

# **Het gebruik van geweld door veiligheidspartijen in het licht van de betekenis van het geweldsmonopolie.**

Gevraagd advies aan de korpschef, 1 november 2018

Opdrachtnemer Bernard Welten

Auteurs Auke van Dijk & Bernard Welten

Met gewaardeerde medewerking van Jord Koppejan, Lieuwe Luinenburg, Theo Postma en Jos Speetjens.

Met dank aan de deelnemers aan expertsessies en geïnterviewden



## **Inleiding**

De Nederlandse politie is al lang niet meer een geïsoleerde organisatie die zelfstandig bezig is met het uitvoeren van politieke taken. De politie is onderdeel van een breed netwerk van tal van publieke en private partijen en georganiseerde burgers die in wisselende samenstellingen bijdragen aan het aanpakken van urgente maatschappelijke problemen. Het perspectief van 'de politie als één van de partijen' is reeds meer dan vijftien jaar de dominante lijn in het denken over de politie (Projectgroep Visie op de Politiefunctie / PIO 2005; Brodeur 2010; Shearing 2011). Als gevolg daarvan is de vraag naar de positie en bijdrage van de verschillende partijen op het veiligheidsdomein voortdurend aan de orde. En, dat moet ook zo zijn.

De reorganisatie van de Nederlandse politie maakte dat in de afgelopen jaren veel aandacht gericht is geweest op de eigen structuur, terwijl de omliggende (veiligheids)partijen in toenemende mate in het oorspronkelijke werkveld van de politie terecht zijn gekomen. Al in 1999 schreef Jelle Kuiper dat nationalisering van de politie – getuige ervaringen in andere landen – het gevaar met zich zou brengen dat de aandacht van de politie voor de wijk zou afnemen (Kuiper 2004: 86). Let wel, vergroting van de afstand tot de lokale gemeenschap was al gaande voor de nationalisering van de Nederlandse politie en ook Kuiper was op zoek naar de wijze waarop ten aanzien van een aantal belangrijke functies nationale coherentie kon worden vergroot. Alle nuanceringen ten spijt: Kuiper lijkt geen ongelijk te hebben gekregen. Gemeenten hebben aanleiding gezien het aantal Buitengewoon Opsporingsambtenaren (boa's) uit te breiden, onder meer om 'het gat dicht te rijden' dat met het terugtrekken van de politie op het gebied van toezicht en handhaving is ontstaan. En omdat boa's tijdens de uitoefening van wat voorheen politietaken waren ook met agressie werden geconfronteerd, werd koers-zoekend een vermeende oplossing gezocht voor de vraag van welke geweldsmiddelen zij zich zouden mogen bedienen. Het 'beleid' is zo omschreven dat daarbinnen veel mogelijk is.

Ondertussen is er ten aanzien van geweldsbevoegdheden en -middelen door het ervaren beleidsvacuüm sprake van zoveel diversiteit, dat het innemen van een principieel standpunt niet alleen nuttig maar vooral ook noodzakelijk lijkt. Daarnaast is er aanhoudend debat over de verhouding tot de krijgsmacht, in het bijzonder als gevolg van de ervaren hoge (terroristische) dreiging. Op de achtergrond spelen kansen en bedreigingen van een gedeeltelijke privatisering van de politiefunctie. En daarmee is de door de korpschef versterkte opdracht te adviseren over 'Het gebruik van geweld door veiligheidspartijen in het licht van de betekenis van het geweldsmonopolie' verklaard.

In deze notitie beschouwen we eerst het geweldsmonopolie vanuit een historisch perspectief. Vervolgens geven we voorbeelden uit de hedendaagse praktijk die de noodzaak onderstrepen van het innemen van een helder standpunt over het geweldsgebruik en de middelen daartoe. In het licht van dat standpunt zullen we komen tot een advies dat met de betrokken partijen kan worden gedeeld. Als vervolg hierop kan worden gestuurd op politiek bestuurlijke besluitvorming waarmee een einde kan komen aan de diffuse situatie in de hedendaagse praktijk rond het gebruik van geweldsmiddelen.

## **Over geweld en het monopolie daarop**

Geweld – en de regulering daarvan – is in de geschiedenis van de beschaving een centraal thema en ligt ten grondslag aan veel van het denken over samenleven, recht en (internationale) politiek. De institutionalisering van geweld wordt in ieder geval vanaf de 19<sup>e</sup> eeuw vooral verbonden met de soevereine staat. Soevereiniteit betekent dat de staat geen verantwoording is verschuldigd aan een hoger (internationaal) orgaan. Binnen de staat zijn de verhoudingen hiërarchisch en gebaseerd op een denkbeeldig sociaal contract.

Het denken over soevereiniteit op basis van een 'contract' start met Thomas Hobbes (1588-1679). Hobbes introduceert een absoluut heerser die als enige geweld mag gebruiken om een 'oorlog van allen tegen allen' in de denkbeeldige natuurstaat te voorkomen. John Locke (1632 -1704) heeft een wat rooskleuriger beeld van de natuurstaat waarin volgens hem mensen vrij en gelijk zijn en het recht bezitten op zelfbeschikking. Er is echter voor het beslechten van conflicten de noodzaak tot een onpartijdige rechter, plus een sanctie-apparaat. Bij Locke is expliciet sprake van een denkbeeldig sociaal contract. Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) zet dit idee van het sociaal contract in zijn werk centraal en beschrijft hoe mensen vrijwillig het gezag op basis van dat sociaal contract aanvaarden. Met Rousseau verdwijnt de 'dwang' uit het soevereiniteitsbegrip en staat vrijwillige aanvaarding van een als noodzakelijke geziene scheidsrechter centraal.

Volgens Max Weber (1864 – 1920) kan de moderne staat alleen gedefinieerd worden (Weber 1917) 'vanuit een specifiek *middel* dat hem karakteriseert: de toepassing van geweld'. Weber formuleert het als volgt: 'Een staat is de menselijke gemeenschap die binnen een bepaald gebied – en dat 'gebied' is een wezenlijk kenmerk – (met succes) aanspraak maakt op het *monopolie van de legitieme toepassing van fysiek geweld*. Kenmerkend voor de huidige tijd is dat het recht op de toepassing van fysiek geweld slechts wordt verleend voor zover de staat het van zijn kant toestaat; hij geldt als de enige bron van het 'recht' op de toepassing van geweld'. De staat wordt dus gedefinieerd door *de (succesvolle) aanspraak op het monopolie van de legitieme toepassing van fysiek geweld binnen een bepaald gebied*. Dit dient te worden opgevat als een normatieve uitspraak: het is niet altijd het geval dat de staat dat monopolie ook daadwerkelijk heeft. Echter, binnen een succesvolle – democratische en liberale – staat wordt door het geweldsmonopolie het probleem van 'de oorlog van allen tegen allen' beheersbaar gemaakt.

Webers definitie van de Staat wordt vaak verbonden met het daar op volgende werk van de socioloog Norbert Elias (1897-1990) die in zijn hoofdwerk (Elias 1936) *Het civilisatieproces* beschrijft hoe de mensheid steeds beter in staat raakt zijn driften te beteugelen. Het civilisatieproces kent terugvallen in de vorm van 'golven van barbarij'. Denk maar aan de verschrikkingen van Stalin, Hitler, Mao en anderen die hun 'staatspositie' in de geschiedenis misbruikten. Toch is volgens Norbert Elias de opkomst van de staat (met zijn monopolie op geweld) een belangrijke dimensie in de historische afname van geweld (Giddens 1987). Er is sprake van een toenemende (emotionele) afkeer van geweld. Na de Tweede Wereldoorlog komt dit proces in Westerse democratieën in een stroomversnelling en komt er gaandeweg meer aandacht voor eerder 'onzichtbaar' geweld, in het bijzonder huiselijk geweld en kindermishandeling. En ook bijvoorbeeld het mishandelen van dieren wordt in toenemende mate ervaren als 'weezinwekkend'. Geweld kent veel verschijningsvormen: staatsgeweld, seksueel geweld, terroristisch geweld, oorlogsgeweld, huiselijk geweld, enzovoort (Achterhuis 2008: 25) maar wordt tegenwoordig – en dat was zeker niet altijd zo – gezien als een te vermijden fenomeen (Pinker 2011). Gebruik van geweld vraagt om *of* bestraffing *of* een onbetwistbare rechtvaardiging – zoals vormgeven met het geweldsmonopolie van de staat.

Vanzelfsprekend gaat hier om een normatief verhaal en is de feitelijke uitkomst – de huidige instituties – het resultaat van een strijd om de macht (Tilly 1990 & 1993; Spruyt 1994). Tegelijkertijd is het een hoopvol verhaal waarbij fysiek geweld wordt 'teruggedrongen' en de 'concentratie van geweld' uiteindelijk leidt tot de vrijwillige aanvaarding daarvan op basis van gedeelde overeenstemming (Rood 2013: 201-205). Deze lijn van (contract) denken ligt ten grondslag aan onze huidige democratische rechtsstaat.

Ten aanzien van het monopolie (van de legitieme toepassing) op fysiek geweld dient een onderscheid te worden gemaakt tussen geweld 'binnen' en geweld 'buiten'. Fysiek geweld binnen de staat heeft in de eerste plaats te maken met ordehandhaving en is vooral verbonden met het instituut politie. Fysiek geweld buiten de staat –

traditioneel tegen andere staten – is vooral verbonden met de krijgsmacht (Gunther Moor & van der Vijver 2007: 1101). Het is ook het onderscheid tussen geweld in de context van ‘vrede’ – de instituties zelf worden niet bedreigd – of ‘oorlog’ waarbij het gaat om het voortbestaan van de soevereine staat. Geweld binnen de staat waarbij de instituties daadwerkelijk worden bedreigd wordt dan ook traditioneel aangeduid als een ‘burgeroorlog’ waarbij dan ook het onderscheid tussen politie en krijgsmacht onder druk staat. Dat geldt ook onder condities van hoge binnenlandse dreiging zoals terrorisme (Creveld 1991). Het is van belang ons te realiseren dat de kern van politie en krijgsmacht – in afgeleide van de staat – geweld is. Het is gemakkelijk om dat te vergeten, niet in de laatste plaats omdat bijvoorbeeld de politie relatief weinig geweld hoeft te gebruiken en daarmee – in rustige tijden – niet snel in termen van geweld zal worden gedefinieerd.

In het wetenschappelijke denken over het instituut politie daarentegen speelt geweld een belangrijke rol. In de klassieke formulering van Egon Bittner (1970/1990:131) wordt de rol van de politie als volgt gedefinieerd. '[De politie is] een mechanisme voor de verdeling van niet-onderhandelbaar geweld dat wordt ingezet in overeenstemming met de voorschriften en een intuïtief begrip van situationele omstandigheden'. Het is uiteindelijk de diender – als afgeleide van de staat – die in specifieke omstandigheden moet bepalen hoe te handelen om de situatie – desnoods met geweld – tot een goed einde moet brengen (Reiner 2015). Dit rechtvaardigt de zogenoemde discretionaire bevoegdheid van politiemedewerkers.

Bij de feitelijke invulling van de politiefunctie beïnvloeden theorie en praktijk elkaar over en weer. In het algemeen is de wijze waarop het monopolie van de legitieme toepassing van geweld wordt ingevuld plaats en tijd gebonden. Dit is geen platitudes maar wezenlijk voor het begrijpen van de betekenis van het geweldsmonopolie, dat altijd de uitkomst van ‘onderhandelingen’ tussen verschillende actoren binnen verschillende maatschappelijke contexten is<sup>1</sup>. Bij de bespreking van het geweldsmonopolie lopen ook steeds twee lijnen onvermijdelijk door elkaar heen: het monopolie van de staat en de vraag op welke wijze – en door welke organisaties – daar uitvoering aan wordt gegeven. In de volgende paragraaf in vogelvlucht – en met de nodige schroom in het licht van het werk van experts op dit terrein – hoe dit gestalte kreeg in Nederland, waarbij we ons concentreren op de ordehandhaving in de brede zin van het woord (Fijnaut 1979 & 2007; Meershoek 2007 & 2012; Van Reenen 1979; Smeets 2007 & 2018).

### **Ontwerp en ontwikkeling van het geweldsmonopolie**

De zelfstandige vormgeving van de moderne Nederlandse instituties start na de Franse overheersing tussen 1795 – 1813. De klassieke inrichting van de politie in Nederland vertoont alle karaktertrekken van het Frans-Continentele model: verschillende soorten politie naast elkaar, onder verantwoordelijkheid van verschillende ministeries en een politie in ‘ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag’. Dit contrasteert met het zogenoemde Angelsaksische model dat zijn oorsprong vindt in de oprichting van *Metropolitan Police* in Londen rond 1820 waarbij de politie nu juist niet ‘van de staat is’ maar van de burgers, gekarakteriseerd door de klassieke uitspraak *The police are the public, and the public are the police*. Het Angelsaksische model was een bewuste tegenhanger van het Franse model. Dat laatste model werd in Engeland vooral geassocieerd met een repressieve staat die tegenover de bevolking staat (Van Dijk c.s. 2015: 6-8 & 29-68) en daarom als ongewenst gezien.

In Nederland is vanaf het begin sprake van de interessante (spanningsvolle) combinatie van een Franse statelijke structuur en een Angelsaksische afkeer van een repressieve centrale staat. Thorbecke – de architect van de Grondwet van 1848 – speelt bij de vormgeving van de politie een centrale rol. In het bijzonder de lokale politie

---

<sup>1</sup> We gebruiken in het vervolg de term ‘geweldsmonopolie’ als een compacte verwijzing naar het ‘monopolie van de legitieme toepassing van fysiek geweld’.

mocht niet ervaren worden als een repressieapparaat van een bezetter – zoals in de Franse tijd – en moest vooral het maatschappelijk verkeer niet verstoren (Fijnaut 1979: 803-813). Thorbecke koos wel de Franse vorm qua structuur, maar niet de repressieve onderdrukkende functie. Beroemd is de uitspraak van Thorbecke dat de politie er alleen moet zijn als we haar nodig hebben en nooit met haar aanwezigheid aanstoot moet geven (Meershoek 2004, 9). Dit was vanzelfsprekend een perspectief vanuit de ‘hardwerkende, verantwoordelijke en belastingbetalende burgers’. Deze burgers zouden niet overgaan tot het stichten van wanorde, dat was immers strijdig met hun belangen (Smeets 2018: 25). Een zeer treffende karakterisering van het hiervoor besproken idee van het ‘sociaal contract’.

Cruciaal was de in 1851 ingevoerde Gemeentewet waarbij de politiezorg behoorde tot het domein van de gemeente en politieke aangelegenheden voorbehouden waren aan deze bestuurslaag, passend binnen de idee van de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Er was vanuit het perspectief van de gegoede burgerij ‘helaas’ ook nog een sociale onderklasse die vooral onder de duim gehouden moest worden maar daarvoor werd dan de krijgsmacht ingeroepen. Het was volgens Thorbecke niet noodzakelijk daar apart politietoezicht voor te organiseren. Dit werd dan door anderen weer gezien als volstrekt ontoereikend met als belangrijke exponent van dit denken de evenzeer beroemde Provó Kluit die hamerde op het belang van een nationale politie die in arrondissementen zou moeten worden georganiseerd (Smeets 2018: 25. Meershoek 2004). In 1856 wordt dan bij wijze van compromis het Korps Rijksveldwacht opgericht. En zo krijgt Nederland, naast de al in 1814 opgerichte Marechaussee, een zogenoemd duaal bestel met een Gemeentepolitie en een Rijkspolitie. Desalniettemin bleef de rol van de krijgsmacht groot waar het ging om de handhaving van de openbare orde.

De ontwikkeling van de laatste decennia van de 19<sup>e</sup> eeuw werd vooral bepaald door het toenemen van zogenoemde grootschalige ordeverstoringen en dat zou langzaam maar zeker leiden tot een belangrijker rol van de politie bij ‘het beteugelen der woelingen’ (*Handleiding* 1932). Niet in de laatste plaats omdat er – vooral na de Russische Revolutie in 1917 en de uitstaling daarvan ook naar Nederland (Gijsenbergh 2017) – groeiende zorgen waren over de betrouwbaarheid van de krijgsmacht (Smeets 2018: 29). Het leidde tot een militarisering van de politie met de oprichting van het militaire Korps Politietroepen en de zogenoemde Karabijnbrigades. Er waren ook ‘burgerinitiatieven’. Zo richtten Amsterdamse notabelen weer burgerwachten op (Amsterdamse Vrijwillige Burgerwacht). De Nationaal-Socialistische Beweging vormde in 1932 een Weerbaarheidsafdeling (WA): een ordedienst annex knokploeg. Deze werd verboden met de Wet op de weerkorpsen uit 1936.

De Duitse ingrepen tijdens de bezetting laten we hier buiten beschouwing. Na de Tweede Wereldoorlog vindt herstel van het duaal politiebestedel plaats met nu één Rijkspolitiekorps onder Justitie. De Marechaussee verdwijnt uit het politiebestedel en wordt in feite gedegradeerd tot een ‘bijstandskorps’. De civiele rijkspolitie heeft wel sterk militaire trekken. Dit heeft alles te maken met de Koude Oorlog en de daaraan gekoppelde ervaren interne dreiging door communisten en sympathisanten van de Sovjet-Unie. Met het oog daarop wordt gekozen voor verdere en zwaardere bewapening, pantserwagens, en de zogenoemde harde bijstandseenheden. Vanaf eind jaren '50 wordt de openbare orde in toenemende mate verstoord, niet door de communisten maar door ‘de jeugd’ (Duivenvoorden 2015). De militaire benadering werkt niet – het is immers ingewikkeld ‘de jeugd’ weg te zetten als een vijand die als het ware ‘buiten de samenleving’ staat – en het geweld neemt alleen maar verder toe (Remarque 1964). Van symbolisch belang zijn de onlusten in Amsterdam in 1966 waarnaar in de baanbrekende visie *Politie In Verandering* (Projectgroep Organisatiestructuren / PIV 1977) wordt verwezen als ‘keerpunt '66’.

In *Politie In Verandering* (1977) wordt aangegeven dat – net zoals geldt voor de overkoepelde democratische rechtsstaat – in de relatie tussen burgers en politie de vrijwillige aanvaarding van gezag centraal dient te staan:

“Gezag is aanvaarde macht; gezag is zeggensrecht; de erkenning door de geadresseerde van de norm, dat de machthebber die hem de norm stelt het zeggensrecht heeft, legitimeert macht tot gezag”. Als de politie haar gezag kwijt raakt, kan zij het niet herkrijgen door het toepassen van geweld<sup>2</sup>. Een politie die voortdurend uitkomsten moet afdwingen door – een onverholven dreiging met – geweld heeft haar legitimiteit verloren. Met *Politie In Verandering* wordt expliciet terugverwezen naar het belang van het ‘sociaal contract’ en dat dat vraagt om een maatschappelijk geïntegreerde politie. Dit perspectief staat telkens onder druk wanneer er sprake lijkt van ernstige bedreigingen van de democratische rechtsorde. In de jaren ’70 is dat terrorisme (Eikelenboom 2007) – aanleiding voor de formatie van Bijzonder Bijstandseenheden van politie en krijgsmacht – en met de zogenoemde Kroningsrellen in 1980 is dat opnieuw de openbare orde, waarbij ook weer een beroep op de krijgsmacht wordt gedaan (Weger, 2006). Maar er is ook steeds weer sprake van een tegenbeweging en terugkeer naar het belang van een politie voor en niet tegenover de burgers, met daarbij het streven om – de noodzaak tot – fysiek geweld te minimaliseren (Dijkhuis 1982; Bayley 1985).

### **Steeds meer – potentieel geweldsbevoegde – spelers op het veld**

Vanaf de jaren ’80 komen er steeds meer actoren – waaronder de burgers zelf – in beeld waar het gaat om het waarborgen van veiligheid. Een belangrijke markering is de Commissie Kleine Criminaliteit (Roethof 1984) die exemplarisch is voor de zogenoemde *responsabilisering* (Garland 1996): het verantwoordelijk maken van steeds meer partijen, in het bijzonder op lokaal niveau, voor (integrale) veiligheid. En ook de politie wordt steeds meer een organisatie die zich richt op veiligheid – in toenemende mate in samenwerking met al die partijen – en veel minder op specifieke taken, of in de geest van PIV (1977): Van taak naar bijdrage. Er is ook sprake van een verdere professionalisering van de politie die uiteindelijk culmineert in de reorganisatie van de politie in 1993/94: een regionaal bestel met 25 regiokorpsen en het Korps landelijke politiediensten (KLPD). Daarmee nam de afstand tot het lokaal bestuur wel toe terwijl tegelijkertijd ook de behoefte aan professionele ondersteuning van de lokale ‘openbare ordening’ toenam.

Met de reorganisatie van 1993/94 wordt ook de Buitengewoon Opsporingsambtenaar (boa) geïntroduceerd. De grondslag voor het beleid ten aanzien van de buitengewoon opsporingsambtenaren is de aanpassing van artikel 142 van het Wetboek van Strafvordering in 1994. De memorie van toelichting<sup>3</sup> ademt de tijdgeest: “Het gevolg van deze redactie [in de wet] is dat de desbetreffende werkzaamheden ook aan andere dan (executieve) politieambtenaren kunnen worden opgedragen. Dit lijkt gewenst in verband met de voortschrijdende privatisering van overheidsdiensten en het gegeven dat steeds vaker andere ambtenaren of functionarissen met werkzaamheden worden belast, die in het verleden uitsluitend door politieambtenaren werden uitgevoerd”<sup>4</sup>. De rol van de gemeenten in toezicht en handhaving neemt vervolgens gestaag toe terwijl er ten aanzien van de politie steeds vaker wordt gesproken over de zogenoemde kerntaken (inventarisatie door Slobbe e.a. 2001; tegengeluid door Van Dijk 2001), waarbij het vooral gaat om opsporing, bestrijding van ernstige criminaliteit en grotere openbare orde opgaven, in het bijzonder evenementen.

Tien jaar na de regionalisering van de politie is het volgens de Projectgroep Visie op de Politiefunctie opnieuw tijd om de bakens te verzetten en in 2005 verschijnt *Politie in ontwikkeling* (‘PIO’). In PIO wordt een schets gegeven

---

<sup>2</sup> (van Dijk & Hoogewoning 2014: 779): In 1966 zijn er omvangrijke onlusten in Amsterdam. Bestuur en politie reageren met geweld en de projectgroep heeft daar een duidelijke opvatting over: ‘Geweld leek bij uitstek het middel om het gezag – wat een wonderlijke contradictie – te handhaven.’

<sup>3</sup> Bij de invoering van de politiewet ‘en daarmee verband houdende wetten’: de vorige grote reorganisatie van de Nederlandse politie in 1992/1993.

<sup>4</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 23 088, nr. 3. *Invoering van de Politiewet en daarmee verband houdende wijziging van diverse wetten* (Invoeringswet Politiewet 19..). Memorie van toelichting, p.8.

van de zogenoemde nieuwe criminogene factoren – mobiliteit, anonimiteit en ontgrenzing – en wordt ingegaan op de zorgwekkende ‘toestand van de politiefunctie’. Deze wordt gekarakteriseerd door politisering, ongebreidelde aanspraken vanuit politiek en burgerij, prestatiedruk, privatisering, en horizontale en verticale fragmentatie (PIO 2005: 40-63). Er wordt in PIO – in lijn met *Politie in Verandering* maar stellig – afstand genomen van het denken in termen van kerntaken. De politie dient datgene te doen met de meeste toegevoegde waarde ten aanzien van sociale veiligheid in relatie tot anderen die een bijdrage kunnen leveren aan veiligheid. In PIO wordt duidelijk stelling genomen ten aanzien van waar die toegevoegde waarde dan op is gebaseerd, namelijk een unieke combinatie van specifieke kenmerken, te weten (PIO 2005: 65):

- de mogelijkheid tot gelegitimeerde uitoefening van geweld;
- de beschikking over opsporingsbevoegdheden;
- de continue aanwezigheid in de frontlinie van de samenleving en de hierop toegespitste professionaliteit;
- de daarmee samenhangende informatiepositie en;
- de maatschappelijke verankering.

Het is deze unieke combinatie die de basis vormt voor de positie van de politie in de samenleving, met als belangrijke dimensie (PIO 2005: 39) dat de politie *de autoriteit is in de publieke ruimte*. De in PIO beschreven ‘toestand van de politiefunctie’ lijkt nog weinig aan actualiteit te hebben verloren.

Achteraf kan worden geconstateerd dat na het verschijnen van PIO er niet primair is gewerkt aan het geven van vorm en nadere uitwerking van de visie maar dat de aandacht vooral uitging naar – helaas weinig succesvolle – oplossingen in organisatie en besturing. De professie laat te weinig – en te weinig eensluidend – van zich horen als het gaat om visie en strategie en ook politiek bestuurlijk is daarin weinig interesse. Er verschijnt nog een pamflet (SMVP 2010) van een aantal bezorgde academici over de noodzaak als professie nu daadwerkelijk positie in te nemen over ‘het soort politie dat we willen zijn’. De reactie vanuit de politie is summier terwijl de toenmalige minister – op dat moment overigens tijdelijk van Justitie én BZK – het in overleg met de auteurs vooral ziet als een bevestiging dat structuur en besturing van de politie anders moet. Het is heel bijzonder dat ook in de aanloop naar de grootscheepse reorganisatie van de Nederlandse politie er nauwelijks – maatschappelijk en politiek – debat is over aard en gewenste ontwikkeling van de politie. De structuur wordt gepresenteerd als een panacee voor alles wat mogelijkerwijs niet zou deugen aan de Nederlandse politie. Al met al lijkt het toentertijd onvoldoende werk maken van de invulling en uitwerking van visie en strategie – door de professie en ook politiek bestuurlijk – een duidelijk geval van ‘een gemiste kans’.

Hoewel in PIO afscheid wordt genomen van het denken in kerntaken, geldt dat zeker niet voor de verdere beleidsontwikkeling rondom handhaving en de rol van de boa’s. In de Circulaire Buitengewoon Opsporingsambtenaar van Ministerie van Veiligheid en Justitie van januari 2011 (CBO 2011) wordt expliciet aangegeven dat de gemeenten steeds meer ‘de plaats van de politie innemen’ – op zichzelf al een wonderlijke formulering: “Was de politie tot in het recente verleden belangrijkste verantwoordelijke voor de lokale veiligheid, tegenwoordig zijn de rollen anders verdeeld en dient de gemeente deze regierol voor een belangrijk deel op zich te nemen.” En: “De afgelopen jaren is de tendens waarneembaar dat de politie – mede ook onder invloed van de landelijke hoofdlijnen van beleid (de prestatieafspraken) – zich meer gaat richten op de kerntaken en de gemeenten steeds meer mogelijkheden krijgen om de taken die de politie niet langer als kerntaak ziet, op te pakken”.

Bovenstaande tendens wordt verder versterkt met de nationalisering 2012/13 van de Nederlandse politie. Bij de documenten rondom deze reorganisatie wordt het gedachtegoed uit PIO goeddeels overgenomen met de expliciete ambitie om binnen de nieuwe constellatie nationale eenheid te combineren met een sterkere lokale



verankering, in het bijzonder vormgegeven met behulp van de zogenoemde robuuste basisteams. In de praktijk valt dat niet mee, en dat heeft – zoals ook in eerdere perioden – veel te maken met ervaren bedreigingen en de gerelateerde druk op de politie, in het bijzonder dreigend terrorisme, migratiestromen en cyber/digitalisering. Het zijn ook deze vereisten die de wel degelijk gewenste maatschappelijke integratie onder druk zetten – we bespreken dat in het vervolg – zonder dat daarin expliciete keuzen worden gemaakt (Volkskrant 24 september 2015): *Sluipenderwijs naar een andere politie?*

Hoe werkt dat dan, zonder expliciete keuzen toch uitkomen bij een andere politie? Waar het gaat over 'het soort politie dat we willen zijn' zijn er twee dominante stelsels van samenhangende opvattingen, zogenoemde paradigma's. Het eerste paradigma is het instemmingsparadigma (*consent*), waarbij de politiefunctie gebaseerd is op de instemming van burgers. Het is het hierboven vertelde verhaal van *Politie in Verandering* en *Politie in Ontwikkeling*. Het tweede paradigma is het beheersingsparadigma (*control*) waarbij orde vooral wordt afgedwongen en waarbij het staatsbelang prevaleert boven het belang van burgers. Een terugkerend thema in deze notitie is steeds dat er spanning zit tussen beide perspectieven en dat empirisch de politiefunctie altijd elementen heeft van beide en dat nu juist dat – en de vertaling daarvan in een brede samenhangende uitvoering – de kern van de politiefunctie vormt (*Comprehensive paradigm*, van Dijk c.s. 2015: 177-186). Het instemmingsparadigma is daarbij het fundament voor soms noodzakelijke elementen uit het beheersingsparadigma. In dit brede perspectief is de politie noodzakelijkerwijs maatschappelijk verankerd en doet zij haar werk met een veelheid aan partijen – en de burgers zelf – en toont daarin meerwaarde op basis van haar unieke combinatie van karakteristieken.

Hoewel dit nadrukkelijk ook het gewenste – en uitgedragen – perspectief is van de Nederlandse politie betekent dit nog niet dat het daarmee ook daadwerkelijk bepalend is voor 'het soort politie dat we feitelijk zijn'. Het zijn juist de controle – statelijke – elementen uit de politiefunctie die onder druk keer op keer belangrijker lijken. Dit wordt versterkt door een bijkans onvermijdbare nadruk op efficiency en bedrijfsvoering, in combinatie met het centraal staan van informatie- en communicatietechnologie. Dat heeft grote gevolgen binnen de organisatie – protocollering en vervreemding – en zet ook de maatschappelijke verankering onder druk. Immers, het fundament – de maatschappelijke verankering – laat zich slecht laten vangen in efficiency en effectiviteit. Terwijl *kerntaken* in ieder geval de suggestie van duidelijkheid en helderheid wekken. De logica van het systeem is sterker dan die van de mens – in de rol van professional en als burger (van Dijk c.s. 2018).

Dit werkt ook door in de wijze waarop wordt omgegaan met de relatie tussen politie en gemeentelijke handhaving. De eerste minister van het nieuwe Ministerie van Veiligheid en Justitie valt in 2014 terug op het onderscheid tussen leefbaarheid en veiligheid, en dat gemeenten en politie gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de handhaving waarbij de zogenoemde 'operationele regie' bij de politie ligt. Vrij snel daarna (2016-2017) wordt in een veelheid aan publicaties geconstateerd dat dit niet heeft geleid tot de gewenste duidelijkheid. Dit onder meer omdat het voor de politie een niet eenvoudige opgave blijkt haar rol in de lokale handhaving voldoende inhoud te geven. Dit ondanks de oprechte ambitie van de tweede korpschef van de Nederlandse politie die bij zijn aantreden aangeeft dat – hoewel begrijpelijk – de centralisering te ver is doorgeschoten en dat meer maatwerk en aandacht voor de lokale veiligheid is vereist (Trouw 27 februari 2016).

Het zal – getuige de historische schets – duidelijk zijn dat de politie altijd in het spanningsveld tussen 'instemming' en 'beheersing' opereert en er sprake is van een voortdurend zoeken naar waar – inderdaad – de meeste toegevoegde waarde zit. Waar het gaat om beleid rond de opkomst van – en relatie met – gemeentelijke handhavers is er door alle partijen vooral gehandeld naar bevind van zaken. De grenzen daaraan lijken nu wel

bereikt omdat er ondertussen principiële vragen voorliggen, namelijk of het anderen dan de politie zou moeten worden toegestaan (bevoegdheden en middelen) fysiek geweld te gebruiken *zonder dat zij politie zijn*. Waar gemeentelijke handhavers tot nu toe gezien zouden kunnen worden als een reguliere frontlinie van de gemeente – de gemeentelijke taak van het ordenen van de publieke sfeer en het faciliteren van ordelijk maatschappelijk verkeer – gaan zij zich meer en meer bewegen op het terrein van de openbare orde, met een bijkomende roep om geweldsmiddelen (van Dijk & Aalbersberg 2017). Aangezien dit rechtstreeks raakt aan de politiefunctie – en aan concrete verantwoordelijkheden van de politieorganisatie ten aanzien van direct toezicht en de verantwoordelijkheid voor wapens in meer algemene zin – kan de politie zich in dit debat niet langer afzijdig houden. Er dreigt bovendien dat de politie elementen van de bovengenoemde unieke combinatie van kenmerken kwijtraakt en dat zou het vermogen om ook in de toekomst te kunnen blijven meebewegen met de maatschappelijke vereisten ernstig schaden. Dat geldt in het bijzonder voor de maatschappelijke integratie: eenmaal het contact verloren is het moeilijk dit te herstellen.

### **Steeds zwaarder en meer geweld?**

Naast meer partijen wordt ook gesproken van zwaarder en ook meer geweld; beide ontwikkelingen zijn relevant. Allereerst zwaarder geweld, waarbij dan nog weer een onderscheid wordt gemaakt tussen terrorisme en extreem geweld in brede zin, zoals een gewapende overval met automatische wapens, waarbij met betrekking tot dat laatste voorbeeld in de pers werd gesproken van 'on-Nederlandse toestanden'<sup>5</sup>. De dreiging van terrorisme zorgt in het publieke domein voor een toename van zwaardere wapens, zowel door een groter beroep te doen op de krijgsmacht – zoals de inzet van de Marechaussee bij de zogenoemde hoog-risico beveiliging – als door de toename van zwaardere wapens voor de politie, al dan niet bij – bestaande of nieuwe – speciale politieteams.

De civiele rol van de krijgsmacht is onder meer zichtbaar in gespecialiseerde eenheden waarbij politie en krijgsmacht gezamenlijk optrekken. Dit gaat terug tot de oprichting van de Bijzonder Bijstandseenheden (BBE) in de jaren zeventig. Het waren noodgedwongen vooral praktische overwegingen die de doorslag gaven. 'Er bestond indertijd geen alternatief voor de inschakeling van de krijgsmacht' aldus De Weger (Sackers 2009; Weger 2006). In 2006 zijn deze eenheden opgegaan in de (nieuwe) Dienst Speciale Interventies. In de toelichting (*Regeling aanhoudings- en ondersteuningseenheid en samenwerking speciale eenheden*) staat dat deze eenheden een antwoord zijn op ernstige vormen van geweld en terrorisme. Daar wordt echter aan toegevoegd dat de eenheden niet uitsluitend optreden bij terrorisme of grof geweld, maar ook bij het aanhouden van vuurwapengevaarlijke verdachten en het beëindigen van levensbedreigende situaties (Sackers 2009): 'Daarmee lijkt Defensie haar rol in het organieke strafproces te hebben bestendigd'.

Het aanhouden van vuurwapengevaarlijke verdachten door dit type gecombineerde eenheden geeft soms de indruk van een 'overreactie'. Het is immers ook regulier politiewerk dat voorheen door – eveneens speciaal getrainde en bewapend – (arrestatie)teams van de politie zou zijn uitgevoerd. In dat opzicht is er met name na 9/11 wederom – zie het historisch overzicht – sprake van een opwaardering van de rol van de krijgsmacht in het binnenland. Waar de taken van krijgsmacht strikt zijn afgebakend is er veel draagvlak voor het optreden van militairen. Dat ligt anders wanneer militair en civiel meer in elkaar lijkt over te lopen. Immers, de politie is vooral *voor de gemeenschap* en de krijgsmacht in de eerste plaats *tegen de vijand*. En de inzet van de krijgsmacht in het publieke domein suggereert dan ook al snel dat er *vijanden binnen de samenleving* zijn die 'er eigenlijk niet

---

<sup>5</sup> "De in Brussel geboren Agharbiou wordt verdacht van 'betrokkenheid' bij de on-Nederlandse overval op de waardetransporteur. Een groep zwaarbewapende mannen verschaftte zich in juni 2011 toegang tot het kantoor van Brinks aan de Kollenbergweg in Amsterdam Zuid-Oost met de springstof pentriet en beschoten de toegesnelde politie met automatische vuurwapens. Ook legden zij kraaienpoten om politieauto's te saboteren". <https://www.ad.nl/binnenland/marokko-pakt-verdachte-van-on-nederlandse-miljoenenroof-op-a35b9f14/>

horen' (Schinkel 2007). Dat laatste is het tegenovergestelde van wat de politiefunctie behelst, namelijk het bewaren van de vrede *binnen* de samenleving. Aan de andere kant: een keuze voor zeer beperkte inzet van de krijgsmacht genereert druk op de politie ook zwaarder te bewapenen, met het risico dat de afstand tot de gemeenschap toeneemt<sup>6</sup>: een politie met een vechthouding legt niet zo gemakkelijk contact.

Het is bij de soms noodzakelijke inzet van de krijgsmacht in uitzonderlijke omstandigheden vooral van belang vast te houden aan het principiële onderscheid tussen politie en krijgsmacht. In het bijzonder waar het gaat om de toepassing van fysiek geweld dient te worden gewaakt tegen 'het door elkaar heen lopen' of 'vervlechting' van politie en krijgsmacht. Beide organisaties hebben een onderscheiden functie en dat is nu juist de basis voor (structurele) samenwerking. Dat geldt dus ook voor de rol van de Koninklijke Marechaussee. In die zin is dat de Marechaussee ook de politiefunctie uitoefent op Schiphol een vreemde figuur. Het is daarenboven niet wenselijk dat de Marechaussee in de toekomst een groeiende rol gaat spelen ten aanzien van immigratie waar het (bewapend) optreden in het publieke domein betreft. Het gaat hier om een deel van de politiefunctie en niet van de defensiefunctie.

De ervaren dreiging van 'zwaarder geweld' leidt ook tot discussie met betrekking tot de politie zelf en de noodzakelijke training en uitrusting. Een belangrijke keuze die bij de gewenste uitrusting van de politie voorligt is of 'iedereen' wordt uitgerust met zwaardere wapens (bijvoorbeeld alle executieve medewerkers op het basisteam) of dat het gaat om specifieke professionals (een aantal medewerkers op een basisteam), specifieke functies (zwaardere wapens in de noodhulp) of zelfs afzonderlijke teams (conform de nu bestaande arrestatieteams), of wisselende combinaties langs deze dimensies. Waar voor wordt gekozen heeft vanzelfsprekend veel te maken met het perspectief op *waarom* zwaardere bewapening nodig is. Een argument dat veelvuldig wordt gebruikt verwijst naar het zogenoemde 'goed werkgeverschap'. Er is onrust onder de medewerkers – in het bijzonder na de aanslagen in 2015 – doordat zij onvoldoende zijn toegerust om adequaat te reageren op situaties van extreem geweld. Daar op toegespitste opleiding – bijvoorbeeld wat te doen bij een aanslag – en uitrusting komt dan tegemoet aan deze onrust. Daarbij geldt ook dat het niet eenvoudig is aan deze roep weerstand te bieden. Wie hier niet in mee gaat zou de verdenking op zich kunnen laden onvoldoende geïnteresseerd te zijn in 'leven en welzijn' van de mensen in de frontlinie. Argumenten vanuit dit perspectief leiden ook tot maatregelen voor relatief grote groepen: de veiligheid van *iedereen* is immers belangrijk.

Dit perspectief laat zich eenvoudig verbinden met een meer bestuurlijk perspectief waarbij belangrijke toegevoegde waarde van de politie is dat zij – anders dan bijvoorbeeld gemeentelijke handhavers – bewapend zijn, in het bijzonder met het oog op *uitzonderlijke omstandigheden* zoals een aanslag. En in uitzonderlijke omstandigheden geldt – zeer kort door de bocht geformuleerd – dat de wapens vooral toereikend moeten zijn. De mogelijke bezwaren tegen (zwaardere) bewapening betreffen vooral *reguliere omstandigheden* en spelen dus vanuit dit perspectief een ondergeschikte rol. Het is zeer de vraag of nog wel duidelijk is waar de politie ook al weer voor was? De Nederlandse politie was sinds de jaren '70 expliciet gericht op zo min mogelijk geweld, het was echt een uiterst middel (Timmer 2005; Naeyé 2006). Het is ter onderstreping daarvan de moeite waard nog eens te kijken naar het YouTube kanaal *De Onbekende Politie* van Jurriën Rood (2010) die in de aflevering 'Het

---

<sup>6</sup> Wellicht ten overvloede moet duidelijk zijn dat deze notitie niet gaat over verschillende scenario's over de mogelijke herschikking van krijgsmacht en politie maar zich beperkt tot het gebruik van geweld in het publieke domein. De indruk is overigens dat de bredere ook maatschappelijke discussie over dit thema – een prominent thema na de aanslagen van 2001 tot ongeveer tien jaar geleden – nauwelijks meer wordt gevoerd zonder dat er zover wij weten toentertijd een expliciet standpunt is ingenomen (SMVP 2002 & 2003; Welten 2000 & 2006; Neuteboom & Ducheine 2007; Ducheine 2008). Dit is ongetwijfeld het gevolg van de ervaren 'nieuwe veiligheidssituatie' met veel onrust 'rondom' Europa maar het lijkt goed opnieuw te kijken naar de feitelijke en gewenste verhouding tussen politie en krijgsmacht.

vuurwapen' dienders aan het woord laat over hoe vaak zij het wapen ter hand hebben genomen of daadwerkelijk hebben geschoten, wat daarbij de overwegingen waren en de impact die dat heeft. Er komt een helder beeld naar voren van een politie die zeer terughoudend is waar het gaat om fysiek geweld en het dienstwapen wordt tijdens een hele loopbaan slechts een paar keer gebruikt.

De brede verspreiding van (zwaardere) wapens past bij het beeld van een samenleving waarin de generieke dreiging van extreem geweld 'het nieuwe normaal' is geworden en dus als het ware dient te worden geïncorporeerd in de basispolitiezorg. Feitelijk is daarvan overduidelijk geen sprake – het gaat om uitzonderingen – maar de impact van extreem geweld is zodanig dat zelfs het risico daarop eenvoudig leidt tot een verschuiving in het mens- en wereldbeeld. Naast het zogenoemde extreem geweld lijkt geweld in zijn algemeenheid meer te worden bestempeld als onderdeel van de huidige tijd, opnieuw zonder empirische basis. Dat begint met de perceptie van geweld gepleegd door burgers, onder verwijzing naar dat de samenleving nadrukkelijk is veranderd en dat dat dus ook om een meer optredende repressieve politie vraagt. Waar dit enige jaren geleden nog vooral werd geformuleerd in maatschappelijke termen – korte lontjes, fatsoen, beschavingsoffensief, individualisering, zinloos geweld, afname sociale cohesie, verhuftering – lijkt er nu het gevoel te ontstaan dat er nu eenmaal onvermijdelijk meer geweld is en dat daar alleen adequaat op kan worden gereageerd met geweld.

Het geconstrueerde beeld van een onvermijdbaar meer gewelddadige samenleving vraagt dan om de toepassing van meer geweld door de politie. Daarbij vindt dan een verschuiving plaats van de hierboven omschreven zeer grote terughoudendheid ten aanzien van het gebruik van geweld naar het gebruik van geweld als *instrument* bij de uitvoering van politietaken. Zoals aangegeven: in de democratische rechtsstaat gaat het om aanvaard gezag en nadrukkelijk niet om macht en de onverholen dreiging met geweld. Het dienstwapen is niet in de eerste plaats een instrument – zoals de hamer voor een timmerman – maar een uitdrukking van het geweldsmonopolie. Instrumentalisering van geweld maakt van geweldsmiddelen gereedschap 'om de klus te klaren'. Dit is goed zichtbaar in de discussie over geweldsmiddelen, in het bijzonder met betrekking tot de recent ingevoerde uitschuifbare wapenstuk en de actuele discussie over het stroomstootwapen. Nieuwe middelen vullen steeds nieuwe 'gaten' in de mogelijkheid te escaleren. Zoals pepperspray het 'gat' vulde tussen de korte wapenstok en het vuurwapen, zou nu het stroomstootwapen het 'gat' vullen tussen de pepperspray en het vuurwapen. Punt is natuurlijk wel dat je altijd wel geweldsmiddelen kunt bijvoegen totdat je een traploos instelbaar spectrum van geweldsmiddelen hebt<sup>7</sup>. De argumentatie van effectiviteit en proportionaliteit is in zichzelf valide. Tegelijkertijd is het vraag of de veronderstellingen ook empirisch kloppen – in welke behoefte wordt voorzien en waar blijkt dat uit? – en daarnaast zijn ook andersoortige negatieve effecten denkbaar, zoals een toename van de inzet van geweldsmiddelen onder het motto 'niet praten maar doen'. Van een andere orde maar nadrukkelijk verbonden met deze discussie is de wijze waarop geweld kan worden voorkomen dan wel gecontroleerd door de inzet van camera's, op het lichaam gedragen of anderszins. Een specifieke en onderbouwde opvatting over geweldsmiddelen en bredere uit- en toerusting valt buiten de scope van dit advies.

Wanneer geweldsmiddelen meer als een regulier instrument worden gezien heeft dat de nodige zeer concrete consequenties. Om te beginnen is de vraag hoe het uiteindelijke totale spectrum aan beschikbare geweldsmiddelen eruitziet, ook daadwerkelijk 'eruitziet' als het gaat om uitstraling – en bijbehorend gevoel voor de professional zelf – van een 'volgehangen' diender. Het psychologisch effect daarvan – voor de burger en voor de diender – moet niet worden onderschat. Belangrijk is ook wat het doet met opleiding en training. De aandacht

---

<sup>7</sup> Er ontstaan altijd 'gaten', niet alleen ten aanzien van de middelen maar bijvoorbeeld ook bij de inzet van gespecialiseerde functies, ook in de tijd. Bij wijze van voorbeeld: wat te doen met het 'gat' voordat de Dienst Speciale Interventies aanwezig is?

voor de inzet van specifieke geweldsmiddelen zal in opleiding en training noodgedwongen moeten toenemen, ook omdat het maken van fouten bij de geweldstoepassing in potentie grote – maatschappelijke en juridische – gevolgen heeft. Tegelijkertijd lijkt het – naast onwenselijk – ondenkbaar dat dienders worden opgeleid tot civiele ‘vechtmachines’: in vergelijking met de krijgsmacht is de oefentijd beperkt. Er verandert natuurlijk ook het nodige aan het optreden van de diender als geweld – onder meer door opleiding en training – ‘normaler’ wordt, bijvoorbeeld in de gekozen strategieën om een gewenste uitkomst af te dwingen (van Dijk, Hoogewoning & Welten 2016). Er is ook een breder effect denkbaar. Als de inzet van geweld bij de politie ‘normaler’ wordt heeft dat ook zijn uitstraling op de perceptie van geweld bij andere – ook private – veiligheidspartijen.

Geweld is maatschappelijk een onverminderd cruciaal onderwerp. Dat kan ook positief worden geduid: in lijn met het eerder aangehaalde denken in termen van het civilisatieproces wordt het bestraffen van – en adequaat reageren op – geweld als zeer belangrijk gezien. Het lijkt echter de vraag of ‘met gelijke munt terugbetalen’ de adequate reactie is op het ervaren toegenomen geweld. Om de vrede te bewaren moet de politie ‘er zijn’ met instemming van de burgers. De gepercipieerde toename van geweld in de publieke ruimte zou ook kunnen leiden tot een aanwezige – en meer lokaal verbonden – politie in plaats van meer repressie of het toekennen van geweldsmiddelen aan gemeentelijke handhavers.

Tijdens de grote onrusten in de Parijse voorsteden in 2005 liet Nederland zich er op voorstaan dat dat bij ons niet kon gebeuren juist omdat wij een aanwezige en lokaal verbonden politie hebben, en geen bezettingsmacht en *no-go zones*. Het lijkt er op dat het daadwerkelijk belang dat wordt gehecht aan die aanwezige en verbonden politie in Nederland sterk is afgenomen, ondanks de politieke lippendienst die wordt bewezen aan onze uitmuntende wijkagent. Het lijkt ondertussen dat de wijkagent ‘in z’n eentje’ de maatschappelijke integratie van de politie vorm moet geven.

Zoals gezegd doet het er toe wat zich feitelijk voordoet en ook hoe dat wordt geduid. Zo laten de statistieken voor Engeland en Wales een toename van 20% zien van meldingen van *gewelddadige* misdrijven – een breuk met drie decennia van dalende criminaliteit – en wordt als één van de mogelijke verklaringen de afname van politie-inzet genoemd<sup>8</sup>. In Nederland constateert het Centraal Bureau voor de Statistiek dat in 2017 voor het eerst in vijf jaar het aantal mensen dat om het leven is gekomen door moord of doodslag flink is gestegen<sup>9</sup>. Tegelijkertijd wordt door het *Dagblad van het Noorden* geconstateerd dat de criminaliteitscijfers van Emmen lager zijn dan ooit, maar dat er sprake is van meer overlast in de wijken<sup>10</sup>. Bij dit type bevindingen doet zich steeds de vraag voor of – en zo ja welk – politieoptreden dan aangewezen is.

De vraag welk politieoptreden aangewezen is doet zich evenzeer gelden waar het gaat om het eerdergenoemde extreem en vooral ook terroristisch geweld. De beelden van de executie van een Franse agent door terroristen bij de aanslag op Charlie Hebdo (2015) roepen de begrijpelijke reactie op dat dit ten koste van alles zou moeten worden voorkomen en dat dus toerusting en uitrusting daarop gericht dienen te zijn. Echter, hoe controversieel wellicht ook om te constateren, dient dit niet ‘ten koste van alles’ te worden voorkomen. Het is van belang die ‘kosten’ – niet in de eerste plaats materiële maar vooral de maatschappelijke – te expliciteren. Dat geldt evenzeer voor de baten: welk probleem wordt hier opgelost en rechtvaardigen de ‘baten’ de ‘kosten’. Er zijn zeker

<sup>8</sup> Zie bijvoorbeeld de *Financial Times* van 25 januari 2018: <https://www.ft.com/content/f0ce1ab8-01e6-11e8-9650-9c0ad2d7c5b5>

<sup>9</sup> <https://www.nu.nl/binnenland/5448647/aantal-slachtoffers-van-moord-en-doodslag-flink-gestegen-in-2017.html>

<sup>10</sup> <http://www.dvhn.nl/drenthe/Minder-criminaliteit-in-Emmen-maar-m%C3%A9%C3%A9r-overlast-in-de-wijken-23492727.html>

maatschappelijke dimensies die fundamenteel zijn veranderd de afgelopen vijftig jaar maar de dreiging van geweld – denk aan de ervaren terroristische dreiging in de jaren zeventig - hoort daar niet bij. De staat moet adequaat en soms zeer gewelddadig reageren – zie de recente media-aandacht rondom de beëindiging van de treinkaping in 1977 – EN de ambitie behouden zodra het mogelijk is weer ‘af te schalen’ en (weer) meer te investeren in meer duurzame oplossingen van maatschappelijke problemen: het jaar van de treinkaping bij *De Punt* was ook het jaar dat *Politie in Verandering* verscheen.

### **Privatisering van geweld**

De privatisering van geweld is internationaal zeker een onderwerp van discussie waar het de krijgsmacht betreft (Leunis 2014; Leeuwe 2008; Percy 2012), met de Verenigde Staten als extreem voorbeeld. Bij de privatisering van militaire taken doet zich een veelheid aan principiële dilemma's voor. Echter, vaak geven bij de besluitvorming pragmatische argumenten rondom capaciteit en beschikbaarheid de doorslag. In de Nederlandse context is de recente wetgeving met betrekking tot private beveiliging van Nederlandse koopvaardij schepen tegen piraterij een goed voorbeeld (Adviescommissie 2011; Akkerman 2011; Roorda e.a. 2014)<sup>11</sup>. Formeel komt het geweldsmonopolie van de staat niet in gevaar – het is immers de staat die het ‘vergunt’ – maar feitelijk zet het de aanspraak op het monopolie op legitiem gebruik van geweld mogelijk onder druk (Nozick 1974): waarom ontloopt de staat verantwoordelijkheid ten aanzien van zijn primaire bestaansgrond?

In algemene zin is er met betrekking tot de politiefunctie (in Nederland) slechts zeer specifiek en beperkt sprake van legitiem fysiek geweld door private partijen. Private partijen zijn natuurlijk in toenemende mate belangrijk op tal van terreinen, met *cyber* en *cyber enabled* criminaliteit als meest pregnante voorbeeld. Het zijn ook private partijen die een centrale rol spelen bij preventie, beveiliging, toezicht maar die ook in toenemende mate optreden na een overtreding of misdrijf in de vorm van private opsporing, of bijvoorbeeld door het terugvinden van gestolen goederen. Private partijen – en de betreffende medewerkers – hebben geen speciale bevoegdheden waar het gaat om fysiek geweld en de regulering van geweld is over het algemeen goed geregeld bij wet- en regelgeving. Toch geldt ook hier dat de toename van aantallen en de brede inzet – en de ook steeds actiegerichtere uitstraling – uiteindelijk wel kan leiden tot een toename van (de acceptatie van) geweld door anderen dan de politie, bijvoorbeeld met betrekking tot particuliere beveiligers. Er blijft echter wel een principiële verschil met het daadwerkelijk toekennen van bevoegdheden aan private partijen.

Wellicht een belangrijker ontwikkeling – net als in het geval van de krijgsmacht – is de impliciete (pseudo) privatisering van geweld (Terpstra 2012). Bijvoorbeeld: boia's in dienst van private werkgevers die ook zonder betrokkenheid van de politieacademie mogen worden opgeleid. Een ander veelgenoemde functie die veel wordt genoemd waar het gaat om privatisering is arrestantenzorg. Onder druk van ervaren capaciteitsproblemen worden nu medewerkers geworven met een laag opleidingsniveau en tijdelijk in dienst genomen als arrestantenbeveiligers, die vervolgens aan het werk gaan met niet meer dan een zeer beperkte en compacte op hun functie toegesneden opleiding. Deze medewerkers kunnen gegeven de minimale investering die er in hen wordt gedaan moeilijk als onderdeel van de Politieprofessie worden beschouwd en hebben ook geen toekomst binnen de politie. Zij worden feitelijk ingezet als 'uitzendkrachten' terwijl ze tegelijkertijd werk doen dat op zijn minst raakt aan het geweldsmonopolie. Hoewel er wellicht formeel nog geen sprake is van 'privatisering' is de logica hierachter sterk markt gedreven. Arrestantenzorg – zoals dat ooit heette – is hier nadrukkelijk bedoeld als voorbeeld want deze benadering wordt breder ingezet, bijvoorbeeld bij het arrestantenvervoer. Op de busjes van

---

<sup>11</sup> Het voorstel van wet houdende regels voor de inzet van gewapende particuliere maritieme beveiligers aan boord van Nederlandse koopvaardij schepen (Wet ter Bescherming Koopvaardij, nr. 34 558) is op 13 maart 2018 aangenomen door de Tweede Kamer.

de Dienst vervoer en Ondersteuning (Ministerie van J&V) staat de tekst “Bewapende Beveiliging: Iets Voor Jou?” Opnieuw geldt dat er sprake is van een dreigende instrumentalisering van geweld, dit als gevolg van ervaren druk op de middelen en vooral capaciteit. Dit brengt grote risico's met zich mee en heeft ook consequentie voor de bredere *esprit de corps* – korpsgeest – van de politie (Goodsell 2011). De politie dient een volwaardige professie te zijn met daarbij behorende vorming, kennis, vaardigheden en attitude. Dat betekent dus iets voor selectie en ook vorming en opleiding van *alle* medewerkers welke er in ieder geval toe zou moeten leiden dat professionals kunnen handelen conform de korpsgeest. Dit geldt overigens evenzeer voor gemeentelijke handhavers en de eigen organisaties. Ook gemeentelijke handhaving dient zich te ontwikkelen tot een daadwerkelijke professie, een beweging die ook al op veel plekken zichtbaar is.

Pluralisering van de politiefunctie met als belangrijk aspect de opkomst van private partijen is natuurlijk geen nieuw onderwerp waarover het nodige – ook met betrekking tot de Nederlandse situatie – is geschreven, zowel waar het gaat om de opsporing als waar het gaat om beveiliging en handhaving. In algemene zin geldt dat meer expliciet zou kunnen worden gekeken naar de voordelen en mogelijke risico's ten aanzien van verschillende (deel)functies in verschillende contexten. Een interessante ‘politiedenker’ op dit terrein is Malcolm Sparrow (2016 & 2014) die onder meer schrijft over het ‘managen’ van de grens tussen publieke en private uitvoering van de politiefunctie. De door hem onderscheiden risico's van privatisering lijken op voorhand maximaal waar het gaat om de toepassing van fysiek geweld. Binnen de staat – met zijn geweldsmonopolie – blijft de staat (en in afgeleide daarvan de politie) altijd verantwoordelijk voor de toepassing en mogelijk misbruik van geweld. Grote terughoudendheid lijkt geboden, zeker gezien de nadrukkelijke eigenstandige verantwoordelijkheid van de politie waar het gaat om het toezicht.

### **Verschuiving van het aandachtsgebied politie**

We stellen vast dat lange tijd door de Nederlandse politie (al dan niet door de reorganisatie-perikelen) in de achterliggende periode geen principieel standpunt is ingenomen over het geweldsmonopolie in relatie tot andere spelers in het veiligheidsdomein. Er is vooral gehandeld naar bevind van zaken. Dat heeft er toe geleid dat voortdurend de vraag opduikt: hoe nu verder met eventuele (gewelds)middelen voor de verschillende spelers in het veiligheidsdomein? Is er eigenlijk nog wel sprake van een geweldsmonopolie? Of is er inmiddels zoveel diversiteit dat van een monopolie geen sprake meer is?

Aan de ‘bovenkant’ van het geweldsspectrum is er door de taakstelling van de Koninklijke Marechaussee (Kmar) sprake van een dreigende vermenging van rollen en (politie)taken en aan de ‘onderkant’ vraagt men zich in de media bijna wekelijks af of handhavers (boa's), gelet op het domein waarin zij werkzaam zijn, niet met méér middelen de straat op moeten gestuurd moeten worden dan alleen met “een scherpe zakdoek”<sup>12</sup>. En aan de ‘zijkant’ is er de vraag over het (mogelijk) gebruik van fysiek geweld door civiele partijen zoals particuliere beveiligingsorganisaties. In de volgende paragrafen concentreren wij ons op geweld in relatie tot gemeentelijke handhaving in het publieke domein.

De korpsleiding weet zich bewust van het zich onvermijdbaar opdringende issue en heeft verschillende opdrachten uitgezet om richting te geven aan het brede vraagstuk van rondom Buitengewoon Opsporingsambtenaren. Overigens gaat het daarbij niet alleen over het vraagstuk van geweldsmiddelen<sup>13</sup> en het

---

<sup>12</sup> 1Vandaag 23-07-2018.

<sup>13</sup> Er is immers ook zorg over de direct toezichthoudende rol van de politie. Er is geen overall beeld van de boa's (aantal / certificering / inzet) en er is expliciet onhelderheid over de RTGB toets. Wie doet wat? De PA of het PDC? En wat is de rol van HRM? Dit alles heeft ook veel te maken met beschikbare capaciteit en de gerelateerde kosten. Interessant is dat de minister zich in een brief uitlaat over het ‘weggeven’ van de verantwoordelijkheid

monopolie daarvan. Evident is dat er behoefte bestaat aan helderheid over de rolverdeling. De taakvelden en functies zijn op papier nog wel te scheiden, maar in de praktijk is het onderscheid te vaag. Wie doet wat? En hoe zit het met de samenwerking? Op welke wijze krijgt de samenwerking vorm tussen de politie en boa's? Eerder zou de operationele regie bij de politie liggen<sup>14</sup>, later is er sprake van gelijkwaardige operationele samenwerking<sup>15</sup>. Dit type vragen komt voortdurend terug (Hoogewoning c.s. 2013; Oomkens 2017). Waar komen deze vragen vandaan?

Het afgelopen decennium is sprake van een ontwikkeling dat de politie zich minder richt op de toezichhoudende en handhavende taak en dat de gemeentelijke handhavers zich meer en meer op dat terrein gaan manifesteren, in het bijzonder in de grote steden. De nationalisering van de politie heeft er daarenboven aan bijgedragen dat de criminaliteitsvraagstukken van het OM met haar prioriteiten meer aandacht genieten dan de toezicht- en handhavingvragen rondom leefbaarheid van het bestuur. Daarnaast blijken de robuuste basisteams in de praktijk minder robuust dan was beoogd. Er zijn daarenboven aanmerkelijk minder staande houdingen door de politie voor handhavingstaken dan in het verleden.

Langzaam dreigt lokale handhaving te verdwijnen uit de gevoelde verantwoordelijkheid van de politie. Staat de politie nog voldoende voor lokale politiezorg of trekt zij uit de wijken? Deze vraag komt impliciet ook aan de orde bij de Cie. Kijken (Evaluatie Politiewet 2012). De commissie beveelt aan te voorkomen dat er gaandeweg een nieuwe politielag ontstaat van lokale toezichthouders en handhavers waarbij vooral de aandacht uitgaat naar de gemeentelijke buitengewone opsporingsambtenaren (boa's). Dat laat zich eenvoudig opschrijven, maar het lijkt op water vasthouden in je handen. Het gaat onvermijdelijk druppen en zo is het ook met het denken over die nieuwe politielag. Want als de politie een leemte ten aanzien van lokale handhaving laat ontstaan komen boa's, al dan niet bewust, in het domein van (on)veiligheid. En worden dús geconfronteerd met agressie en geweld. Of je dat nu wilt of niet.

In aansluiting op eerdere brieven van de minister over toezicht en handhaving in de openbare ruimte (zie bijvoorbeeld TK, 2013-2014, 28 684, nr. 402) is het toezicht en de handhaving in de openbare ruimte vooralsnog de gedeelde verantwoordelijkheid van gemeentelijke boa's en politie:

*"Gemeenten zorgen met gemeentelijke buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) voor ogen en oren op straat. De boa's hebben een beperkte opsporingsbevoegdheid en kunnen daar ingrijpen waar de leefbaarheid wordt aangetast door overtredingen die overlast veroorzaken en tot kleine ergernissen leiden. Gemeenten kunnen met hun boa-beleid een extra impuls geven aan de leefbaarheid in hun gemeente. De politie heeft algemene opsporingsbevoegdheid en is primair aan zet waar het gaat om het handhaven van de openbare orde en de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Deze taak- en bevoegdhedenverdeling tussen politie en boa's biedt optimale kansen voor het vergroten van leefbaarheid en veiligheid op straat, de regie hiervoor ligt bij de lokale driehoek".*

Weliswaar bestaat op ministerieel niveau het voornemen om bij de doorontwikkeling van het politiebestedel nadrukkelijk de politiefunctie in den brede in ogenschouw te nemen, maar dat lost de acute vraag van vandaag

---

rondom toetsing aan derden. Pragmatische overwegingen overheersen en ogenschijnlijk staat men bij J&V 'zo dicht op het schilderij' dat men voorbij gaat aan de fundamentele vraag over de toedeling van geweldsmiddelen.

<sup>14</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014 28 684 nr. 402.

<sup>15</sup> Zie voor het spanningsveld (2014) Van Stokkom & Eikenaar.



niet op<sup>16</sup>. De minister is ook niet voornemens in te gaan op het voorstel van de Stichting Maatschappij en Veiligheid (2018) de boa's bij de politie onder te brengen<sup>17</sup>.

### **Blijvende onduidelijkheid in de handhaving**

Politiek is wellicht het pleit (even) beslecht, de praktijk moddert voort. De praktijk is immers dat er bij boa's een begrijpelijk vraag blijft om handboeien, wapenstok, pepperspray en soms ook het vuurwapen. Want theoretische – al dan niet historische – beschouwingen of wensdenken wat het beste zou zijn, nemen niet weg dat de praktijk van het werk van de boa voortdurend in verband wordt gebracht met geweld. Het onderwerp is in de media een voortdurend terugkomend item.

Het belangrijkste rechtsstatelijke argument om het geweldsmonopolie bij de politie te houden is dat de politie namens de overheid gemandateerd is een einde te maken aan 'onveiligheidssituaties' en een gewenste uitkomst af te dwingen. Desnoods, zoals dat heet, met geweld. Waar andere partijen een stap terug kunnen doen, ligt er bij de politie de plicht c.q. de verantwoordelijkheid een stap naar vóren te zetten. De politie staat in haar beleidsreacties in algemene zin op het standpunt dat de rol van Buitengewoon Opsporingsambtenaren zich beperkt tot toezicht en handhaving, en dat zij *niet* de taak (en verplichting) hebben om indien noodzakelijk met toepassing van geweld hun taken te verrichten. Feitelijk zouden zij, als zij tijdens hun handhavende taak met agressie of geweld worden geconfronteerd, een stap terug moeten doen. Slechts in zeer goed beargumenteerde situaties zou hier een uitzondering op kunnen worden gemaakt, bijvoorbeeld boa's zoals de boswachter die werkzaam zijn in een ver afgelegen buitengebied zonder adequate back-up van de politie.

In de polemiek rondom dit onderwerp wordt als tegenargument ingebracht dat ook boa's die stap naar voren móeten maken 'omdat de burger dat van ons verwacht'<sup>18</sup>: "Je ziet een ruzie in het verkeer uit de hand lopen en als je ingrijpt moet je jezelf kunnen verdedigen. Niet ingrijpen draagt dan ook niet bepaald bij aan het gezag van BOA". Een relevant argument. Maar feit blijft dat gelegitimeerd geweld-gebruik niet gaat om de 'verdediging' (zoals bij burgers), maar om de verplichting te kunnen doorpakken. In dergelijke 'grijze gebieds-situaties' wordt van boa's 'van overheidswege' niet verwacht in te grijpen. En als boa's tóch in situatie van agressie terecht komen, worden ze zoals gesteld geacht een stap terug te doen. En snel te politie te waarschuwen.

In theorie is dat uitlegbaar maar de realiteit is inconsequent en onbevredigend. Inconsequent omdat de boa's wél beschikken over een titel van opsporingsbevoegdheid. De minister van Justitie en Veiligheid kan ook bepalen dat een boa geweld of vrijheidsbeperkende middelen kan gebruiken en bevoegd is tot veiligheidsfouillering (Politiewet 2012), in deze beleidsregels aangeduid als politiebevoegdheden.<sup>19</sup> Er kunnen aan een boa geweldsmiddelen worden toegekend. Daarbij gaat het naast handboeien over wapenstok, pepperspray, vuurwapen en surveillancehond. Dit oogt inconsequent wanneer wél vanwege de minister gesproken wordt over 'het geweldsmonopolie in handen van de politie'.

Afgezien van inconsistentie is de praktijk tevens onbevredigend omdat 'het systeem' werkt bij de gratie van geoliede samenwerking tussen de politie en buitengewoon opsporingsambtenaren, zoals adequaat beschreven in de nota (september 2018) *BOA en politie, niet naast elkaar, maar met elkaar*. Het zou dus een geoliede samenwerking moeten zijn. Maar zover is het zeker (nog) niet. In de brief van de minister (15 juni 2018) wordt

---

<sup>16</sup> Brief van de minister van Justitie en Veiligheid (15 juni 2018) met de kabinetsreactie op de Evaluatie Politiewet 2012.

<sup>17</sup> <https://www.gemeente.nu/veiligheid/boa/boas-moeten-onderdeel-van-nationale-politie-woorden/>

<sup>18</sup> Omdat de burger dat van ons verwacht – handhaving sterk in de openbare ruimte – (VNG maart 2016)

<sup>19</sup> Beleidsregels Buitengewoon Opsporingsambtenaar, Staatscourant 10 juli 2017

gesteld dat het stelsel van toezicht en handhaving in de openbare ruimte in de basis een robuust systeem zou zijn. Niettemin wordt ook door de minister geconstateerd dat er voor het optimaal functioneren van het stelsel verbeteringen mogelijk zijn. Dat zou wel eens een understatement kunnen zijn. De Minister is hierover in gesprek met de VNG, het openbaar ministerie en de politie. Over de uitkomsten hiervan wordt zal de Kamer later worden geïnformeerd.

De vraag is of de praktijk hierop kan wachten. Want ondertussen klinkt de roep om bewapening met stok en spray steeds luider. “Je kunt er op wachten dat men boa’s vroeger of later gaat bewapenen”, aldus Cyrille Fijnaut, verwijzend naar de Franse *Police Municipale*, de stadswachten die werden bewapend nadat één van hen het slachtoffer werd van geweld. Fijnaut noemt dat een escalatie die je niet moet willen.<sup>20</sup>

### Discussie wordt gevoerd

Met betrekking tot het vraagstuk rondom de boa zijn veel ontwikkelingen gaande. Overigens beperkt zich dat niet tot het wel of niet bewapenen, maar ook over de rol en functie.

- o Omdat de burger dat van ons verwacht – handhaving sterk in de openbare ruimte (VNG maart 2016)
- o De toekomst van lokale handhaving *reframed* (Auke J. Van Dijk, SMV april 2017)
- o Lokale handhaving door de Nationale Politie: een discussienota (SMV, mei 2017)
- o Wijziging BOA beleid - brief aan V & J, directie stadstoezicht grote 4 (Rotterdam, juni 2017)
- o Beleidsregels buitengewoon Opsporingsambtenaar (Staatscourant, juli 2017)
- o Evaluatie Politiewet 2012 (Commissie Evaluatie Politiewet, november 2017)
- o De politie van overmorgen – plan van aanpak. Strategie & Transitie politie (februari 2018)
- o Nationale politie: twee taken, één organisatie (SMV, april 2018)
- o Strategische verkenning – naar de continue dynamiek tussen wat van de eenheid wordt gevraagd, wat zij realistisch kan bieden en wat haar positie is. (politie Amsterdam, april 2018)
- o BOA en politie, niet naast elkaar, maar met elkaar – Verkenning politie over samenwerking met Boa’s (J. van Hoorn e.a. september 2018)
- o Versterken van veerkracht en vertrouwen (interview BM Lieke Sievers, *Tijdschrift voor de Politie*, jg.79, nr.9, 10, 2017)
- o Naar een weerbare samenleving (Pieter Winsemius, voorzitter BOA-platform, december 2017)

Het algemene beeld van de discussie is dat – hoewel veel ‘op papier’ goed is geregeld – een heldere standpuntbepaling node wordt gemist. Dit geldt in het bijzonder de geweldsmiddelen en -bevoegdheden van de boa’s in de openbare ruimte. De huidige toekenning van geweldsmiddelen maakt gezien de landelijke variatie een ‘toevallige’ indruk en dit zet druk op de gemeente als werkgever van handhavers. Bijvoorbeeld: waarom heeft men elders wel pepperspray? Daarnaast is er soms het gevoel dat ‘de politie er niet is’ terwijl het lokale bestuur – burgemeesters maar zeker ook wethouders op onderscheiden domeinen – wel geacht worden te handelen. Dat zet druk om boa’s in te zetten op plekken met risico’s op geweld. Dat is begrijpelijk maar ongewenst. De discussie over de boa’s dreigt daarmee te verworden tot een discussie over een nieuwe gemeentepolitie, terwijl het zou moeten gaan over de toekomst van Toezicht- en Handhaving door de gemeente in samenwerking met de politie. Dat vraagt wel ook wel iets van de politie. De eerdergenoemde nota ‘BOA en politie, niet naast elkaar maar met elkaar’ geeft een waardevolle richting aan. Zaak is wel dat het lokaal bestuur overtuigend wordt gerustgesteld dat het de politie ernst is met lokale veiligheid (zie slotparagraaf).

---

<sup>20</sup> VK 4 augustus '18 p2

### **Alles overziend het volgende**

De politie (en krijgsmacht) is als zwaarmacht van de staat aangewezen en geeft feitelijk inhoud aan het geweldsmonopolie van de overheid. De rechtsstatelijke keuze is principieel en er is geen aanleiding om deze principiële stellingname te wijzigen. Het (potentieel) gebruik – of de expliciete dreiging daarmee – van geweld in overeenstemming met de vereisten van de context – de basis voor de discretionaire bevoegdheid – is en blijft voorbehouden aan de politie. Geweld is expliciet niet een middel zoals andere middelen, maar is rechtstreeks verbonden met het geweldsmonopolie en de daarop gebouwde instituties, in het bijzonder de rechtsstaat. Dat stelt dus ook hoge eisen aan de organisatie die uitvoering geeft aan het geweldsmonopolie. Die institutie noemen we 'politie'. Tegelijkertijd: dit alles veronderstelt dat de overheid 'in voldoende mate' zorgdraagt voor de veiligheid van burgers en het gebruik van overig geweld ziet als een aantasting van het hoogste gezag. Het gaat hier om het volledige geweldsspectrum – van 'extreem' tot 'dagelijks'.

Het bovenstaande is een normatieve en ook nadrukkelijk klassieke stellingname (Waltz 1979). Er zou – bijvoorbeeld – tegen ingebracht kunnen worden dat het geweldsmonopolie van de staat niet langer de definiërende karakteristiek is van wat de staat – en daarmee de politie – behelst. Bijvoorbeeld omdat de essentie van de functie is veranderd onder invloed van maatschappelijke en technologische ontwikkelingen en dat de basis nu kan worden gevonden in de integriteit van (publieke) informatie en informatiesystemen en het bijdragen aan trans- en internationale ordeningsregimes, onder meer ten aanzien van migratie en het bestrijden van daarmee samengaan uitwassen als mensenhandel en – smokkel. Dit nu kan zeker niet worden uitgesloten (van Dijk 2004; Leander 2004). Sterker nog, ook de nationale staat is in historisch perspectief uiteindelijk ongetwijfeld van voorbijgaande aard (Willke 2001; Dasgupta 2019)<sup>21</sup> maar het leek beter daar niet meteen van wakker te liggen. Echter, de aan strikte voorwaarden gebonden institutionalisering van fysiek geweld lijkt een minimumvereiste – een onbetwistbaar fundament – waarop iedere volgende denkbare ontwikkeling is gebouwd (Punch 2010 & 2012; Jackson 2013). Dat betekent dus een onomwonden keuze voor 'de burger' als concreet – ademend en denkend – mens met onvervreemdbare rechten (Wood 2016) die zijn vastgelegd in de voor de Nederlandse politie centraal staande waarden van de rechtsstaat.

Daarbij staat het geweldsmonopolie niet op zichzelf maar is het onderdeel van een bredere verzameling karakteristieken die in samenhang bepalend zijn voor de toegevoegde waarde van de politie. Zoals gesteld:

- de mogelijkheid tot gelegitimeerde uitoefening van geweld;
- de beschikking over opsporingsbevoegdheden;
- de continue aanwezigheid in de frontlinie van de samenleving en de hierop toegespitste professionaliteit;
- de daarmee samenhangende informatiepositie en;
- de maatschappelijke verankering.

Het is deze unieke combinatie die de basis vormt voor de positie van de politie *in de samenleving ten behoeve van de samenleving*. Volgens ons is dit de basis van de politiefunctie, waarbij zich vanzelfsprekend tal van vraagstukken voor doen deze in de huidige context vorm te geven. Hier echter beperken we ons tot de vraag naar het gebruik van fysiek geweld – als één van de ingrediënten van de toegevoegde waarde van de politie – en stellen vast dat als er niet op overtuigende wijze inhoud wordt gegeven aan het monopolie op legitiem gebruik van geweld dit de bestaande – brede en samenhangende – politiefunctie en –organisatie fundamenteel ter discussie stelt. Dat kan, maar dan moet er ook een fundamentele discussie worden gevoerd, geen pragmatische.

---

<sup>21</sup> <https://www.theguardian.com/news/2018/apr/05/demise-of-the-nation-state-rana-dasgupta>

Hoe staat het er dan voor met bovenstaande verzameling karakteristieken? Het lijkt er op dat de politie waar het gaat om lokale handhaving nu tegen een grens dreigt aan te lopen als het gaat om de informatiepositie en maatschappelijke verankering. Het zijn nu in toenemende mate de gemeenten – soms relatief los van de politie – die zowel de informatiepositie als de aanwezigheid in de frontlinie en maatschappelijke verankering ‘naar zich toe halen’ en het is zaak dat de politie voldoende aangesloten blijft. Zoals beschreven in het historisch overzicht is er altijd sprake van een heen- en weer- bewegen tussen instemming en beheersing – tussen ondersteunen en beperken – maar is het daarbij wel zaak de brede politiefunctie in stand te houden. Indien één – of meer – van de vijf beschreven karakteristieken niet langer geldt, is er sprake van een fundamentele wijziging, ook al is daar nooit officieel toe besloten. Ten aanzien van het geweldsmonopolie geldt dat we op een moment zijn aangeland dat we er niet langer komen met ‘handelen naar bevind van zaken’. Dat zou er namelijk zonder twijfel toe leiden dat een toenemend aantal gevarieerde spelers fysiek geweld zal gaan toepassen.

## Advies

We komen dan tot de volgende algemene adviezen, in de wetenschap dat daarnaast – en in de uitwerking daarvan – zich nog een veelheid aan vragen voordoet. Het begint echter met de keuze voor een richting en de bereidheid daar ook consequenties aan te verbinden. De adviezen betreffen vanzelfsprekend de opdracht: 'Het gebruik van geweld door veiligheidspartijen in het licht van de betekenis van het geweldsmonopolie'. Daarbij is de (succesvolle) aanspraak op het monopolie van legitiem gebruik van fysiek geweld dus het perspectief. Deze al dan niet succesvolle aanspraak is geen zuiver theoretische kwestie maar zeker ook empirisch. We spreken ons dus ook noodgedwongen uit over wat er praktisch wordt gevraagd van de politie in relatie tot het innemen van een standpunt over dit vraagstuk. Het geweldsmonopolie gaat altijd over principe EN praktijk.

Daarnaast is de politie – we herhalen wat we in de inleiding aangeven – geen monopolist op het veiligheidsdomein. Dat is niet alleen feitelijk niet het geval maar ook ongewenst. De politie is nadrukkelijk één van de partijen – publiek en privaat – en dat is sinds de commissie Roethof (1984) een essentiële karakteristiek van het veiligheidsdomein. Dat vraagt dus om positionering en kan leiden tot veel verschillende typen relaties voor verschillende onderwerpen, variërend van afbakening en coördinatie tot fusie. In deze notitie gaat over één van die onderwerpen: het (dreigen met) fysiek geweld.

### 1. Maak blijvend en principieel onderscheid tussen de krijgsmacht en de politie waar het gaat om (de dreiging met) fysiek geweld.

Essentie van de politiefunctie is maatschappelijke integratie – *orde binnen de samenleving* – en voor de krijgsmacht effectief optreden tegen *vijanden van de samenleving*. Voor het gebruik van geweld door de krijgsmacht geldt dat dit in beeld komt in uitzonderlijke omstandigheden of ervaren acute risico's hoog in het geweldsspectrum. Het heeft de voorkeur af te zien van een structurele rol voor de krijgsmacht binnen de reguliere politiefunctie.

- a. Inzet van de Dienst Speciale Interventies dient beperkt te blijven tot uitzonderlijke omstandigheden en niet te worden tot een structureel onderdeel van de reguliere politiefunctie zoals dat nu dreigt bij het aanhouden van vuurwapengevaarlijke verdachten.
- b. Inzet van de Koninklijke Marechaussee dient zich te beperken tot strikt afgebakende en herkenbare taken. Concreet gaat het hier over grensbewaking in enge zin en de zogenoemde hoog-risico beveiliging.
- c. De wijze waarop de Marechaussee is opgenomen in de politiewet is een impliciete uitnodiging tot verdere ongewenste vervalting van krijgsmacht en politie waar het gaat om (de dreiging met) fysiek geweld. In plaats van verdere vervalting dient te worden gekozen voor structurele samenwerking op basis van een helder onderscheid tussen politie en krijgsmacht. Dat dient ook in de wettelijke grondslag tot uitdrukking te komen. Het advies is te bezien op welke wijze dit kan worden vormgegeven.

### 2. Geen geweldsmiddelen in het publieke domein voor anderen dan de politie.

De politie is de enige partij – naast de krijgsmacht in uitzonderlijke omstandigheden – in de publieke ruimte die *vanuit de aard van de functie* bevoegdheden en middelen heeft voor de toepassing van fysiek geweld. Dat geldt nadrukkelijk niet voor de boa's in het kader van toezicht en handhaving door de gemeente.

- a. De toekenning van geweldsmiddelen aan boa's in het kader van toezicht en handhaving is ongewenst en daar waar hier reeds sprake van is dient dit te worden herzien.
- b. Herbevestigd moet worden dat de politie aanspreekbaar blijft op de handhaving van de kleine norm, inclusief verkeer. Dit vraagt nadrukkelijk het opnieuw inhoud geven aan de verantwoordelijkheid voor

handhaving in de leefomgeving. Dat betekent een revitalisering van een aandachtsgebied dat het afgelopen decennium verwaarloosd is geworden. Dit duldt weinig uitstel.

- c. Politie en handhavers werken horizontaal samen op basis van gelijkwaardigheid maar zijn niet gelijk. In geval van nood (crisis) vallen de handhavers onder operationele aansturing van de politie, die immers over algemene bevoegdheden beschikt waaronder de zwaarmacht. De gelijkwaardigheid manifesteert zich ook in de spelregels die gelden in de acute situatie: prioriteit 1 is voor iedereen, en assistentie collega geldt ook voor de handhaver. De politie functioneert dus direct als back-up voor boa's die in moeilijke situaties komen. Dat heeft niets vrijblijvends. Als het nodig is, moet de politie er zijn<sup>22</sup>. Ook voor deze aanbeveling geldt dat de urgentie hoog is en de tijdshorizon beperkt.
- d. In veel gemeenten is géén sprake van een integraal veiligheidsbeleid. Politie en boa's opereren op basis van een eigen agenda. De centrale agenda van de politie sluit veelal niet aan bij de agenda van de boa's in gemeenten. Driehoeken dienen hier nadrukkelijk(er) op te sturen. De politie is erop gericht om optimaal samen te werken met andere veiligheidspartijen. Dit kan vorm krijgen via programmasturing<sup>23</sup>. De nota *BOA en politie, niet naast elkaar maar met elkaar*, is daarbij leidend<sup>24</sup>.
- e. Een deel van de groei van de boa's is een impliciete vraag naar politiecapaciteit. Aangezien er nu gekozen is voor landelijk beheer kan minder eenvoudig tegemoet gekomen worden aan specifieke in zichzelf gerechtvaardigde vragen naar politiecapaciteit. Aangezien gemeenten wel in een kortlopende cyclus extra middelen kunnen investeren in gemeentelijke diensten wordt daar dan soms bij gebrek aan een alternatief voor gekozen. Het advies is het mogelijk te maken voor gemeenten een aanvraag te doen voor extra politiecapaciteit. Deze capaciteit is dan alleen beschikbaar voor de prioriteiten van de driehoek. De gedachten gaan daarbij uit naar een gemaximaliseerde procentuele uitbreiding gekoppeld aan het niveau van de basisteams. Het betreft politiemedewerkers die daarmee dus niet vrijelijk binnen de brede context van de Nederlandse politie op ander wijze kunnen worden ingezet. Dit ontslaat de politie vanzelfsprekend niet van de opdracht lokale politiezorg sowieso adequaat vorm te geven. Het gaat hier om een noodzakelijke reparatie als gevolg van de (te) grote afstand tussen beheer en gezag.
- f. De boa's zijn reeds bij de vorige reorganisatie (1993) opgenomen in de politiewet. Gezien de groei en professionalisering van (gemeentelijk) toezicht en handhaving lijkt de tijd rijp te komen tot een afzonderlijke structurele wettelijke basis van deze functie.

### **3. Er dienen geen geweldsbevoegdheden te worden toegekend aan private partijen.**

Private partijen en fysiek geweld zijn een slechte combinatie, het advies is die richting niet op te gaan. Sowieso blijft fysiek geweld altijd de verantwoordelijkheid van de overheid en in afgeleide daarvan van de politie.

- a. Toezicht op geweld en geweldsmiddelen is nadrukkelijk onderdeel van het leerdicht van het geweldsmonopolie en niet een willekeurige korpschef-taak en de politie dient daartoe voldoende te zijn toegerust. De Nederlandse politie zou er goed aan doen deze verantwoordelijkheid buitengewoon serieus te nemen en dit ook te communiceren met de minister en maatschappij.
- b. Waak tegen pseudo-privatisering van fysiek geweld. Geweldsbevoegdheden en de inzet van geweldsmiddelen vraagt om medewerkers met een gedegen vorming en opleiding en dient te worden omkleed met stringente waarborgen. De politie dient daarbij geen risico's te nemen.

---

<sup>22</sup> Overigens veronderstelt dat zeer professionele boa's die niet door onbekwaamheid zorgen voor onnodige escalatie.

<sup>23</sup> PIO 2005

<sup>24</sup> De nota *BOA en politie, niet naast elkaar maar met elkaar* (september 2018)

#### **4. Voorkom dat geweld binnen de politie wordt gezien als een instrument.**

Ten aanzien van geweldsgebruik door de politie en de discussie over de geweldsmiddelen is ons generieke advies te waken tegen instrumentalisering van geweld, maar daarentegen vast te houden aan de praktijk waarbij geweld – net als overigens het strafrecht en in het verlengde daarvan – ultimum remedium blijft en dat alles gericht is op de-escalatie en grote terughoudendheid. Geweldsmiddelen en bijbehorende training hebben zeer concrete gevolgen voor de praktijk. Belangrijker nog dan de training in beroepsvaardigheden is dat de mogelijke toepassing van geweld onderdeel uitmaakt van een volledige opleiding met bijbehorende vorming en internalisering van de rechtsstatelijke waarden. De discretionaire bevoegdheid – uiteindelijk worden afwegingen rond geweld altijd gemaakt in unieke concrete omstandigheden – maakt dat voor de politie de waarden van de rechtsstaat noodzakelijkerwijs centraal moeten staan. In die zin is de politiemedewerker in het optreden daadwerkelijk ‘drager van de waarden van de rechtsstaat’. Dit is ook precies waarom ‘geweld’ niet apart te verkrijgen is.

Opleiding en vorming vormen de essentie van de kwaliteit en rechtsstatelijkheid van de politie. Vasthouden aan de noodzakelijke vorming is het startpunt: vertrek vanuit daar. In het besef dat capaciteit altijd eindig is – terwijl dat niet geldt voor de vraag naar veiligheid – dient er nadrukkelijk meer naar de effecten op lange termijn gekeken te worden. Het is tijd dat de Nederlandse politie zich als professie positioneert en zich ontworstelt aan de greep van de onmiddellijkheid en het daarbij behorende voortdurende falen en het oplopen van ‘onbetaalde rekeningen’.

#### **Tot besluit**

De adviezen gaan uit van een perspectief op ‘het soort politie dat we willen zijn’ en er is juist nu nood aan het verkleinen van de afstand tussen ‘willen’ en ‘zijn’. Dat betreft in het bijzonder het geweldsmonopolie – in combinatie met de andere genoemde unieke karakteristieken, in het bijzonder de maatschappelijke verankering. De complexiteit van de positie van de Nederlandse politie – inclusief reeds in PIO omschreven karakteristieken als politisering en overvraging – is volstrekt helder. Dat blijkt ook al uit deze notitie en het groot aantal onderwerpen dat noodzakelijkerwijs voorbij komt – en die ieder op zich weer een wereld vormen – in een poging iets te zeggen over een schijnbaar afgebakend onderwerp als fysiek geweld. De expliciete keuze voor een principiële en ondeelbare politiefunctie – ‘brede samenhangende taakuitvoering’ – betekent ook voortdurend zoeken naar de maximale toegevoegde publieke waarde. Dat is onvermijdelijk ingewikkeld, een balansoefening waar de politie ook nooit alles naar volle tevredenheid zal kunnen doen. Maar, het geweldsmonopolie zoals hiervoor beschreven – in combinatie met aanwezigheid in de frontlinie, professionaliteit, algemene opsporingsbevoegdheid, informatiepositie en maatschappelijke verankering – is voor een blijvend voldoende legitieme balansoefening cruciaal. Andere wellicht eenvoudiger opties zijn ook mogelijk, maar wij kiezen daar niet voor.

Om toch een doorkijk te geven waar het gaat om fysiek geweld: mocht het niet lukken/kunnen de uiteengezette lijn te volgen, dan dient serieus onderzoek te worden verricht naar de vraag of geweldsgebruik als een aparte professie kan worden gezien en als zodanig dan ook moet worden geïntroduceerd. Een en ander kan dan vorm krijgen door daadwerkelijke professionalisering inclusief registratie – conform bijvoorbeeld BIG-register – en het jaarlijks halen van punten. De organisaties doen er dan minder toe en de professional komt centraal te staan. De politie zou in dit scenario haar verantwoordelijkheid kunnen nemen voor de ‘distributie’ van het geweldsmonopolie. Zoals gezegd, wij zijn daar niet voor, maar het is beter dan het toestaan van een impliciete uitholling en de facto beëindiging van het geweldsmonopolie zonder expliciete keuze en bijbehorend beleid en uitvoering.





## Literatuur Geweldsmonopolie

Achterhuis, Hans (2008) *Met alle geweld. Een filosofische zoektocht*. Rotterdam: Lemniscaat.

Adviescommissie gewapende particuliere beveiliging tegen piraterij (augustus 2011) *Geweldsmonopolie en piraterij*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Akkerman, Mark (2011) *De opkomst van de nieuwe huurling. Over Nederlandse private diensten in de militaire- en veiligheidssector*. Amsterdam: Campagne tegen Wapenhandel.

Bayley, D.H. (1985) *Patterns of Policing. A Comparative International Analysis*. New Brunswick: Rutgers University Press.

Bittner, Egon (1970) *The Function of the Police*. Rockville: Center for Studies of Crime and Delinquency, National Institute of Mental Health, Crime and Delinquency, Issues Series.

Bittner, Egon (1990) *Aspects of Police Work*. Boston: Northeastern University Press.

Brodeur, Jean-Paul (2010) *The policing Web*. Oxford (UK): Oxford University Press.

Circulaire Buitengewoon Opsporingsambtenaar (2011), 5679441/10, 10 januari 2011. Staatscourant Nr. 926.

Commissie Kleine Criminaliteit / cie. Roethof (1984) *Interimrapport*.

Creveld, Martin L. van (1991) *The Transformation of War*. New York: Free Press.

Dasgupta, Rana (to be published 2019) *After Nations*.

Dijk, Auke J. van & Frank Hoogewoning & Maurice Punch (2018) 'Running on empty. Reinvigorating policing through 'what matters'' in *Cahiers Politiestudies*, 2018-3, nr.48, pp.179-194.

Dijk, Auke J. van (2017) *De toekomst van lokale handhaving reframed*. Essay voor de Stichting Maatschappij en Veiligheid <http://www.maatschappijveiligheid.nl/wordpress/wp-content/uploads/2017/05/SMV-essay-Auke-van-Dijk-Lokale-handhaving.pdf>

Dijk, Auke J. van & Pieter-Jaap Aalbersberg (2017) 'Gemeentelijke handhaving en politie: hoe moeten ze zich tot elkaar verhouden?' in *het Tijdschrift voor de Politie*, jg.79 / nr.1, pp.6-8.

Dijk, Auke van & Frank Hoogewoning & Bernard Welten (2016) Blijft de politie voldoende dichtbij? *Agora Politie & Veiligheid*.

Dijk, Auke van & Frank Hoogewoning (2016) Vuurwapengebruik politie. *Agora Politie & Veiligheid*.

Dijk, Auke van & Frank Hoogewoning (2016) Politiewerk en terroristische dreiging. *Agora Politie & Veiligheid*.

Dijk, Auke van & Frank Hoogewoning & Maurice Punch (2015) *What Matters in Policing? Change, Values and Leadership in Turbulent Times*. Bristol: Policy Press.

Dijk, A.J. van & F.C. Hoogewoning (2014) 'Visieontwikkeling binnen de Politieprofessie' in E.R. Muller, E. van der Torre, A.B. Hoogenboom & N. Kop (red.) *Politie. Studies over haar werking en organisatie*. Derde druk, pp.501-528. Den Haag: Wolters Kluwer.

Dijk, Auke J. van (november 2004) *Vermenging van binnenlandse en buitenlandse veiligheid: de democratische rechtsstaat en de organisatie van veiligheid*. Werkdocument Raad voor het openbaar bestuur (Rob2004083919)

Dijk, Auke J. van (mei 2001) *Veiligheidsconstructie: een maatschappelijk perspectief op de taakontwikkeling van de politie*. Preadvies Raad voor het openbaar bestuur. Publicatie van een bewerkte versie met de titel 'Veiligheidsconstructie' in E.R. Muller red. (2004) *Veiligheid. Studies over inhoud, organisatie en maatregelen*, pp.397-453. Alphen aan den Rijn: Kluwer

Dijkhuis, G. (1982) *Niet alleen met stok en steen. Een literatuuranalyse van niet-gewelddadige methoden van rebeheersing*. Oegstgeest: Instituut Foss.

Ducheine, P.A.L. (2008) *Krijgsmacht, geweldgebruik en terreurbestrijding*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

Duivenvoorden, Eric (2015) *Rebelse jeugd: hoe nozems en provo's Nederland veranderden*. Amsterdam: Nieuw Amsterdam.

Eikelenboom, Siem (2007) *Niet bang om te sterven. Dertig jaar terrorisme in Nederland*. Amsterdam: Nieuw Amsterdam.

Elias, Norbert (1936 / 1982) *Het civilisatieproces. Sociogenetische en psychogenetische onderzoeken*. Deel I en II. Utrecht / Antwerpen: Het Spectrum.

Elseviers Politieke Bibliotheek, deel XII (2014) *De geboortepapieren van Nederland. De Unie van Utrecht, de Apologie van Willem van Oranje en het Plakkaat van Verlating in hedendaags Nederlands*. Ingeleid en gededd door Coos Huijsen en Geerten Waling. Amsterdam: Elsevier Boeken.

Fijnaut, C.J.C.F. (1979) *Opdat de macht een toevlucht zij? Een historische studie van het politieapparaat als politieke instelling*. Antwerpen / Arnhem: Kluwer.

Fijnaut, C.J.C.F. (2007) *Een staatsinstelling in de maalstroom van de geschiedenis*. Amsterdam: Boom.

Garland, David (1996) 'The limits of the sovereign state. Strategies of crime control in contemporary society'. *The British Journal of Criminology*, vol.36, no.4, pp. 445-471.

Giddens, Anthony (1987) *The Nation-State and Violence*. Berkeley: University of California Press.

Gijsenbergh, Joris (2017) *Democratie en gezag. Extremismebestrijding in Nederland, 1917-1940*. Proefschrift Radboud Universiteit Nijmegen.

Goodsell, Charles T. (2011) *Mission Mystique. Belief systems in public agencies*. Washington, D.C.: CQ Press.

Gunther Moor, L. & C.D. van der Vijver (2007) 'Politie en krijgsmacht' in C.J.C.F. Fijnaut e.a. red. *Politie. Studies over haar werking en organisatie*, pp. 1101-1118. Deventer: Kluwer.

*Handleiding voor het beteugelen der woelingen*, 18 juli 1932, NA, Collectie Ministerie van BZK: Afd. BB (2.04.57) inv.nr. 1096, f. 2, 30, 46 (Gijsenbergh 2017)

Hoogewoning, Frank & Martin Hurkens & Willem van der Kolk (26 april 2013, versie 2.0) *Zij-aan-zij, hand-in-hand. Uitgangspunten van de politie met betrekking tot toezicht en handhaving in de publieke ruimte*. Advies ten behoeve van portefeuillehouders Nationale Politie.

Jackson, Jonathan, Huq, Aziz Z., Bradford, Ben and Tyler, Tom R. (2013) 'Monopolizing force?: police legitimacy and public attitudes towards the acceptability of violence'. LSA research Online.

Kuiper, J, e.a. (2004) *Rust'loos Weekend*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Kuiper, Jelle (maart 2000) 'Een toekomst voor de politie' in Kuiper, J, e.a. (2004) *Rust'loos Weekend*, pp. 81-92. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Leander, Anna (2004) *Globalisation and the State Monopoly on the Legitimate use of Force*. Political Science Publications No. 7/2004. Odense: University of Southern Denmark.

Leunis, Jelle (2014) *The road to regulation of private military and security companies: An analysis of the (re-) articulation of the norms governing the legitimate use of force*. Submitted for the Degree of Master of Philosophy, Department of Peace Studies, University of Bradford.

- Leeuwe, J.M.D. van (2008) 'De inhuur van private militaire bedrijven in operatiegebieden' in *Militaire Spectator*, Jaargang 177, nummer 4, pp.240-245.
- Meershoek, A.J.J. (2004) 'Hoofdcommissaris van politie in Amsterdam: Dirigent, ideoloog, verbindingsman' in Kuiper, J, e.a. (2004) *Rust'loos Wakend*, pp. 7-80. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Meershoek, G. (2007) *De gemeentepolitie in een veranderende samenleving*. Amsterdam: Boom.
- Meershoek, A.J.J. (2012) *Onzichtbaar, integer, weinig gerespecteerd. Grondstrekken van een Nederlandse politietraditie*. Programma Politie & Wetenschap, Apeldoorn. Amsterdam: Reed Business.
- Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (Memorie van toelichting)  
[https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j4nvg5kjq27kof\\_j9vvij5epmj1ey0/vjzymwp4efxp/f=/kst23478n3k2](https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j4nvg5kjq27kof_j9vvij5epmj1ey0/vjzymwp4efxp/f=/kst23478n3k2)
- Wet ter Bescherming Koopvaardij (voorstel van wet houdende regels voor de inzet van gewapende particuliere maritieme beveiligers aan boord van Nederlandse koopvaardij schepen). TK 2016-2017, 34558, nr. 5 en nr. 6. Stemmingen 13 maart 2018, TK 60 (aangenomen).
- Ministerie van Veiligheid en Justitie / Centrale Eenheid Strategie (augustus 2016) *Recht en veiligheid in de 21<sup>e</sup> eeuw. Discussiestuk over de strategische uitdagingen voor het ministerie van Veiligheid en Justitie*.
- Naeyé, J, red. (2006) *Hard én zacht. Geweld in de publiekscontacten van de politieregio Amsterdam-Amstelland*. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Neuteboom, P.C.J. & P.A.L. Ducheine (2007) 'Krijgsmacht, politie en nationale veiligheid: The Peel's principles of policing revisited' in C.J.C.F. Fijnaut e.a. red. *Politie. Studies over haar werking en organisatie*, pp. 1119-1156. Deventer: Kluwer.
- Nozick, Robert (1974 / 2013) *Anarchy, State and Utopia*. New York: Basic Books.
- Oomkens, Jelmar (2017) *Boa's & politieagenten. Een wereld van verschil?* Masterscriptie Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap, Universiteit Utrecht.
- Percy, Sarah (2012) 'Regulating the private security industry: a story of regulating the last war' in *International Review of the Red Cross*, Volume 94, number 887, pp. 941-960.
- Pinker, Steven (2011) *Ons betere ik. Waarom de mens steeds minder geweld gebruikt*. Amsterdam: Contact.
- Police Practice and Research. An International journal. Volume 19, 2018 – Issue 2: *New Frontiers in Research on Procedural Justice and Legitimacy in Policing*.
- Projectgroep Organisatiestructuren (1977) *Politie in Verandering: Een voorlopig theoretisch model*. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Projectgroep Visie op de Politiefunctie (mei 2005) *Politie in ontwikkeling. Visie op de politiefunctie*. Den Haag: Nederlands Politie Instituut.
- Punch, Maurice (2010) *Shoot to Kill: Police, Firearms and Fatal Force*. Bristol: Policy Press.
- Punch, Maurice (2012) *State Violence, Collusion and the Troubles: Counter Insurgency, Government Deviance and Northern Ireland*. London: Pluto Press.
- Reenen, P. van (1979) *Overheidsgeweld. Een sociologische studie van de dynamiek van het geweldsmonopolie*. Alphen aan den Rijn: Samson.
- Reiner, Robert (2015) 'Revisiting the classics. Three seminal founders of the study of policing: Michael Banton, Jerome Skolnick and Egon Bittner' in *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy*, 25:3, pp. 308-327.

- Remarque, P.H., red.(1964) *Slaags met de politie. Een documentaire*. Amsterdam: De Bezige Bij.
- Rood, Jurriën (2013) *Wat is er mis met gezag? Een nieuwe visie op autoriteit*. Rotterdam: Lemniscaat.
- Roorda, Lucas & Cedric Ryngaert & Bram Straten (2014) 'Private beveiligers in de strijd tegen de piraterij: een onderzoek naar de aansprakelijkheid van private beveiligers en van de Staat' in Giesen e.a. red. *Verantwoordelijkheid, aansprakelijkheid en privatisering van publieke taken*, pp. 165-188. Den Haag: Boom.
- Sackers, H.J.B. (2009) 'Michiel de Weger, De binnenlandse veiligheidstaken van de Nederlandse krijgsmacht'. Boekbeschuwing in *Rechtsgeleerd Magazijn THEMIS* 2009-1.
- Schinkel, Willem (2007) *Denken in een tijd van sociale hypochondrie. Aanzet tot een theorie voorbij de maatschappij*. Utrecht: Klement.
- Shearing, Clifford (2011) 'Re-considering the field of policing: A review of The Policing Web'. *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice*, July 2011, pp. 325-341.
- Slobbe, D.F. & C.D. van der Vijver & G. Meershoek (2001) *Kerntaken van de politie; een inventarisatie van heersende opvattingen*. Enschede: Universiteit Twente / IPIT.
- Smeets, Jos (2007) *Verdeeldheid en eenheid in het rijkspolitieapparaat*. Amsterdam: Boom.
- Smeets, Jos (2018) 'Politie, krijgsmacht en ordehandhaving. Een historisch perspectief (1850-2000)'. *Justitiële Verkenningen*, jrg. 44, nr. 3, 2018, pp. 24-36.
- Stokkom, Bas van & Teun Eikenaar (2014) 'BOA's: een volwaardige beroepsgroep naast de politie?' in *het Tijdschrift voor de Politie*, jg.76 / nr.7, pp.6-10.
- Sparrow, Malcolm K. (2016) *Handcuffed: What Holds Policing Back & the Keys to Reform*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Sparrow, Malcolm K. (2014) *Managing the boundary between public and private policing*. New Perspectives in Policing Bulletin. Washington D.C.: U.S. Department of Justice, National Institute of Justice.
- Spruyt, Hendrik (1994) *The sovereign state and its competitors*. Princeton (New Jersey): Princeton University Press.
- Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie (2010) / Auke van Dijk, Bob Hoogenboom, Frank Hoogewoning, Maurice Punch & Kees van der Vijver: *De kogel moet door de kerk: pamflet over de toekomst van de politie*.
- Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie; Lodewijk Gunther Moor red. (2003) *Structurele samenwerking tussen politie en krijgsmacht*. Dordrecht: SMVP.
- Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie (2002) *Politie en krijgsmacht. Hun verhouding in de toekomst*. Rapport werkgroep Ter Beek. Dordrecht: SMVP.
- Terpstra, J.B. (2012) 'Particuliere beveiligers als publieke handhavers. De inzet van private boa's door gemeenten'. *Justitiële Verkenningen*, vol. 38, nr. 8, 2012, pp. 35-50.
- Tilly, Charles (1990) *Coercion, Capital, and European States, AD 990–1990*. Cambridge, Mass., USA: B. Blackwell.
- Tilly, Charles (1993) 'The Long Run of European State Formation'. *Visions sur le développement des États européens. Théories et historiographies de l'État moderne. Actes du colloque de Rome (18-31 mars 1990)*. Publication de l'École Française de Rome, 171, pp. 137-150. [https://www.persee.fr/doc/efr\\_0000-0000\\_1993\\_act\\_171\\_1\\_3036](https://www.persee.fr/doc/efr_0000-0000_1993_act_171_1_3036)

Timmer, Jaap (2005) *Politiegeweld. Geweldgebruik van en tegen de politie in Nederland*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Volkskrant (24 september 2015) opiniestuk Auke van Dijk, Frank Hoogewoning & Maurice Punch: 'Sluipenderwijs naar een fundamenteel andere politie', <http://www.volkskrant.nl/opinie/sluipenderwijs-naar-een-fundamenteel-andere-politie~a4148948/>.

Waltz, Kenneth (1979) *Theory of International Politics*. Reading, MA: Addison-Wesley.

Weber, Max (1917/2012) *Politiek als beroep*. Voorafgegaan door Wetenschap als beroep, vertaling en nawoord Hans Driessen. Nijmegen: Vantilt.

Weger, Michiel de (2006) *De binnenlandse veiligheidstaken van de Nederlandse krijgsmacht*. Assen: Van Gorkum.

Welten, B.J.A.M. (2000) *Interne veiligheid vereist bundeling van krachten. Een verkenning van de vervlechting tussen de politie en de krijgsmacht*. Masterthesis Politicologie. Amsterdam: Vrije Universiteit.

Welten, B.J.A.M. (2006) 'Niet alleen in geval van nood' in *Militaire Spectator*, jg.175, 11-2006, pp.490-499.

Willke, Helmut (2001) *Atopia. Studien zur atopischen Gesellschaft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.

Wood, Dominic A. (2016) 'The importance of liberal values within policing: police and crime commissioners, policy independence and the spectre of illiberal democracy'. *Policing and Society. An International Journal of Research and Policy*, Vol 26, Issue 2, pp.148-164.