bijvoorbeeld op het snijvlak van zorg en veiligheid, zoals meldingen over personen met onbegrepen gedrag. De vraag naar de politiefunctie verandert van aard en neemt in omvang toe. Voor vrijwel iedere partij binnen de politiefunctie geldt dat de inzet de laatste jaren is geïntensiveerd[15] en de verwachting is dat deze ontwikkeling zich in de toekomst doorzet.

Onze huidige samenleving kan worden getypeerd als een veiligheidssamenleving waar de utopie van totale veiligheid domineert[16]. De tolerantie voor ongeluk, ongemak en risico's neemt af en Nederlanders zijn mondiger, individualistischer en meer dan ooit geneigd om eigen impulsen te volgen. Daarnaast zet men zich enerzijds af tegen de overheid, terwijl men anderzijds vindt dat de overheid moet optreden tegen overtredingen en onwenselijk gedrag van 'de ander'. Hierin laat men in toenemende mate een zekere handhavingsafhankelijkheid zien die schuurt met de eigen verantwoordelijkheid van burgers en de verwachtingen ten aanzien van de overheid onrealistisch opdrijft. Legitimiteit in de context van de politiefunctie gaat over het accepteren van de macht van een partij om in te grijpen in het privéleven van burgers. Overheidspartijen kunnen daarbij zo nodig dwang en geweldsmiddelen gebruiken. Daarom is het voor de legitimiteit van overheidsoptreden in het kader van de politiefunctie cruciaal dat burgers 'hun' overheid vertrouwen. De overheid moet dit vertrouwen voortdurend opnieuw verdienen; het gezag van de overheid is niet meer zo vanzelfsprekend als vroeger. De meer diverse samenleving[17] en veranderende behoeften aan veiligheid versterken deze ontwikkeling.

Om de ontwikkelingen die we nu op ons af zien komen ook in de toekomst aan te kunnen, is het van belang om nu keuzes te maken over (kern)taak-, bevoegdheids- en verantwoordelijkheidsverdeling ten aanzien van werkzaamheden binnen de politiefunctie. Een dialoog over wie welke taken uitvoert is een belangrijk aspect en dient te worden betrokken bij de te maken keuzes. Dit onderstreept de noodzaak van een visie op wat redelijkerwijs verwacht mag worden van de (organisaties binnen de) politiefunctie, wat daarvoor nodig is, welke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheid waar moeten worden belegd en op welke wijze hier verantwoording over kan worden afgelegd wat past binnen een democratisch gelegitimeerde overheid. Bij het beleggen van de verantwoordelijkheid kan bijvoorbeeld worden gedacht aan keuzes over wat voorbehouden dient te zijn aan de overheid en waar ruimte is voor anderen vanuit het perspectief van expertise, effectiviteit en legitimiteit. Het gaat dan over keuzes als verdeling van de verantwoordelijkheid tussen publieke organisaties onderling, tussen publieke en private organisaties over en weer, burgers (in de eigen omgeving), bedrijven et cetera. Een keuze zou kunnen zijn taken anders te beleggen of taken op een andere manier uit te voeren. Hierbij is belangrijk dat organisaties complementair aan elkaar werken (niet concurrerend) en dat nauwe afstemming plaatsvindt.

III. Wat hebben we te beschermen?

De politiefunctie is van essentiële betekenis voor het handhaven van gemeenschappelijke normen en regels en beschermen van burgers, overeenkomstig de *rule of law*. De politie en de KMar – en in uitzonderingsgevallen ook andere functionarissen in de politiefunctie – doen dit onder het gezag van de publieke autoriteiten en mogen hierbij indien noodzakelijk geweld gebruiken. Gezien de potentieel verstrekkende bevoegdheden

[13] Zie bijlage I *'Wat komt er op de politiefunctie af?'*
[14] https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/09/scherpe-daling-traditionele-vormen-van-criminaliteit
[15] Informatie- en analyseteam (2023) *'De politiefunctie'*
[16] Van der Woude, M. (2023) *'De politiefunctie in de explosieve en hyperdiverse veiligheidssamenleving'*
[17] Zie bijlage I *'Wat komt er op de politiefunctie af?'*

waarover de verschillende partijen in de politiefunctie beschikken onderscheiden we vier te beschermen kernwaarden[18]. Dat zijn (1) de beginselen van de rechtsstaat, (2) democratische waarden, (3) het geweldsmonopolie en (4) de lokale verankering van de politiefunctie. Deze waarden worden door de organisaties die vorm geven aan de politiefunctie vertaald naar eigen institutionele waarden in het verlengde hiervan. Deze waarden zijn fundamenteel en daarop mag ook in de toekomst niet worden ingeleverd. Daarmee vormen zij een kader voor de te maken keuzes met betrekking tot de politiefunctie in de toekomst.

Het geweldsmonopolie is het alleenrecht van de overheid om fysiek geweld en dwang te gebruiken. Dit is onlosmakelijk verbonden met het overheidsgezag en de soevereiniteit van de staat. De bevoegdheid om geweld te gebruiken maakt onderdeel uit van de politiefunctie, maar niet alle functionarissen binnen de politiefunctie mogen geweld gebruiken. De politie beschikt over de geweldsbevoegdheid, maar ook bijvoorbeeld de KMar en bepaalde functionarissen van de Dienst Justitiële Inrichting (DJI) zijn bevoegd om bij de uitoefening van hun taak indien nodig geweld te gebruiken. Alleen die overheidsfunctionarissen aan wie dat nadrukkelijk is toegestaan, mogen geweld gebruiken. Voor elke functionaris die over de geweldsbevoegdheid beschikt is het noodzakelijk dat de waarborgen daarbij en het toezicht daarop goed is geregeld. Voor politie, de KMar en andere opsporingsambtenaren geldt daarvoor de Ambtsinstructie. Het is van groot belang dat deze Ambtsinstructie zorgvuldig wordt uitgeleerd en dat de procedures die in werking treden bij mogelijke overtreding ervan effectief zijn.

IV. KADERSTELLENDE UITGANGSPUNTEN

Om ervoor te zorgen dat de politiefunctie – en de politieorganisatie in het bijzonder – is voorbereid op wat er in de toekomst op ons af komt, is het van belang dat er scherpe keuzes worden gemaakt over de invulling ervan. Met betrekking tot de politie is het noodzakelijk vast te stellen waar de politie primair verantwoordelijk voor is, opdat aanwezigheid en zichtbaarheid van de politie in de samenleving geborgd blijft. Dit white paper bevat een aantal kaderstellende uitgangspunten en een ontwikkelagenda voor het maken van scherpe keuzes.

1. Het geweldsmonopolie ligt[19] bij de democratisch gelegitimeerde overheid. Er dient prudent te worden omgegaan met de toekenning van de geweldsbevoegdheid aan functionarissen. Het is van belang dat de toepassing van de geweldsbevoegdheid omgeven is met adequate waarborgen en toezicht hierop. De Ambtsinstructie speelt hierin een centrale rol en dient te worden uitgedragen en gecontroleerd.
2. Behoud de maatschappelijke verankering van de Nederlandse politiefunctie – en politie in het bijzonder – in de samenleving. Het streven naar lokale inbedding, het in de haarvaten van de samenleving zitten door middel van een maatschappelijk geïntegreerde politie, is een centraal onderdeel in de uitvoering van de politiefunctie en de wijkagent is hiervan het bekendste voorbeeld. Voor een adequate en legitieme invulling van de politiefunctie is een goede verbinding met burgers en democratische verankering cruciaal.
3. Private organisaties (bedrijven) en burgers hebben – binnen wat redelijkerwijs van hen verwacht mag worden – een eigen verantwoordelijkheid om zorg te dragen voor (hun eigen) veiligheid. Het kan niet zo zijn dat een winkel ervoor kiest om te bezuinigen op maatregelen zoals beveiligingstags of kiest voor een kostenbesparend concept als zelfscanners, met een stijging van de aantallen winkeldiefstal als gevolg, en dat de verantwoordelijkheid hiervoor als maatschappelijk probleem doorschuift naar de overheid. Ook bij (sport)evenementen is de organiserende partij in eerste instantie verantwoordelijkheid voor de veiligheid van bezoekers en personeel op het terrein waar het evenement plaatsvindt.
4. Het zwaartepunt van de overheidstaak binnen de politiefunctie ligt daar waar het afbreukrisico of de ontwrichtende impact van het overheidsoptreden op de burger het grootst kan zijn; daar waar sprake kan zijn van een grote mate van inbreuk op individuele vrijheden. Taken waarvoor bijzondere bevoegdheden en doorzettingsmacht nodig zijn, blijven voorbehouden aan de overheid. Vanuit de overheid ligt hier voornamelijk een taak voor de politie, vanwege de bijzondere positie binnen de politiefunctie. Dit impliceert niet een focus op alleen een repressieve politie. De preventieve en wijkzorgtaken staan niet ter discussie.

[18] Zie bijlage II *'Wat hebben we te beschermen?'*

[19] Uitzondering op dit uitgangspunt geldt alleen voor een aantal private boa's werkzaam in het buitengebied (domein II) en private partijen die worden ingezet voor de beveiliging van de koopvaardij.

5. Daar waar geen bijzondere bevoegdheden nodig zijn bij de uitvoering van de politiefunctie, is ruimte voor samenwerking met anderen. Bijvoorbeeld op het gebied van preventie (van strafbare feiten) of in het sociaal domein (bv. het zorgdomein en onderwijsdomein), waar de politie een taak behoudt, maar niet als enige partij een rol heeft. De publieke organisaties binnen de politiefunctie blijven vanzelfsprekend vanuit hun eigen taken een (belangrijke) bijdrage leveren in het sociaal domein.

Bovenstaande kaderstellende uitgangspunten worden in het volgende hoofdstuk nader toegelicht. Eventuele nieuwe taken vragen om een expliciete keuze over de vraag waar die het best belegd kunnen worden met inachtneming van bovenstaand kader.

V. ONTWIKKELAGENDA VERSTERKING POLITIEFUNCTIE

Gelet op de ontwikkelingen en inzichten die hiervoor zijn benoemd doet een ontwikkelagenda meer recht aan de situatie dan een visie op de politiefunctie, wat een afgerond proces impliceert. In het doorlopen proces van het voorliggende white paper is in nauwe samenwerking met verschillende (publieke, non-profit en private) organisaties betrokken bij de politiefunctie veel informatie verzameld. Op basis van de gevoerde gesprekken, verzamelde input en opgedane inzichten zijn vier prioritaire thema's gedestilleerd. De ontwikkelagenda is vormgegeven langs deze vier prioritaire thema's. Het is belangrijk te benadrukken dat de genoemde ontwikkelpunten verschillend van aard zijn en tevens een verschillende fasering hebben. Qua fasering wordt op een aantal punten reeds ingezet en moeten andere nog nader worden verkend in dialoog met de relevante partners. Hierna wordt per thema een toelichting gegeven en daarna volgt bondig een opsomming van een aantal ontwikkelpunten. Het onderwerp internationalisering komt hier nu niet in terug. Dat overkoepelende onderwerp is zonder twijfel van groot belang en zal daarom in de relevante thema's in de ontwikkelagenda een plek krijgen. Onderstaande ontwikkelopgaven worden verder uitgewerkt, ook met het oog op het verder verstevigen van legitimiteit en vertrouwen.

Ontwikkelagenda versterking politiefunctie

1. Rol overheid en taakverdeling met andere organisaties binnen de politiefunctie

Taakverdeling tussen publieke organisaties

a. Kerntaak overheid en bijzondere positie politie
b. Buitengewoon opsporingsambtenaar
c. Lokaal veiligheidsbeleid en lokaal gezag (burgemeesters en OM)

Taakverdeling publieke organisaties met private organisaties, 'sociaal domein' en burgers

a. Private organisaties
b. Sociaal domein
c. Burgers

2. Geweldsbevoegdheid en gegevensdeling

a. Geweldsbevoegdheid
b. Gegevensdeling

3. Digitalisering

4. Periodieke herijking ontwikkelagenda politiefunctie

1) Rol overheid en taakverdeling met andere organisaties binnen de politiefunctie[20]

Samenwerking is nodig tussen verschillende organisaties en met de burger, ook omdat (specialistische) kennis en mogelijkheden bij verschillende organisaties liggen en de behoefte aan veiligheid complexer en groter wordt. Die samenwerking tussen organisaties is nu soms lastig, om uiteenlopende redenen. Het zou goed zijn als zowel publieke als private organisaties samen aan tafel zitten en bezien hoe zij complementair aan elkaar kunnen optreden (bv. de politie en de veiligheidsbranche of een integrale aanpak vanuit bestuurs- en strafrecht). Ook wordt de samenwerking bemoeilijkt door belemmeringen die worden ervaren rondom het delen van gegevens. Soms omdat men denkt dat het niet kan, soms omdat wettelijke grondslagen inderdaad ontbreken.

Taakverdeling tussen publieke organisaties

a. Rol overheid en bijzondere positie politie

De kerntaak van de overheid, met het oog op de politiefunctie, richt zich op het bieden van objectieve veiligheid. Daarmee wordt bedoeld het handhaven van normen en waarden en bescherming van hetgeen waarover consensus bestaat onder de meerderheid van de maatschappij (meerderheidsnorm), zoals vastgelegd in regelgeving, praktijken en instituties. Dit is een brede taak die generieke bevoegdheden vereist. De grote vraag naar veiligheid maakt dat er altijd keuzes moeten worden gemaakt in welke taak wordt geprioriteerd. Publieke organisaties die de politiefunctie uitoefenen blijven daarin een centrale rol vervullen. Met name de politie heeft een grote rol, vanwege de bijzondere positie, ook nu zij niet de enige partij is die de politiefunctie vervult. De andere organisaties zijn niet meer weg te denken en leveren evenzeer een belangrijke bijdrage aan de politiefunctie. Afhankelijk van de situatie onder begeleiding en soms leiding van de politie of vanuit gelijkwaardigheid.

Het uitgangspunt is dat taken waarvoor bijzondere bevoegdheden nodig zijn, zoals de geweldsbevoegdheid en doorzettingsmacht, blijven voorbehouden aan de overheid. Het beperken, beëindigen en corrigeren van onwettig en ongeoorloofd gedrag – het begrenzende onderdeel van de politiefunctie – is bij uitstek een taak van publieke organisaties binnen de politiefunctie. De reden hiervoor is de mogelijk noodzakelijke toepassing van (bijzondere) bevoegdheden, waaronder de geweldsbevoegdheid, met als gevolg dat (grond)rechten en vrijheden van individuen mogelijk worden geschonden met een grote impact op de burger. De bevoegde organisatie moet, binnen de kaders van het eigen taakgebied, eigenstandig onwettig en ongeoorloofd gedrag kunnen beperken, beëindigen en corrigeren. Om deze redenen is optreden dat bijzondere bevoegdheden vereist voorbehouden aan de overheid en is hier zeer beperkt ruimte voor niet-publieke organisaties. Daar waar niet-publieke organisaties toch een rol hebben is deze omkleed met wettelijke waarborgen (zoals gepaste opleiding en verantwoording). Gezien de bijzondere positie van de politie met een generieke wettelijke taak en met bijbehorende (bijzondere) bevoegdheden, ligt het in de rede dat de politie hierin de grootste speler is met de grootste taak.

Wanneer optreden vanuit de politiefunctie niet gepaard gaat met de toepassing van bijzondere bevoegdheden en schending van (grond)rechten en vrijheden van individuen, is er juist wel ruimte voor meer onderlinge samenwerking tussen publieke organisaties (bv. politie en boa's werkzaam in de openbare ruimte) en (verbreding van de) samenwerking met private organisaties (bv. de beveiligingsbranche). Dan gaat het veelal over de beschermende en bekrachtigende onderdelen van de politiefunctie. Dit betekent uiteraard niet dat de politie zich integraal terugtrekt uit de beschermende en bekrachtigende rol. Inzet op deze onderdelen is juist kenmerkend voor de Nederlandse politie en dat moet behouden blijven. Wel is hier meer ruimte voor samenwerking met andere partijen dan op het begrenzende onderdeel van de politiefunctie.

Gedacht kan worden aan de mogelijkheden in het vreemdelingendomein. In dit domein vervult de politie een taak met het AVIM-team (Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel), ook wel bekend als 'vreemdelingenpolitie'. Het AVIM-team houdt toezicht in het kader van de Vreemdelingenwet. Verder voert het team identiteitsonderzoeken uit, bestrijdt zij criminele activiteiten zoals mensensmokkel en houdt toezicht op de prostitutiebranche. Onderzocht kan worden of onderdelen van deze taak niet door of in samenwerking met andere publieke organisaties kunnen worden uitgevoerd, zoals het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA),

[20] Strategische Dialoogtafel Ordeningsvraagstukken, 29 juni 2023

de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) of de Dienst Terugkeer en Vertrek. Een andere mogelijkheid is om na te denken over de manier waarop de korpscheftaken van de politie thans zijn belegd, waarbij de politie zowel vergunningen verleent (vuurwapenbezit inzake schietsport of jacht, werken met explosieven, werken als particuliere beveiliger of rechercheur) als optreedt als toezichthouder. Onderzocht kan worden of het opportuun is om deze taken bij de politie te beleggen of dat er een andere organisatie is waar (een deel van) deze taken beter zouden passen. Dit geldt ook voor taken die de politie thans uitvoert met het oog op dierenwelzijn.

b. Buitengewoon opsporingsambtenaar (boa)

De doorontwikkeling van de boa-functie in de afgelopen jaren heeft ertoe geleid dat boa's steeds meer een eigenstandige rol hebben verworven. Hoewel het boa-bestel uit zes domeinen bestaat, met uiteenlopende werkterreinen, zijn het met name boa's werkzaam in de openbare ruimte (domein I) die de meest prominente rol vervullen binnen de politiefunctie en het nauwst werken met de politie. Boa's werkzaam in de openbare ruimte hebben tijdens de COVID-19 pandemie een aanzienlijke rol vervuld in Nederland bij handhaving van de COVID-19 maatregelen. Boa's weten goed wat in hun directe werkomgeving in de openbare ruimte speelt en zijn vaak het eerste aanspreekpunt voor burgers. Op basis van de gevoerde gesprekken is de verwachting dat de ontwikkeling zich bij ongewijzigd beleid – en bij een aanhoudende situatie van schaarse capaciteit – voortzet. In dat licht moet de vraag worden verkend wat de rol van de functie van boa's in de openbare ruimte moet zijn binnen de politiefunctie. Het is belangrijk dat expliciete en bewuste keuzes worden gemaakt voor de inrichting van het boa-bestel en de boa-functie, gelet op het risico dat de doorontwikkeling van de boa-functie niet expliciet, weloverwogen en gepaard met de nodige waarborgen geschiedt.

c. Lokaal veiligheidsbeleid en lokaal gezag (burgemeesters en OM)

Uitgangspunt in Nederland is lokaal integraal veiligheidsbeleid onder lokaal gezag[21]. Gemeenten hebben steeds meer te maken met veiligheidstaken. Daarmee vervullen gemeenten een belangrijke rol in het veiligheidsdomein. Zo ook bij de uitvoering van de politiefunctie. De verwachting is dat deze rol groter en belangrijker zal worden, omdat veiligheidsvraagstukken steeds meer het karakter krijgen van multi-problematiek en integraal aangepakt moeten worden met nadruk op preventie in (regionale of lokale) samenwerkingsverbanden[22]. De gemeente heeft het beste overzicht van het lokale netwerk en kan daarmee de meest effectieve coalitie smeden[23]. Daarnaast is de betrokkenheid van burgers op lokaal niveau groter dan op landelijk niveau. Dit maakt dat op lokaal niveau aanwezigheid van integraal veiligheidsbeleid onmisbaar is. Op basis daarvan kan een lokaal veiligheidsplan worden vormgegeven waarin door het lokaal gezag prioriteiten worden gesteld vanuit een netwerkverbinding met de (vele) relevante organisaties die de politiefunctie uitoefenen. Het maken van goede samenwerkingsafspraken tussen organisaties is cruciaal, waarbij duidelijke afspraken gemaakt worden over verantwoordelijkheidsverdeling[24].

Ontwikkelagenda taakverdeling tussen publieke organisaties

- Daar waar de uitoefening van de politiefunctie niet gepaard gaat met bijzondere bevoegdheden is ruimte voor meer samenwerking tussen de politie en andere publieke en private organisaties, zoals boa's, IND, COA, de beveiligingsbranche en banken.
- Verkend moet worden hoe de functie van boa's in de openbare ruimte zich verhoudt tot de politietaak. Het vraagstuk is groot en urgent genoeg en wordt geagendeerd voor expliciete besluitvorming, zodat weloverwogen keuzes worden gemaakt. Hierbij kan een keuze zijn de boa-functie en de inrichting van het boa-bestel te laten zoals het is, de boa-functie meer te verbinden aan de politietaak of de boa-functie onder te brengen bij de politie.
- Onderzoeken welke knelpunten gemeenten en regionale of lokale verbanden tegenkomen in het voeren van een integrale aanpak van veiligheidsvraagstukken.

Taakverdeling publieke organisaties met private organisaties, sociaal domein en burgers

a. Private organisaties

[21] Muller, E. (2023) *'Veiligheidsfunctie in Nederland'*
[22] Vereniging Nederlandse Gemeenten (2022) *'Lokaal veiligheidsbeleid in 2030'*
[23] Strategische Dialoogtafel Innovatie, 17 mei 2023
[24] Haardvuursessie Landelijk Overleg Veiligheid en Politie, 3 juli 2023

Ook private organisaties voeren taken uit binnen de politiefunctie. Te denken valt aan hightech bedrijven, banken, particuliere beveiligingsbedrijven en sociale platforms. Het aantal van deze bedrijven en de producten en diensten die zij aanbieden neemt alleen maar toe en bedrijven worden in het maatschappelijke debat steeds vaker aangesproken op hun rol in het voorzien in veiligheid.

In sommige gevallen kunnen bedrijven in opdracht van of op basis van een afspraak met een overheidsorganisatie een belangrijke bijdrage leveren aan een aspect van veiligheid, zoals bij particuliere beveiliging van goederen, personen, gebouwen en terreinen. Daarnaast bestaat tussen de particuliere beveiligingsbranche ook nauwe samenwerking met politie in bijvoorbeeld winkelgebieden en uitgaansgebieden.
De eigen verantwoordelijkheid van bedrijven speelt ook bij bijvoorbeeld de (preventieve) aanpak van online haat en maatschappelijke onrust op grote (private) social media platforms zoals X (voorheen: Twitter). Ook valt te denken aan banken, die over grote hoeveelheden data beschikken, die een belangrijke rol vervullen met betrekking tot de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) en een bijdrage leveren aan het voorkomen dat criminelen van hun diensten kunnen gebruikmaken.

Soms beschikt een bedrijf over specifieke expertise, zoals op het gebied van cybersecurity, en over meer specialistische kennis en data. Dergelijke bedrijven hebben vaak meer handelingsruimte om te innoveren en hun koers aan te passen als de omstandigheden daarom vragen. Ze zijn over het algemeen meer wendbaar en kunnen sneller inspelen op situaties dan publieke organisaties. Daarmee zijn private organisaties een waardevolle en soms noodzakelijke partner voor de politiefunctie.

Dit brengt met zich mee dat (nieuwe) vormen van private dienstverlening op dit vlak (meer) wettelijk gereguleerd moet worden (inclusief goed en noodzakelijk toezicht) vanuit de overheid en er overkoepelend beleid moet worden vormgegeven voor het uitbreiden en bestendigen van samenwerkingsvormen. Samenwerking komt thans veelal tot stand bij incidentele behoeftes. Er is geen eenheid in de aanpak. Hierdoor worden synergievoordelen niet of niet ten volle behaald.

De naleving van (bestaande) wettelijke regulering en het toezicht op die naleving is ook een punt van aandacht. Voor bijvoorbeeld de private veiligheidssector blijkt, uit een recent rapport van de Inspectie Justitie en Veiligheid uit 2022[25], dat de uitvoering van toezicht nog onvoldoende is. Waarborgen zijn nodig, enerzijds omdat vanuit de private sector behoefte is aan die duidelijkheid over rol- en verantwoordelijkheidsverdeling en anderzijds omdat de belangen van bedrijven soms botsen met publieke (veiligheids-)belangen die beschermd moeten worden. Zo ontwikkelen bedrijven vooral veiligheidsproducten en -diensten, waar vanuit de maatschappij weliswaar behoefte aan bestaat, omdat ze winstgevend zijn. Bedrijven delen daarnaast niet altijd informatie over delicten met overheidsorganisaties, vanwege kosten of reputatieschade, terwijl dit relevante informatie kan zijn voor de uitvoering van de politiefunctie. Onderdeel van wettelijke regulering kan zijn een meldplicht, op grond waarvan bedrijven worden verplicht informatie te delen met de overheid.

b. Sociaal domein

Daar waar ketens uit sociale domeinen (bv. zorg en onderwijsdomein), die niet tot de politiefunctie behoren, onvoldoende weerbaar blijken te zijn ontstaat in de praktijk oneigenlijke overloop van taken en verantwoordelijkheden uit sociale domeinen naar de politiefunctie en politieorganisatie. Een voorbeeld is het zorgdomein. Als de Geestelijke Gezondheidszorg (GGZ) een uitdaging heeft bij het bieden van voldoende opvangplekken voor personen met verward gedrag, dan krijgen mensen niet de juiste zorg die zij nodig hebben. Met als mogelijk gevolg dat zij verwikkeld raken in onbeheersbare situaties met gevaar voor eigen en andermans veiligheid. Thans is het de politie die dan moet optreden jegens deze mensen, omdat het een openbare orde en veiligheid-probleem wordt. Optreden vanuit de politiefunctie is op dat moment nodig, maar lost het onderliggende probleem niet op. De oplossing ligt in dit voorbeeld namelijk bij het bieden van juiste zorg door het zorgdomein. De ketens in het sociaal domein moeten worden versterkt om de politie en andere publieke organisaties binnen de politiefunctie vrij te maken voor de taken van de politiefunctie die alleen zij kunnen c.q. moeten uitvoeren. Het is urgent om het onderliggende probleem aan te pakken, randvoorwaardelijk hiervoor is de versterking van de ketens in het sociaal domein om zo de organisaties die de politiefunctie uitoefenen niet onevenredig te belasten met onvolkomenheden uit andere domeinen.

[25] Inspectie Justitie en Veiligheid (2022) '*Toezicht door de politie op particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus'*

c. Burgers

De politie en het Openbaar Ministerie zien steeds vaker dat burgers bijdragen aan onderzoek naar mogelijk strafbare feiten en willen graag optimaal gebruik maken van de kennis van burgers. Tegelijkertijd is het niet de bedoeling dat burgers voor eigen rechter gaan spelen. Burgers nemen soms het initiatief om delicten zelf op te lossen, ook wel burgeropsporing genoemd. Voor opsporing is een wettelijke taak en bevoegdheden nodig en dient rekenschap te worden gegeven aan rechten van anderen (juridisch proces, privacy). Strafrechtelijke opsporing met gebruik van deze wettelijke bevoegdheden en vervolging is daarom voorbehouden aan de overheid. Private partijen houden zich ook bezig met het doen van onderzoek naar mogelijke strafbare feiten, maar dit beperkt zich tot wat mogelijk is zonder gebruikmaking van wettelijke bevoegdheden. Voor burgers is het belangrijk dat zij goed weten bij welke organisaties zij kunnen aankloppen voor veiligheidsvragen en wie wat doet rond veiligheid. Zoals (semi-) overheidsinstanties als politie, de autoriteit persoonsgegevens, het centrum seksueel geweld, de civiele rechter, en andere private organisaties.

Gelet op de (eigen) verantwoordelijkheid van burgers dient de politiefunctie zich in deze voornamelijk te richten op het stimuleren van gewenst gedrag van burgers, het vergroten van hun weerbaarheid door preventie en de bereidwilligheid van burgers tot het delen van informatie met de autoriteiten belast met de strafrechtelijke opsporing en vervolging. Daarbij wordt wel veel waarde gehecht aan de aanwezigheid en aanspreekbaarheid van de overheid. Niet alleen in de vorm van de wijkagent, ook boa's worden door burgers in dit kader expliciet genoemd[26]. Burgers blijken ook zelf bereid te zijn een bijdrage te leveren aan de politiefunctie en doen dat ook. Denk hierbij aan buurttoezicht, netwerken van buurtvaders en -moeders en burgers die vanuit algemene maatschappelijke betrokkenheid of idealen betrokken zijn, zoals het onafhankelijk Bellingcat, een collectief van onderzoekers en burgerjournalisten. Dit collectief onderzoekt, onder andere met gebruikmaking van publiek toegankelijke internetbronnen, een verscheidenheid aan onderwerpen van algemeen belang.

Er is behoefte aan een samenspel tussen de overheid en burgers. Om de mogelijkheden te verkennen maken de politie en het Openbaar Ministerie gezamenlijk concrete informatieproducten voor burgers. In een proeftuin die begin volgend jaar zal starten gaat de politie samen met het Openbaar Ministerie in een aantal basisteams testen of de informatieproducten leiden tot een betere opsporing. Daarnaast experimenteren het Openbaar Ministerie en de politie met de inzet van burgers met specialistische digitale kennis voor het oplossen van cybercrimezaken. Hierbij wordt de vraag hoe groot de rol van burgers mag zijn als rechtsvraag voorgelegd aan de rechter in een proefproces. Daarnaast zal begin volgend jaar in het kader van Politie & Wetenschap een publicatie uitkomen van de Vrije Universiteit Amsterdam over digitale burgeropspoorders: hoe verhouden politie en het openbaar ministerie zich tot dit fenomeen?

Ontwikkelagenda taakverdeling publieke organisaties met private organisaties, sociaal domein en burgers

- Door het WODC wordt, op verzoek van het ministerie van Justitie en Veiligheid, een onderzoek voorbereid voor het verkrijgen van beter inzicht in wat nodig is voor het versterken van de publiek-private samenwerking ten goede van de politiefunctie.
- Onderzocht moet worden hoe samenwerkingsafspraken met private organisaties (bv. hightech bedrijven, beveiligingsbedrijven en sociale platforms) kunnen bijdragen aan kennis en expertise die moeilijk zelf bij de overheid te ontwikkelen is. Hierbij moet het uitgangspunt zijn om de taak en verantwoordelijkheid te beleggen waar de kennis en expertise liggen, mits de uitvoering van de taak niet aan de overheid voorbehouden is als gevolg van de noodzakelijke inzet van bijzondere bevoegdheden.
- Private organisaties voeren nu al taken uit die vallen binnen de politiefunctie. Het aantal bedrijven en de producten en diensten die zij aanbieden neemt toe. Private dienstverlening (bestaande en nieuwe vormen) op dit vlak moet wettelijk gereguleerd worden, inclusief het toezicht hierop.
- De burger moet weten waar aan te kloppen waarvoor. In een proeftuin zal worden verkend hoe tot een samenspel kan worden gekomen tussen overheid en burger. Daarnaast volgt nog een publicatie van de Vrije Universiteit Amsterdam over (digitale) burgeropspoorders: hoe verhouden politie en het Openbaar Ministerie zich tot dit fenomeen?

[26] Ferro (2023) '*Rapport burgerpanels politiefunctie*'

2) Geweldsbevoegdheid en gegevensdeling

Om effectief te kunnen samenwerken en keuzes te maken over de inrichting van de politiefunctie, is het van belang om te bezien wie voor welke taak met welke bevoegdheden is toegerust. Of anders gesteld: wie zou over welke bevoegdheden moeten beschikken om een logische verdeling van taken te hebben. Daarbij gaat het o.a. om de geweldsbevoegdheid en de bevoegdheid om gegevens te mogen verwerken. Bij toebedeling van bevoegdheden moet altijd rekening worden gehouden met de mate waarin inzet van een dergelijke bevoegdheid ingrijpt in de persoonlijke levenssfeer van een burger. Hoe groter de potentiële inbreuk, hoe meer terughoudend moet worden omgegaan met toekenning van een bevoegdheid. En hoe scherper de waarborgen en het toezicht daarop moeten zijn.

a. Geweldsbevoegdheid

Op pagina 3 en in bijlage II is stilgestaan bij de kernwaarden waarbinnen de politiefunctie wordt uitgeoefend in onze democratische rechtsstaat; wat we te beschermen hebben. Eén daarvan is het geweldsmonopolie, dat berust bij de overheid en is voorbehouden aan de politie en de krijgsmacht. De wetgever kan daarnaast ook andere functionarissen uitrusten met geweldsbevoegdheden. Het meest bekende voorbeeld hierbij is de boa, die onder omstandigheden ook over de bevoegdheid kan beschikken om geweld te gebruiken. Private organisaties die een taak uitoefenen binnen de politiefunctie beschikken niet over de bevoegdheid om geweld te gebruiken. Zij geven aan dat ook niet te willen[27]. Op dat uitgangspunt is slechts bij zeer hoge uitzondering en in geval van absolute noodzaak een uitzondering gemaakt, zoals voor enkele private boa's werkzaam in het buitengebied en private partijen die worden ingezet voor de beveiliging van de koopvaardij.

Tegelijkertijd is ook zichtbaar dat er soms meer vraag is naar overheidsfunctionarissen die geweld mogen toepassen, voor wie dat nu niet wettelijk is toegestaan. Overheidsfunctionarissen krijgen dan vaak een boa-status, waaraan de geweldsbevoegdheid is gekoppeld. Dat is bijvoorbeeld het geval bij het Team Bijzondere Bijstand van de Douane, en bij de Dienst Vervoer en Ondersteuning van DJI. Of dat de meest wenselijke constructie is, is een vraag die verder dient te worden verkend.

Ontwikkelagenda geweldsbevoegdheid

- Verkennen of het toekennen van de geweldsbevoegdheid – niet via de boa-status maar door toekenning van een wettelijke taak – aan meer overheidsfunctionarissen wenselijk is.

b. Gegevensdeling

Het uitwisselen van gegevens is cruciaal voor organisaties binnen de politiefunctie om goed met elkaar te kunnen samenwerken. Het gaat daarbij vaak om het delen of verwerken van persoonsgegevens. Dat gaat niet altijd even gemakkelijk. Door het uitwisselen of verwerken van gegevens wordt de privacy van een betrokkene geschaad en dat mag niet zomaar. Hierbij dienen de nodige waarborgen te worden getroffen, zoals het stellen van kwaliteitseisen en het inrichten van toezicht hierop. Vaak zijn verschillende gegevensregimes van toepassing voor verschillende organisaties en soms is sprake van verschillende bevoegdheden van organisaties. Ook ontbreekt het soms aan de organisatorische vaardigheid om gegevens te delen, bijvoorbeeld omdat ICT-systemen niet altijd goed op elkaar zijn aangesloten. Dit alles staat een effectieve samenwerking vaak in de weg. Om in de toekomst beter te kunnen samenwerken moeten de voorgaande aspecten (gegevensregimes, bevoegdheden en organisatie/ICT), waar mogelijk, beter op elkaar aangesloten worden.

In bestaande samenwerkingsverbanden richt de bevoegdheids- en verantwoordingsstructuur zich vooral op afzonderlijke organisaties en minder op het samenwerkingsverband. Het is nodig meer aandacht te besteden aan de organisatorische en institutionele inbedding van samenwerkingsverbanden. Binnen het netwerk van deze publieke en soms ook private organisaties moet regie komen op het enerzijds het nastreven van consensus over gegevensdelingsbeleid en anderzijds het tot stand brengen van standaarden, zowel ten aanzien van de eenheid van taal (semantiek), als in organisatie en technologie om bij te dragen aan eenvoudigere

[27] Strategische Dialoogtafel Ordeningsvraagstukken, 29 juni 2023

gegevensdeling. Ook zou de focus van samenwerkingsverbanden zich moeten richten op de opgave in plaats van de (individuele) taak van organisaties.[28]

Ontwikkelagenda gegevensdeling

- Onderzoek hoe gegevensuitwisseling langs de lijnen (i) gegevensregimes, (ii) bevoegdheden, (iii) organisatie/ICT en (iv) bekendheid met huidige mogelijkheden bevorderd kan worden, waarbij de regiefunctie binnen netwerken centraal moet staan.
- Onderzoek welke waarborgen en toezicht gepaard moeten gaan met de mogelijkheid om tussen organisaties of tussen functionarissen binnen de politiefunctie eenvoudiger gegevens te delen.

3) Digitalisering

We leven in een tijd waarin we enerzijds te maken hebben met globalisering en digitalisering[29] en anderzijds de roep om nabijheid. Landsgrenzen vervagen door supranationale afspraken, relatieve afstanden worden korter door technologische ontwikkelingen en het wereldwijd delen van informatie is eenvoudiger dan ooit, dankzij digitalisering. Digitalisering leidt ook tot een steeds betere informatiepositie van de politie en andere organisaties. Tegelijkertijd speelt het dagelijks leven van mensen zich grotendeels op lokaal en regionaal niveau af. Het digitale domein is een onbegrensde, veelal private, wereld naast het fysieke domein. Waar de politiefunctie in het fysieke domein zich jarenlang heeft kunnen ontwikkelen, is het digitale domein relatief nieuw en onbegrensd. Dit staat op gespannen voet met de traditionele politiefunctie, die is verbonden aan de natiestaat[30]. De politiefunctie staat in dienst van de rechtsstaat, maar de digitale wereld overstijgt landsgrenzen. Deze factoren bemoeilijken uitoefening van de traditionele politiefunctie in een digitale wereld. Dit roept de vraag op welke rol voor de overheid – en de politiefunctie als sluitstuk – online is weggelegd[31].

Zoals eerder gesteld is uitgangspunt in ieder geval dat de kerntaak van de overheid ligt, daar waar (bijzondere) bevoegdheden en doorzettingsmacht nodig zijn. Daar waar de kans op ontwrichting van de maatschappij of economie het grootst is en voor de uitoefening van de politiefunctie bijzondere bevoegdheden nodig zijn, dient de overheid eigenstandig op te kunnen treden. Denk aan de strafrechtelijke aanpak van cybercrime en gedigitaliseerde criminaliteit. De overheid, meer specifiek de politie, heeft zelf ook digitale kennis en expertise in huis en zet daar terecht verder op in ten goede van de opsporing en openbare orde. Voor de nabije toekomst dient te worden geïnvesteerd in kennis en expertise van het personeel, in *research and development*, innovatie en technologie om de weerbaarheid te verhogen. Voor een groot deel ligt specialistische kennis en expertise hieromtrent ook veelal bij private organisaties, wat samenwerking kansrijk maakt.

Op het gebied van preventie en verstoring spelen private organisaties een belangrijke rol. Denk aan de rol die banken vervullen bij de Wwft. Kort gezegd komt het er op neer dat banken en andere instellingen voorkomen dat criminelen via hun rekeningen geld witwassen dat ze met misdaad hebben verdiend. Zoals met drugshandel of oplichting. Te denken valt ook aan social media platforms die een belangrijke preventieve rol kunnen vervullen bij een veiliger digitaal klimaat, door het voorkomen van online haatzaaien en veroorzaken van maatschappelijke onrust. Het is noodzaak dat ook voor de toekomst deze private organisaties ruimte behouden een bijdrage te leveren aan de digitale maatschappelijke uitdagingen. Verkend dient te worden wat de rol van de overheid online is en bij welke taken van de politiefunctie (bv. bij verstoring en preventie) betrokkenheid van private organisaties mogelijk beter bestendigd kan worden.

Naast investeren in preventie, capaciteit en middelen in de strafrechtketen kan onderzocht worden of investering in opsporingsbevoegdheden noodzakelijk is. Zo kan effectief cybercrime, online seksueel kindermisbruik en online fraude worden bestreden. Zonder bewijs komen criminelen niet achter de tralies, rechtmatige toegang tot en het delen van digitale informatie speelt daarin een sleutelrol. In het bijzonder de 'hackbevoegdheid' heeft hier zijn meerwaarde bewezen, deze moet effectiever kunnen worden ingezet tegen ernstige criminaliteit. Ook zouden hosting providers die moedwillig criminaliteit faciliteren een halt moeten worden toegeroepen. En door informatie over de werkwijze van criminelen te delen tussen betrokken partners kan het aantal slachtoffers worden beperkt.

[28] De Wet gegevensdeling samenwerkingsverbanden is in behandeling in de Eerste Kamer, maar deze wet zou slechts gelden voor een beperkt aantal samenwerkingsverbanden. Voor een bredere oplossing is behoefte aan een bredere probleemanalyse wat precies nodig is.
[29] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2023) *'Digitale Samenleving 2040'*
[30] Landman, W. (2023) *'Politiewerk aan de horizon'*
[31] Kamerstukken II 2021/22, 26643, nr. 842 (Kamerbrief)

Tot slot vergt het digitale domein het overstijgen van landsgrenzen bij de uitoefening van de politiefunctie hierin. Voor de strafrechtelijke aanpak van cybercrime en gedigitaliseerde criminaliteit zijn politie, het Openbaar Ministerie en de rechtspraak belangrijke partners, naast private organisaties en slachtoffergerichte organisaties. Wetgeving op dit terrein kent veelal een Europese grondslag die rechtstreeks werkt of moet worden geïmplementeerd. Daarom is samenwerking in Europees verband en met andere relevante landen van belang. Ook met het oog op de preventieve aanpak door private organisaties is regulering op Europees niveau onmisbaar. Zoals dat recent is geregeld met de Digital Services Act voor online platforms. De Digital Services Act is een wet die de verplichtingen regelt die digitale dienstverleners hebben voor wat betreft hun rol als verbinder tussen consumenten enerzijds en aanbieders van goederen, diensten en content anderzijds. De EU wil met de Digital Services Act burgerrechten zoals de vrijheid van meningsuiting beschermen en illegale online activiteiten tegengaan, zoals het aanzetten tot haat of geweld, inbreuk op auteursrechten en de verspreiding van kinderporno.

Op nationaal niveau ontbreekt nog een normerend kader, los van de strafvorderlijke bepalingen, waarin bijvoorbeeld uiteengezet is welke organisaties welke rol hebben voor de politiefunctie in het digitale domein. Bijvoorbeeld bij handhaving van de (online) openbare orde.

Ontwikkelagenda digitalisering

- Kom tot een normerend kader, waarin uiteen is gezet wat de rol van de overheid online is en welke organisaties welke rol hebben voor de politiefunctie in het digitale domein. Bijvoorbeeld bij handhaving van de (online) openbare orde.
- De overheid is in het digitale domein nog onvoldoende in staat eigenstandig op te treden. Onderzoek of inzet op het digitaal vaardiger maken van specifieke organisatieonderdelen, eventueel met hulp van private organisaties die over specialistische kennis en expertise beschikken, behulpzaam is.
- Op het gebied van preventie en verstoring in het digitale domein spelen private organisaties al een belangrijke rol. Onderzocht dient te worden hoe de samenwerking tussen de overheid en private organisaties optimaal vormgegeven en geborgd kan worden met het oog op de rol die de overheid online heeft te vervullen.
- Investeren in opsporingsbevoegdheden (zoals de 'hackbevoegdheid') en informatiedeling over de werkwijze van criminelen tussen betrokken veiligheidspartners is cruciaal om slachtoffers te beperken.
- Het digitale domein is onbegrensd, daarom dient over landsgrenzen gezamenlijk te worden ingezet op het versterken van de politiefunctie in het digitale domein. Dit vergt Europese samenwerking en met veiligheidspartners uit andere landen.

4) Periodieke herijking ontwikkelagenda politiefunctie

Zoals door meerdere betrokken experts benadrukt, betreft de onderhavige exercitie inzake de politiefunctie een momentopname. De maatschappij en de vraag naar veiligheid zijn continu aan verandering onderhevig en daarmee ook de wijze waarop de politiefunctie wordt ingericht. Daarom is het nodig om periodiek stil te staan bij relevante ontwikkelingen in de maatschappij die mogelijk de bovenhand kunnen gaan voeren en daarmee een significante impact kunnen hebben op de politiefunctie. Een voorstel uit het WRR Working Paper is om periodiek een herijking van de politiefunctie uit te (laten) voeren. Dit voorstel heeft steun van de organisaties betrokken bij de uitvoering van de politiefunctie en ook de experts die betrokken zijn geweest bij het onderhavige traject.

Daarom zal in het verlengde van dit voorstel verkend worden hoe periodiek met betrokkenheid van experts en in gesprek met het werkveld en de maatschappij de ontwikkelagenda politiefunctie zal worden herijkt. Het doorlopen proces om te komen tot de voorliggende ontwikkelagenda[32] zou daarbij als inspiratie kunnen dienen. Te agenderen thema's kunnen in het Landelijk Overleg Veiligheid en Politie worden vastgesteld, waarna wetenschappers uit verschillende disciplines gevaagd worden om hier een essay over te publiceren. Deze essays kunnen input vormen voor strategische dialoogtafels met experts en het maatschappelijke middenveld. De periodieke herijking dient ertoe een versterkte politiefunctie te behouden die gesteld staat voor toekomstige opgaven.

[32] Bijlage III *'Wat hebben we gedaan?'*

Ontwikkelagenda periodieke herijking politiefunctie

- Met betrokkenheid van experts en in gesprek met het werkveld en de maatschappij zal periodiek een herijking plaatsvinden van de ontwikkelagenda politiefunctie.