

Nationale politie van wijk tot wereld?

*Standpunt van de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie*

Dordrecht, 2005

### **Wat doet de SMVP?**

Een goed functionerende veiligheidszorg is van groot belang voor iedereen. Ontwikkelingen in de samenleving vereisen een voortdurende bezinning door alle betrokken partijen. Nieuwe ideeën op dit gebied verdienen steun en stimulans. Om tot optimale communicatie te komen tussen allen die het aangaat is een aanjager nodig.

De Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (SMVP) wil die rol op zich nemen. De missie van de stichting is bij te dragen aan de maatschappelijke discussie over de verbetering van de veiligheid(szorg) in de breedste zin. Zij doet dit onder meer door meningen te formuleren over belangrijke thema's, door partijen bijeen te brengen, door vernieuwing te stimuleren, door conferenties, symposia en uitwisselingsprogramma's te organiseren en door achtergrondinformatie te verstrekken.

Nationale politie van wijk tot wereld?  
Dordrecht, Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie  
ISBN: 9072652339

Uitgave: Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie

© Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie, Dordrecht

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook, zonder schriftelijke toestemming van de directeur van de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie.

## Inhoud

|                |  |    |
|----------------|--|----|
| <b>I.</b>      | <b>Algemene beschouwingen</b>  | 7  |
| 1.             | Inleiding  | 7  |
| 2.             | Korte terugblik  | 7  |
| 3.             | Aanleiding tot de hernieuwde besteldiscussie   | 10 |
| 4.             | Verdere discussie onontkoombaar  | 12 |
| 5.             | Gekozen burgemeester   | 13 |
| 6.             | Volgorde voor discussie  | 14 |
| 7.             | Maatschappelijke functies van de politie   | 14 |
| 8.             | Waar staan we nu?  | 17 |
| 9.             | Organisatorische uitgangspunten van de Nederlandse politie   | 18 |
| <br>           |  |    |
| <b>II.</b>     | <b>Standpunt van de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie</b>  | 21 |
| <br>           |  |    |
| <b>Bijlage</b> |  |    |
|                | Deelnemers aan discussies over (on)mogelijkheden nationale politie tijdens SMVP<br>Veiligheidsoverleg op 25 februari 2004, 18 mei 2004 en 1 september 2004 | 27 |

# I. Algemene beschouwingen

## 1. Inleiding

De Politiewet 1993 introduceerde een nieuwe organisatie voor de Nederlandse politie: vijftien regionale korpsen en een ondersteunend Korps Landelijke Politiediensten (KLPD). Dat betekende het einde van het politiebestedel dat in het leven werd geroepen na de tweede wereldoorlog. Het bestel waarin gemeentepolitie en rijkspolitie tot stand kwamen. Maar het betekende niet het einde van de discussie over het politiebestedel. Al spoedig kwamen feiten boven tafel. Daarnaast was er sprake van maatschappelijke ontwikkelingen op het terrein van de onveiligheid die ertoe leidden dat de eisen die de samenleving aan de politie stelde diverser en geprononceerder werden. En daarmee kwam het nog verse bestel al weer spoedig onder druk te staan. De druk werd verhevigd door diverse bestuurlijke ontwikkelingen. Inmiddels lijkt de discussie zich vooral te concentreren op de vraag of Nederland toe moet naar één nationale politie en hoe die nationale politie er moet uitzien. Daarmee hangt een andere vraag nauw samen: als niet wordt gekozen voor een nationale politie, welke andere aanpassingen moeten dan plaatsvinden als antwoord op de ervaren problemen?

De Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (SMVP) acht het van groot belang deze mogelijke (bestel)ontwikkelingen grondig te bespreken voordat er beslissingen worden genomen. De SMVP wil een situatie vermijden waarin de discussie plaatsvindt naar aanleiding van plannen die *de facto* al in een vrijwel afgerond stadium verkeren. Het is per slot van rekening niet niks om, zo kort na de reorganisatie van 1993, opnieuw aan het bestel te gaan sleutelen. Bovendien heeft de Haagse vernieuwingsdrang de achterliggende jaren al zo vaak geleid tot resultaten die niet aan de verwachtingen beantwoorden, dat enige voorzichtigheid op haar plaats is.

De SMVP hecht eraan deel te nemen aan de discussie waarvan zij hoopt dat die er gaat komen. Daarbij richt de aandacht van de stichting zich vooral op de vraag in hoeverre de burgers in Nederland er beter van worden. In dit standpunt zal de SMVP zich vooral daarop concentreren.

De grondslagen voor dit standpunt zijn gelegd in discussies tijdens het SMVP Veiligheids-overleg op 25 februari 2004 (ING House Amsterdam), 18 mei 2004 (ING House Amsterdam) en 1 september 2004 (Hoofdkantoor Rabobank Utrecht). Het SMVP Veiligheids-overleg staat onder voorzitterschap van mr. Pieter van Vollenhoven, voorzitter van de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie. In de bijlage staan de deelnemers aan deze discussies vermeld.

## 2. Korte terugblik

Discussies over het politiebestedel in ons land zijn niet nieuw. Zij dateren eigenlijk al uit de eerste helft van de negentiende eeuw en hadden toentertijd vooral betrekking op organisatorische

vraagstukken. In de periode na (en als reactie op) de Napoleontische overheersing vond de huidige gezagsstructuur haar oorsprong: een grote invloed voor het lokale niveau waar het de handhaving van de openbare orde betreft en een centrale rol voor het openbaar ministerie inzake de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Maar ook toen al speelden tal van vragen rond thema's als de verantwoordelijkheden van de centrale overheid, de verhouding tussen de verschillende politieorganisaties en de plaats van de Koninklijke Marechaussee. De meeste aandacht ging echter, tot aan de tweede wereldoorlog, uit naar de organisatie. Er was sprake van een groeiende diversiteit aan politieorganisaties. Aan het einde van die periode bestonden gemeentelijke politie of gemeentelijke veldwacht, rijksveldwacht, Korps Politietroepen en Koninklijke Marechaussee naast elkaar. En dan gaat het alleen nog maar over de reguliere politie.

Spoedig na de tweede wereldoorlog werd het ernst met een nieuwe vormgeving van de politie: bij het Politiebesluit van 1945 werden gemeentepolitie en rijkspolitie ingesteld. Het gezag bleef aansluiten bij wat in de negentiende eeuw was ontstaan: de burgemeester was verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde en de officier van justitie voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Het Politiebesluit 1945 was bedoeld als niet meer dan een eerste opzet voor de nieuwe politie. Er werd een commissie ingesteld met het doel een meer doorwrocht voorstel te presenteren (de commissie-Langemeijer). Maar juist die commissie liet zien hoe moeilijk het lag met ideeën over het politiebestedel. De commissie was het in haar rapport van 1949 eigenlijk maar over één ding eens: de voorstellen die de toenmalige regering inmiddels in aansluiting op het Politiebesluit 1945 had vastgelegd in de Ontwerp-Politiewet van 1948 moesten worden verworpen. Over de gewenste organisatie liepen de meningen sterk uiteen: er werden vijf voorstellen aangeboden, die varieerden van een landelijke eenheidspolitie tot politie op lokale schaal. En ook inzake de gezagsverhoudingen kwam de commissie niet met overtuigende voorstellen. Daarom ging de regering weer zelf aan de slag en kwam met de Politiewet 1957, die op veel belangrijke punten lijkt op het Politiebesluit 1945. De wet werd enerzijds met blijdschap ontvangen ('eindelijk een formele wettelijke regeling voor de politie'), anderzijds ook zeer kritisch ('het is niet meer dan een wet waarin de organisatie en de zeggenschap worden geregeld').

In de volgende decennia verschijnt een fors aantal voorstellen voor een andere opzet van het politiebestedel, zoals:

- het 'Voorontwerp Politiewet 1969', die voorziet in Politiekringen voor gemeenten onder de 60.000 inwoners. De opzet is gericht op een vergroting van de doelmatigheid, een grotere invloed van de centrale overheid en meer samenwerking tussen de verschillende korpsen;
- de 'Nota Herziening Politiewet 1972' die qua beheer kiest voor een gewestelijke politie: 40-50 gewesten. In het kader van de bestuurlijke reorganisatie wordt dit idee later omgezet in provinciale politie, aansluitend bij de toen gedachte 26 provincies nieuwe stijl. De ideeën leiden nog wel tot het Voorstel Politiewet 1981, maar in 1985 valt het doek voor de provinciale politie;
- de nota 'De toekomst van het Politiebestedel' uit 1985 is de volgende poging om de vastzittende discussie los te trekken en leidt tot de Partiële Herziening 1988 waarmee een aantal wijzigingen wordt aangebracht in het bestel, maar van relatief bescheiden omvang.

Al deze wijzigingsvoorstellen hebben betrekking op organisatie en beheer. De regeling van het gezag zoals die in Nederland tot ontwikkeling is gekomen, is eigenlijk onomstreden en blijft dat gedurende deze jaren ook.

Pas in het begin van de jaren negentig wordt een echte bestelwijziging doorgevoerd. De Politiewet 1993 laat rijks- en gemeentepolitie opgaan in 25 regionale korpsen en het Korps Landelijke Politiediensten. Ook in dit geval heeft de wijziging vooral betrekking op organisatie en beheer. Het gezag blijft andermaal onveranderd. De bedoeling was vooral vergroting van de effectiviteit en de efficiëntie door de grotere schaal, die de politie flexibeler moet maken, haar slagkracht vergroten en een beter antwoord moet kunnen bieden op de toenemende internationalisering van de criminaliteit.

In de Memorie van Toelichting van de Politiewet 1993 is een twaalfstal doelstellingen genoemd over het bestuur en beheer van de regionale politiekorpsen. Men kan deze doelstellingen in een viertal categorieën onderbrengen.<sup>1</sup>

### *I. Samenwerking*

Centrale doelstelling is het bevorderen van samenwerking (1) en het tegengaan van fragmentatie en verbrokkeling (2) in de organisatie van de politie. Schaalvergroting en samenwerking vormen een intermediair doel voor het verhogen van de kwaliteit van de politie (3), de doeltreffendheid (4) en de efficiëntie van de politiezorg (5).

### *II. Slagvaardigheid*

Aan de regionale politiekorpsen wordt als eis gesteld dat zij in staat zijn tot het voeren van een praktisch slagvaardig beleid (6). Het niet kunnen nemen van beslissingen kan leiden tot een (te grote) zelfstandigheid van de politie, hetgeen als onwenselijk wordt beschouwd (7). Onderdeel van de slagvaardigheid is het belang dat wordt toegekend aan de (beleidsmatige) eenheid van het regionale politiekorps (8).

### *III. Democratische inbedding*

Er moeten waarborgen zijn dat de politieorganisatie ‘bestuurlijk’ en ‘democratisch’ is ingebed in ‘het geheel van in ons land bestaande bestuurlijke en plaatselijke verhoudingen’ (9), aldus de Memorie van Toelichting. Dat betekent dat de schaalvergroting niet mag leiden tot grote afstand tussen politie en burgerij of, opnieuw, ‘ongewenste’ verzelfstandiging van de politie. Elders wordt dit ook geformuleerd als de inbedding van het beheer van het regionale politiekorps in het openbaar bestuur (10). Centrale doelstelling van de wet is naast bestuurlijke en plaatselijke inbedding ook de democratische controle op de besluitvorming rond de regionale politie (11).

### *IV. Beheer en gezag*

Volgens de Memorie van Toelichting dient het beheer ‘dienstbaar’ te zijn aan het gezag (12).

Bovenstaande twaalf doelstellingen liggen niet eenvoudig in elkaars verlengde, integendeel zelfs. In de Memorie van Toelichting is dan ook herhaaldelijk sprake van een spanningsveld tussen verschillende doelstellingen. Zo wordt een spanning geconstateerd tussen de eis van doelmatigheid en van inbedding van de politie in het lokale bestuur. Ook wordt een potentiële spanning opgemerkt tussen betrokkenheid van veel partijen bij het beheer van de politie (dat later ‘de bestuurlijke drukte rond de politie’ ging heten) en een daadkrachtig bestuur. De inbedding van het beheer in het openbaar bestuur moet rekening houden met doelstellingen van doelmatigheid en efficiëntie. Een te grote zelfstandigheid van de politie kan de prijs zijn van het naar één kant doorslaan van deze verhouding.

<sup>1</sup> L. Gunther Moor, I. Bakker en G. Brummelkamp, *Evaluatie Politiewet 1993. Een breedteonderzoek*, Den Haag: VUGA, 1998, pp. 20 - 21.

Het is opvallend dat er, zo kort na de zeer ingrijpende operatie van invoering van de Politiewet 1993, wederom sprake is van een discussie over een nieuw bestel. Bovenstaande spanningen zullen hier zeker mede debet aan zijn. Maar hoe dan ook, thans lijkt de centrale vraag vooral te zijn of we nu definitief over moeten stappen naar een nationale politie. Het is nog niet lang geleden dat de hoofdredacteur van *het Tijdschrift voor de Politie* het volgende memoreerde: 'Het optuigen van 25 politieregio's die eigenlijk niemand wilde was een bestuurlijk huzarenstukje van formaat'. Met andere woorden, voorlopig liever geen sores over een herziening van het politiebestedel. Wat is er gebeurd waardoor, binnen een relatief korte periode, opnieuw die discussie oplaait?<sup>2</sup>

### 3. Aanleiding tot de hernieuwde besteldiscussie

De hernieuwde besteldiscussie lijkt te worden veroorzaakt door verschillende factoren. Voor een deel hebben deze te maken met hele praktische en concrete bezwaren tegen, bijvoorbeeld, de huidige Politiewet 1993. Anderzijds hebben deze te maken met veel bredere maatschappelijke ontwikkelingen. De belangrijkste ontwikkelingen zijn als volgt.

In de eerste plaats spelen *maatschappelijke veranderingen* een belangrijke rol. Veiligheid speelt als onderwerp een steeds grotere rol. De bevolking eist in steeds nadrukkelijker toonzetting dat er op het punt van de maatschappelijke veiligheid 'nu eindelijk eens resultaten worden geboekt', daartoe overigens nadrukkelijk gevoed door claims van politici op dit terrein. Dat leidt tot druk op alle 'partijen' die daarin een rol worden geacht te spelen, zeker ook op het niveau van de landelijke politiek. Het beïnvloedt vooral de rol van de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie. Minister Peper was de eerste die ervoor koos in te zetten op de doelstelling dat het 'aantoonbaar veiliger moest worden' in zijn ambtsperiode. De huidige ministers beogen in de nota 'Naar een veiliger samenleving' zelfs een afname van 20-25% van de onveiligheid in zowel objectieve als subjectieve zin. Met de politieregio's zijn daartoe in convenanten prestatieovereenkomsten gesloten. Dat wijst op een vrij fundamentele verandering in de traditionele gezagsverdeling in Nederland: die komt steeds sterker te liggen bij de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie. De burgemeesters, formeel nog immer de gezagsdragers inzake de openbare orde, ervaren steeds minder mogelijkheden om die gezagsrol waar te maken. De officier van justitie is bij de uitvoering van zijn werk steeds meer gebonden aan de richtlijnen die hij of zij van bovenaf ontvangt. Wat halverwege de jaren negentig begon als een schuchtere eerste centrale sturing door het benoemen van landelijke prioriteiten, lijkt inmiddels uit te groeien tot een volwaardige vorm van *new-managerialism*. De ministers als eindverantwoordelijken voor de veiligheid in ons land gesteund door een centrale regie. Dat proces heeft sinds 1993 geleid tot het voortdurend sleutelen aan de Politiewet 1993. Door reparatiewetgeving is een groot deel van deze wet intussen herzien.

In de tweede plaats is er sprake van een aantal *knelpunten in de huidige Politiewet 1993*:

1. de regionalisering was bij haar opzet bedoeld als voorloper van de nieuwe bestuurlijke organisatie van ons land. Die ging niet door, waardoor de politieorganisatie al spoedig in een merkwaardig bestuursrechtelijk en politiek vacuüm is komen te hangen. De politieregio's vormen de enige territoriaal gebonden overheidsdienst ten aanzien waarvan geen integrale rechtstreekse democratische controle bestaat;

<sup>2</sup> De discussie is formeel uitgesteld tot na de evaluatie van de Politiewet 1993 die in 2005 moet worden afgerond.



2. de eerste evaluatiestudies (in de tweede helft van de jaren negentig) waren op tal van punten reeds behoorlijk kritisch, vooral inzake het functioneren van de regionale colleges, de lokale inbedding, de betrokkenheid van lokale partners bij de aanpak van onveiligheid, samenwerking en de beleidsplanningcyclus. Latere studies geven nauwelijks een optimistisch beeld.

Als positieve aspecten worden aan het regionale bestel toegeschreven de vergroting van de slagkracht en de flexibiliteit, twee aspecten die in het operationele functioneren van de politie van groot belang worden gevonden.

In de derde plaats is er sprake van een fors aantal *politiek/bestuurlijke ontwikkelingen* die er toe leiden dat er anders wordt aangekeken tegen het functioneren van de politie.

1. De schaal waarop de onveiligheidsproblematiek zich manifesteert is gediversifieerd. Naast de problemen op het lokale niveau (die altijd sterk de boventoon hebben gevoerd in Nederland), is de internationale component in het politieoptreden de afgelopen decennia sterker in de belangstelling gekomen (georganiseerde misdaad, illegale asielzoekers, ordeproblemen). De aandacht voor internationalisering wordt de achterliggende jaren vooral gevoed door:
  - nieuwe problemen in de sfeer van de kerntaken van de politie, zoals terrorismebestrijding;
  - internationale politieke druk op Nederland om zich aan te passen aan de Europese standaards, bijvoorbeeld in de vorm van het serieus nemen van rechtshulpverzoeken, niet teveel afwijken in de aanpak van drugs, et cetera.
2. Een belangrijke nationale ontwikkeling is die van de gekozen burgemeester. Het beeld dat invoering van de gekozen burgemeester tot gevolg zal hebben, dat het huidige bestel niet in stand kan blijven, wordt in Nederland breed gedragen. Sommigen menen dat de aanpassingen beperkt zouden moeten blijven tot de functie van korpsbeheerder, anderen menen dat een gekozen burgemeester beter helemaal geen zeggenschap over de politie zou dienen te hebben. Dat laatste betekent uiteraard, dat een veel grondiger bijstelling van het bestel zou moeten plaatsvinden.
3. Daarnaast is van belang dat men bij de organisatie van de veiligheid en rampenbestrijding schaalvergroting, stevige samenwerking en betere bestuurlijke aanpak urgent acht. De bestuurlijke inbedding van de beoogde veiligheidsregio's vraagt om een integrale benadering van politie, brandweer en Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (GHOR).

In de vierde plaats is er, mede als antwoord op hetgeen hiervoor als knelpunt is geschetst, al een groot aantal *ontwikkelingen in gang gezet binnen het huidige bestel*.

1. Het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) is steeds minder uitsluitend ondersteunend. Er zijn diverse nieuwe organisatorische eenheden op landelijk niveau geïntroduceerd. Voorbeeld hiervan is de nationale recherche voor de bestrijding van georganiseerde misdaad, waarin de interregionale kernteams samen met landelijk georganiseerde gespecialiseerde opsporingsteams voor vrouwenhandel, mensensmokkel en synthetische drugs, zijn opgegaan.
2. Verschillende regiokorpsen maken thans plannen (of zijn al bezig met de uitvoering daarvan) naar vormen van samenwerking tussen of zelfs fusie van de huidige politieregio's en de vorming van nieuwe en grotere politieregio's. Bijvoorbeeld in de drie noordelijke regio's Groningen, Friesland en Drenthe. Van eenzelfde ontwikkeling is sprake in de politieregio's IJsselland, Twente en Noord- en Oost-Gelderland. En ook de politieregio's

Gelderland-Midden en Gelderland-Zuid ondernemen vormen van samenwerking. Veel samenwerking vindt dus kennelijk al plaats op een grotere schaal dan dat van de regio.

#### 4. Verdere discussie onontkoombaar

De hier geschetste ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat discussies over een nieuw bestel vanuit vele kanten worden gevoerd. Bij de komende kabinetsformatie lijkt het politiebestedel niet buiten schot te zullen blijven. Belangrijk lijkt te zijn dat BZK weer beslissingsmacht wil op hoofdtaken. Dus minder 'decentraal, tenzij'. Het is echter de vraag of politiek Den Haag van mening is dat de centraliseringstendens van de afgelopen jaren voldoende waarborg biedt voor een in hun ogen adequate taakuitvoering van de politie, of dat invoering van een nationale politie noodzakelijk wordt gevonden. Alle genoemde argumenten voor verdere centralisering doen weinig toe of af aan de vraag of een dergelijke stap verstandig is en welke voor- en nadelen er kleven aan uiteenlopende oplossingen. Een redactioneel commentaar roept op tot kritische beschouwing van nationale politie. 'Niet het minste bezwaar is dat één organisatie veel nadelen meebrengt, zoals een logge besluitvorming en strijd tussen de verschillende niveaus die er natuurlijk toch blijven'.

Hoe dan ook, dit alles heeft geleid tot een situatie waarin er niet langer een taboe lijkt te rusten op discussies over het politiebestedel. In politiek Den Haag gaan er steeds meer stemmen op het beheer over de Nederlandse politie op nationaal niveau te regelen. Twee Commissarissen van de Koningin deden onlangs een oproep om een zelfstandig orgaan in het leven te roepen voor het beheer van de Nederlandse politie.<sup>3</sup> Dit orgaan zou los van de politie voor allocatie van beheersmiddelen dienen te zorgen. Buiten twijfel lijkt, dat de huidige politieregio's er onvoldoende in zijn geslaagd bovenregionale, nationale en internationale componenten van politiewerk te organiseren. Er is te weinig samenwerking en afstemming. 'Eén Nederlandse politie? Welnee, 25 graafschappen en een republiek zal je bedoelen' zo sprak een aantal veronturuste politiemensen bij de introductie van de Politiewet 1993. Gebrek aan samenwerking en afstemming zijn zonder twijfel naar voren gekomen rond de informatisering, bij internationale rechtshulpverzoeken en het functioneren van de bovenregionale teams. In Nederland bestaat onvoldoende het gevoel dat er één Nederlandse politie is. Maar daartegenover geldt ook, dat ondanks alle aandacht voor zware, georganiseerde en grensoverschrijdende criminaliteit het zwaartepunt van politiewerk nog altijd lokaal en regionaal is. Beide gezichtspunten lijken over sterke argumenten te beschikken. Dat kan discussies alleen maar boeiender maken.

Met de besteldiscussie zal ook het debat over functie en taken van de politie met vergrote heftigheid worden gevoerd. Daarbij zullen, grof gezegd, de 'preventieven' tegenover de 'repressieven' figureren. Beide groeperingen zullen zich beroepen op de wensen en de behoeften van de bevolking. Beide groeperingen zullen stellen dat 'de mening van de ander ook van belang is'. Desondanks zullen de veronderstelde uitkomsten van het debat onderling enorme verschillen laten zien. Hoe verenigt zich het ene perspectief met het andere? Of is dat onmogelijk?

Er is aanleiding de verhalen over de voordelen van verdergaande centralisatie niet al te gemakkelijk voor lief te nemen. Er is ook nog een andere kant. De geschiedenis leert dat schaalvergroting meestal niet tot verbeteringen leidt waar het de ervaringen van de burgers betreft. Kleinschalige, door de overheid krachtig gesteunde oplossingen zijn effectiever, zowel in ob-

<sup>3</sup> H.C.J.L. Borghouts en B. Staal, Nederlandse politie verdient nationaal beheer, in *NRC Handelsblad*, 12 februari 2004.

jectieve als in subjectieve zin. Nabijheid van de politie vormt een belangrijke bijdrage aan veiligheidsgevoelens. Het vertrouwen in de politie is kleiner in landen met een gecentraliseerde politie dan in landen met een gedecentraliseerde politie. En als die gecentraliseerde politie uit één korps bestaat, dan is het vertrouwen nog kleiner. Eigenlijk wijst alle wetenschappelijk onderzoek onder de bevolking erop, dat schaalvergroting nauwelijks iets anders is dan een politieke en/of bureaucratische reflex die in de politieke wereld soms onontkoombaar is, maar waarvan men in termen van effectiviteit en, eigenlijk, ook efficiëntie niet al te veel moet verwachten. Dat neemt niet weg dat te veel nadruk op kleinschaligheid blokkades kan opwerpen voor het uitvoeren van noodzakelijke bovenregionale, nationale en internationale werkzaamheden van de politie.

Daarnaast kan men constateren dat de animo voor nationale politie onder rechtstreeks betrokkenen niet groot is. Uit een onderzoek van de commissie Politie en Wetenschap, uitgevoerd door de Vrije Universiteit Amsterdam en de B&A Groep onder bestuurders, officieren van justitie en politiemangers, blijkt dat binnen deze drie groepen geënquêteerden een ruime meerderheid nationale politie onwenselijk vindt. Weliswaar acht driekwart van de geënquêteerden een discussie over het politiebesteding onvermijdelijk, maar op de vraag of de nationale politie slechts een kwestie van tijd is, antwoordt zowel binnen de groep politiefunctionarissen als binnen de groep officieren van justitie tweederde deel dat een nationale politie te vermijden is. Onder de groep bestuurders is dat zelfs zeszevende deel.<sup>4</sup>

## 5. Gekozen burgemeester

Discussies over de inrichting van het politiebesteding nemen alleen maar aan kracht toe bij introductie van het systeem van de gekozen burgemeester. Het tweede kabinet Balkenende besloot hiertoe. Maar de Eerste Kamer der Staten-Generaal stak daar begin 2005 een stokje voor door de deconstitutionalisering van de Kroonbenoeming van de burgemeester tegen te houden. Met deze beslissing lijkt althans voorlopig de angel uit de discussie over het politiebesteding te zijn weggenomen. Maar de discussie over de gekozen burgemeester zal niet verstommen. In het huidige politieke klimaat lijkt de introductie van de gekozen burgemeester nog steeds een reële optie. Het is daarbij verstandig te bedenken dat ervaringen in de meeste andere landen van Europa duidelijk maken, dat bij een systeem met gekozen burgemeesters lokale besturen minder zeggenschap hebben over lokale veiligheid. In het huidige bestel met regionale politie lijkt bij de introductie van gekozen burgemeesters de positie van korpsbeheerders onhoudbaar. Het is immers vreemd indien een gekozen burgemeester annex korpsbeheerder het beheer voert over de politie in andere gemeenten, waar de burgers niet op hem of haar, direct of indirect via de gemeenteraad, kunnen stemmen. De SMVP wees eerder in een standpunt op deze complicatie.<sup>5</sup> In de kring van huidige korpsbeheerders bestaat overigens de visie, dat een verkiezing van een gekozen burgemeester als korpsbeheerder door zijn of haar collega's gekozen burgemeesters, in het regionale college mogelijk is. Het kabinet denkt daar heel anders over. In het wetsvoorstel Wijziging van de Politiewet 1993 in verband met het versterken van de bevoegdheden op rijksniveau ten aanzien van de politie en de aanpassing van de bevoegdheden op regionaal niveau alsmede de opheffing van de Raad van het Korps Landelijke Politiediensten, is er sprake van dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de

<sup>4</sup> L.W.J.C. Huberts, S. Verberk, K. Lasthuizen en J.H.J. van den Heuvel, *Paradoxaal Politiebesteding. Burgemeesters, Openbaar Ministerie en Politiechefs over de sturing van de politie*, Apeldoorn: Politie en Wetenschap, 2004.

<sup>5</sup> Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie, *De gekozen burgemeester en de politie*, Dordrecht: 1999.

korpsbeheerder benoemt en kan ontslaan. Dit betekent dat ook een gekozen burgemeester als korpsbeheerder kan worden ontslagen.

## 6. Volgorde voor discussie

In de huidige besteldiscussie vallen twee aspecten op. In de eerste plaats zijn opvattingen over aanpak van onveiligheid versmald. We zijn terug in de tijd. Waar het de achterliggende decennia vooral ging om samenwerking, integrale aanpak, preventie, et cetera, komen thans louter politie en justitie prominent in beeld. De werkzaamheden van de Commissie Roethof en het streven van sociale zelfredzaamheid van burgers lijken vergeten, ook al staat eigen verantwoordelijkheid van burgers hoog in het vaandel. Als vanouds lijkt de overheid exclusief de handhaving van de veiligheid te claimen. Verantwoordelijkheden van maatschappelijk middenveld en burgers lijken louter met de mond te worden beleden. En net als in het verleden, is het ondenkbaar dat deze concentratie van verantwoordelijkheden bij de overheid tot positieve resultaten zal leiden. Opvallend is dat onveiligheid op een nogal 'technocratische' wijze wordt benaderd: kerntaken moet men kunnen tellen en in databases onderbrengen. Zo niet, dan kan er van kerntaken geen sprake zijn.

In de tweede plaats gaat de discussie, zoals eigenlijk altijd het geval is geweest, over de bovenbouw van de inrichting van het politiebestedel. De bespiegelingen zijn vooral gewijd aan gezag en beheer over de politie. Met andere woorden, het lijkt andermaal te gaan om de vraag wie de macht heeft over de politie, en niet om de vraag wat de politie kan betekenen voor de samenleving.

Toch is de SMVP van mening dat discussies over het politiebestedel in eerste instantie dienen te worden gevoerd over maatschappelijke functies van de politie. Van deze functies afgeleid kunnen vervolgens structuur en inrichting van de politie, verantwoordelijkheid voor het beleid van de politie en gezag en beheer over de politie in beeld komen. *First things first*. De SMVP, die vooral vanuit de bevolking wil denken, acht het van belang eerst vast te stellen welke functies van de politie maatschappelijk van belang zijn en na te gaan hoe deze functies het meest optimaal voor de bevolking tot hun recht kunnen komen. Vervolgens is het mogelijk een standpunt te bepalen op welk niveau deze functies optimaal kunnen worden uitgeoefend (internationaal, nationaal, bovenregionaal, regionaal of lokaal) en welke structuur daarbij het beste past, inclusief verantwoordelijkheid voor beleid en gezag en beheer over de politie.

## 7. Maatschappelijke functies van de politie

'In veel buurten en wijken zijn bewoners gigantisch uitgekeken op de overheid', zei de voorzitter van de SMVP, mr. Pieter van Vollenhoven, op de conferentie *Welzijn versterkt veiligheid* op 29 november 2002 in Amersfoort.<sup>6</sup> In deze buurten en wijken is de leefsituatie voor bewoners vaak onherbergzaam. Er is sprake van een optelsom van discontinuïteit en onderlinge vervreemding, die zich uit in vele gedaanten. Rondzwervende dealers en junks, dronkaards en psychoten die de omgeving terroriseren, allerlei vormen van geweld, overlast en langdurige conflicten, woninginbraak en verloedering, rondhangende jongeren en scheurende

<sup>6</sup> SMVP, Verdiwel en Landelijk Expertisecentrum Buurtbemiddeling, *Welzijn versterkt veiligheid. Betrokken burgers in leefbare wijken*, Dordrecht/Utrecht: SMVP/Verdiwel, 2003, zie ook *Welzijn versterkt veiligheid. Een handreiking voor de praktijk*, Utrecht/Dordrecht: Verdiwel, MO Groep en SMVP, 2004.

automobilisten, het zijn allemaal fenomenen die bij bewoners angst en ongerustheid veroorzaken. Natuurlijk de ene buurt of wijk is de andere niet. In iedere buurt of wijk is een andere invulling van veiligheid, recht en orde, kortom van betamelijkheid op zijn plaats. Iedere buurt of wijk vergt een andere aanpak, blauwdrukken werken niet. En er bestaan ook buurten en wijken aan de andere kant van het ongemak spectrum. Maar hoe dan ook, alle buurten en wijken hebben gemeen dat de politie als geen andere instantie bewoners kan geruststellen. Zij heeft in dit opzicht een unieke positie, haar geweldsmonopolie is daaraan niet vreemd. De politie is bij uitstek in staat bij te dragen aan veiligheid van de samenleving door het aangaan van arrangementen met burgers, maatschappelijke organisaties en andere overheidsinstanties. En dat begint aan de voet van de samenleving: de leefsituatie van burgers in buurten en wijken. *Going local*, zoals de Engelse politie het thans noemt. Steeds gaat het daarbij om veiligheidsproblemen waarvan bewoners vinden dat aanpak is geboden. Steeds is ook de mogelijkheid van uitoefenen van drang en dwang geboden. Repressie, preventie, noodhulp, toezicht, advies, bemoediging, vermaning, correctie en opsporing zullen daarbij allemaal nodig zijn. Waar het op aan komt, is dat de politie burgers in hun leefomgeving geruststelt en daardoor onherbergzaamheid voorkomt. Politiewerk in deze zin versterkt sociale cohesie in buurten en wijken, bouwt sociaal kapitaal op, leidt tot effectieve vormen van gezamenlijkheid en creëert nieuwe vormen van samenwerking. Bewoners krijgen weer grip op hun eigen buurt, ook al zal dat vaak langzaam gaan, waardoor gevoelens van onbehagen verdwijnen. Maar dat optreden zal steeds moeten in nauwe samenwerking met andere partners. Gemeente, hulpverlening, winkeliers, horeca, noem maar op. De huidige spanningen in lokale gemeenschappen maken duidelijk dat samenleven steeds moeilijker is. Er zal veel energie nodig zijn om deze problemen aan te pakken. De SMVP hecht eraan te stellen dat de aanpak op het niveau van de leefomgeving van de burgers van essentieel belang blijft en dat de activiteiten op dat niveau niet het slachtoffer mogen worden van herdefiniëring van prioriteiten en wijze van handhaven. Bovendien verstevigt het werken van de politie in buurten en wijken haar informatiepositie, ook ten aanzien van de bestrijding van terrorisme.

Maar met het optreden in buurten en wijken is de politie er niet. De wereld zit complexer in elkaar. Lieden die criminele activiteiten ontplooiën, trekken zich van territoriale grenzen doorgaans weinig aan. Dat geldt op stedelijk, maar ook op regionaal, bovenregionaal, nationaal en internationaal niveau. Op al deze niveaus staat de politie voor taken bij de aanpak van geweld, inbraak, diefstal, straatroof, misleiding, bedrog, bedreiging en andere traditionele vormen van misdaad. Maar ook georganiseerde misdaad, waarmee de Nederlandse samenleving de laatste jaren zo nadrukkelijk te maken heeft, zoals blijkt uit executies in het publieke domein, problemen rond illegale vluchtelingenstromen en mensenhandel, handel in bedreigde diersoorten, drugshandel en de maatschappelijke posities die topcriminelen zich zo langzamerhand blijken te verwerven in onze samenleving. De politie wacht hier een groot aantal uitdagingen: ieder niveau vergt een specifieke strategische en tactische inzet van de politie. De ontwikkeling die de politie de achterliggende decennia heeft doorgemaakt (zo'n vijftien jaar geleden moest nog worden gelobbyd om het begrip georganiseerde misdaad aan de man te brengen) heeft duidelijk gemaakt dat internationale samenwerking bij de aanpak van groot belang is. De aandacht die de achterliggende jaren is gestoken in verbetering van de aanpak van georganiseerde misdaad door de interregionale kernteams, inmiddels opgegaan in de nationale recherche, zal zich de komende jaren verder moeten ontwikkelen. De nadruk is in de achterliggende jaren vooral gelegd op zaken die 'kernteamwaardig' waren, dat wil zeggen uitsluitend grote, internationale georganiseerde misdaad kwam aan bod. Maar veel criminaliteit heeft zich juist ontwikkeld in het niveau vlak daaronder. Zoals kleine groepjes ramkrakers of inbrekers die voor één of twee nachten 'overkomen' uit het buitenland en weer snel vertrekken. Deze typen van 'buurlandcriminaliteit' vormen een toenemend probleem. Net als de da-

dergroepen die interregionaal werken zonder de grenzen over te gaan. Dat vergt een bovenregionale aanpak. Het is van groot belang te herkennen, dat de politie op steeds meer gebiedsniveaus moet opereren en dat dit bijzondere eisen stelt aan de vormgeving van de organisatie. In een recent overzicht signaleert de Dienst Nationale Recherche Informatie 25 actuele dreigingen op het gebied van zware of georganiseerde misdaad.<sup>7</sup>

Ook terrorisme vormt een bedreiging voor de maatschappelijke veiligheid. De beelden van de aanslagen van 11 september 2001 in New York en 11 maart 2004 in Madrid staan nog steeds scherp op het netvlies. Uit de hausse van maatregelen die ook in Nederland zijn getroffen om dergelijke aanslagen te voorkomen, blijkt dat ook op dit terrein de politie een essentiële functie heeft te vervullen.

In de toekomst zal het naar verwachting vooral gaan om ontwikkelingen in de sfeer van handhaving en in de sfeer van preventie. Zo zal de politie bij haar strategische en tactische keuzen een antwoord moeten vinden op kennisversnellingen, biotechnische ontwikkelingen, de 'nieuwe' misdaad die reeds is ontstaan maar zich nog verder zal ontwikkelen rond informatie- en communicatietechnologie, thema's als verdere internationalisering van criminaliteit, privatisering van veiligheid, en op een verdere afbrokkeling van het monopolie van de overheid van de politiefunctie. Het zijn slechts enkele terreinen waarop de uitdagingen waarvoor de politie staat zich voor te doen.

Daarnaast is een nieuwe trend waarneembaar: 'het kleine geweld' en 'het grote geweld' groeien naar elkaar toe. Laag in het onveiligheidspectrum staan de 'dagelijkse' vormen van overlast en criminaliteit waarmee de politie te maken heeft (interne veiligheid). Hoog in het onveiligheidspectrum gaat het om (dreigingen van) aanvallen op de territoriale integriteit van een land (externe veiligheid). In het midden van het onveiligheidspectrum dient men rekening te houden met grootschalige ordeverstoringen, rampen, criminele netwerken en terreuracties. Grenzen tussen interne en externe veiligheid vervagen. Er is sprake van vervlechting tussen terrorisme en georganiseerde misdaad. Financiering van terroristische activiteiten kan immers geschieden op grond van verdiensten die zijn verkregen via georganiseerde misdaad. Hier kent de politie ook strategische en tactische uitdagingen. Denk aan het verbeteren van inlichtingendiensten en structurele samenwerking met de krijgsmacht.<sup>8</sup>

In het bovenstaande is in het kort een overzicht gegeven van maatschappelijke functies van de politie. Opvallend zijn schaalverschillen. Kleinschalige inzet in buurten en wijken ('dichtbij-politie') tot en met internationale eenheden, die ook verbindingen hebben met krijgsmachtonderdelen uit verschillende landen. En op iedere schaal zijn 'opsporingspolitie', 'controlepolitie' en 'orde- en calamiteitenpolitie' nodig. Daarnaast spelen verschillen in strategie en tactiek. Het zal een opgave zijn om een nieuw politiebesteding te bouwen waarin aan deze verschillen recht wordt gedaan. En waarin tussen de verschillende benodigde disciplines effectieve en efficiënte samenwerking mogelijk is. Denk alleen al aan het slim gebruik maken van elkaars informatiepositie. De keuze voor een ondubbelzinnig type organisatie zal steeds problematischer worden. In feite is een organisatie noodzakelijk die per (territoriaal) niveau is aangepast aan de problemen waarvoor de politie van 'wijk tot wereld' wordt gesteld.

<sup>7</sup> Dienst Nationale Recherche Informatie, *Nationaal dreigingsbeeld zware of georganiseerde misdaad. Een eerste proeve*, Zoetermeer: 2004.

<sup>8</sup> SMVP, *Structurele samenwerking tussen politie en krijgsmacht*, Dordrecht: SMVP, 2003.

## 8. Waar staan we nu?

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft gesproken over nationale politie, maar gaf aansluitend aan dat de discussie over het politiebestedel pas na de evaluatie van de Politiewet 1993 aan de orde is. In een krant hebben enkele korpsbeheerders laten weten mordicus tegen nationale politie te zijn. Zij willen niet verder gaan dan vergroting van de centrale invloed op specifieke onderwerpen zoals informatievoorziening. In deze nota is reeds gememoreerd dat twee Commissarissen van de Koningin een lans breken voor een zelfstandig bestuursorgaan voor nationaal beheer over de Nederlandse politie.<sup>9</sup>

Ook de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie zitten niet stil. Op 20 september 2004 hebben zij een stuurgroep geïnstalleerd, die is belast met een evaluatie van de politieorganisatie. In deze evaluatie zal men de schijnwerper richten op goede en slechte aspecten van de huidige politieorganisatie. In een vooruitblik zal de stuurgroep bekijken of het huidige bestel voldoende toekomstbestendig is. In 2005 zal de stuurgroep haar rapport uitbrengen. Hoe dan ook, het lijkt overduidelijk dat de huidige politieministers hun greep op de politie wensen te versterken. Dat blijkt ook uit het wetsontwerp Wijziging Politiewet 1993 in verband met het versterken van de bevoegdheden op centraal niveau. Deze ontwikkelingen roepen vele interessante vragen op. Voordat een aantal van deze vragen aan de orde komt, lijkt het de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie verstandig een beperkt aantal ijkpunten te formuleren van waaruit men vragen over het bestel kan beantwoorden.

In de eerste plaats lijkt het verstandig alleen tot wijziging van het politiebestedel over te gaan als er sterke aanwijzingen zijn dat dit noodzakelijk is om maatschappelijke problemen adequaat aan te pakken. Als deze aanwijzingen niet of nauwelijks bestaan, is er geen reden om tot bestelwijziging over te gaan. Er is in de afgelopen jaren veel in het huidige bestel geïnvesteerd. En er zijn hoe dan ook met een wijziging van het bestel hoge transactiekosten gemoeid.<sup>10</sup>

In de tweede plaats is het van belang dat een grondige en inhoudelijke discussie aan een eventuele wijziging van het politiebestedel vooraf gaat. Gezien het belang van een eventuele wijziging dient de uiteindelijke besluitvorming niet enkel en alleen door 'de politiek' te worden bepaald. Dit standpunt van de SMVP poogt hieraan een bijdrage te leveren.

In de derde plaats is het aan te bevelen van een beperkt aantal beleidsalternatieven sterke - zwakte analyses te laten uitvoeren. Binnen deze analyses dient steeds aandacht te bestaan voor de verwachte consequenties die elk der alternatieven voor Nederlandse burgers heeft.

In de vierde plaats dient men er rekening mee te houden dat het de komende jaren steeds moeilijker zal worden antwoorden op de onveiligheidsproblematiek te geven vanuit één type organisatie. Een landelijk politiekorps zal, zeker als het in sterke mate centraal wordt gestuurd, ongetwijfeld een aantal problemen weten op te lossen. Maar een landelijk politiekorps zal zeker ook nieuwe problemen creëren. Er is geen enkele reden om aan te nemen dat een sterkere centrale invloed een betere oplossing van de onveiligheidsproblematiek in brede zin zal opleveren, dan een sterkere decentrale invloed. Sommige veiligheidsproblemen kunnen beter centraal, andere beter decentraal worden aangepakt. En er zijn vraagstukken die een in-

<sup>9</sup> Zie ook B. Staal, *De logische toekomst van het politiebeheer*. Inleiding tijdens de conferentie van het Korpsbeheerdersberaad in Ermelo op 26 februari 2004.

<sup>10</sup> Zie in dit verband: E.M. d'Hondt, De ondraaglijke lichtheid van 'het bestel', in: *Rust'loos wakend*, Alphen aan den Rijn: Kluwer (afscheidsbundel Jelle Kuiper), 2004, pp. 222- 230.

ternationale aanpak vergen. Hiermee komt de vraag op tafel in hoeverre het model van een netwerkorganisatie zich leent voor nadere bestudering in het kader van een eventuele verandering van het politiebestedel.

## **9. Organisatorische uitgangspunten van de Nederlandse politie**

De politie dient haar maatschappelijke functies van ‘wijk’ tot ‘wereld’ uit te oefenen. Politietaken die nationaal en internationaal uitvoering behoeven, maken een landelijk politiekorps in ieder model onontkoombaar. Daarnaast heeft de politie in toenemende mate te maken met centraal gezag. Hoe men het ook wendt of keert, het landelijk parket en het functioneel parket zijn uitingen van dit centrale gezag. En ook bij de aanpak van (inter)nationale veiligheidsvraagstukken is centraal gezag onontbeerlijk, ook in het belang van burgers. Het zou immers onjuist zijn te veronderstellen, dat wat niet lokaal gebeurt tegen de belangen van burgers geschiedt. Burgers zijn gediend met zowel lokale als (inter)nationale politiezorg.

Er bestaat vooral discussie over de mate waarop het beheer van de politie in de nabijheid van het gezag over de politie is georganiseerd. Het oude adagium ‘beheer volgt gezag’ staat niet langer als een paal boven water. Het blijven volgen van dit uitgangspunt kan betekenen dat men de ogen sluit voor de realiteit van alledag. In de praktijk komt het immers ook voor dat gezag juist beheer volgt (‘wiens brood men eet, diens woord men spreekt’). Waar het op aan komt is dus de mate van nabijheid tussen gezag en beheer. Men mag veronderstellen dat naarmate gezag en beheer meer nabij zijn, er meer sprake is van een directe koppeling tussen gezag en beheer. Uiteraard is het uitgangspunt van bovenstaande redenering de veronderstelling dat de bestaande gezagsstructuur over de politie geen wijzigingen ondergaat. De burgemeester (al dan niet gekozen) blijft verantwoordelijk voor handhaving van de openbare orde en verlening van noodzakelijke hulp. De officier van justitie blijft verantwoordelijk voor het opsporen van strafbare feiten. Dit is een bestendinging van de gezagsstructuur die op Franse leest is geschoeid. Anders dan bij het gezag over de politie bestaan er vooral meningsverschillen over het beheer over de politie.

Onderstaand staat een aantal belangrijke uitgangspunten voor de organisatie van de Nederlandse politie vermeld. Zij spelen een rol bij iedere discussie over de inrichting van het politiebestedel. Duidelijk is dat hoe het bestel er ook uitziet, men geen van de uitgangspunten ten volle kan realiseren. De uitgangspunten zijn namelijk niet automatisch met elkaar in harmonie te brengen. Het gaat om effectiviteit van de uitvoering van politietaken, democratische controle, nabijheid beheer bij gezag, keuze tussen landelijke en lokale prioriteiten, legitimiteit en flexibiliteit.

### *Effectiviteit van de uitvoering van politietaken*

Uitvoering van politietaken geschiedt in de *range* van wijk tot wereld. Opvallend zijn de schaalverschillen bij de aanpak van problemen waarvoor de politie staat. Dat varieert van de aanpak van leefbaarheid en veiligheid in buurten en wijken tot mondiale aanpak van terrorisme. Iedere schaal vergt ‘nabijpolitie’, ‘opsporingspolitie’, ‘controlepolitie’ en ‘orde- en calamiteitenpolitie’. Iedere aanpak vergt een eigen tactiek en strategie. Het is een opgave om een nieuw politiebestedel te bouwen waarin aan deze schaalverschillen recht wordt gedaan. En waarin tussen de verschillende benodigde disciplines effectieve en efficiënte samenwerking mogelijk is. Denk alleen al aan het slim gebruikmaken van elkaars informatiepositie. Voor het signaleren van een mogelijke ‘terrorist’ kan een wijkagent een grote rol spelen. Maar komt de



informatie van die wijkagent ook bij de met de aanpak van terrorisme belaste (inter)nationale autoriteiten? Bij effectiviteit gaat het om het vinden van een balans tussen centraal en decentraal. Te veel nationalisering en centralisering van de sturing van de politie herbergt het gevaar in zich dat de politie minder in staat is te voldoen aan lokale behoeften. En omgekeerd, geldt hetzelfde: te veel decentrale macht betekent het risico dat aan behoeften van de beide politieminsters niet kan worden voldaan.

#### *Democratische controle*

Politieoptreden vergt democratische controle. In elk bestel vormt democratische controle op het machtsapparaat dat de politie is een groot goed. Gezag- en beheerdragers dienen verantwoording af te leggen aan een democratisch gekozen volksvertegenwoordiging (Staten-Generaal, gemeenteraad). Op regionaal niveau is ontegenzeggelijk sprake van een 'democratisch gat' bij de democratische controle van het beheer over de politie. De politieregio kent immers geen passende democratisch gecontroleerde bestuurslaag. Dit is een van de belangrijkste kritiekpunten op het huidige bestel. Leden van gemeenteraden kunnen weinig invloed uitoefenen op het beheer. Zij hebben het gevoel dat zij er niet zoveel toe doen.

#### *Nabijheid beheer en gezag*

Het volgen van het aloude adagium 'beheer volgt gezag' biedt niet langer soulaas. De praktijk is immers vaak weerbarstig. Vaak is er dan ook sprake van gezag volgt beheer. Daarom is het van belang dat beheer dicht bij gezag wordt uitgeoefend. Dan is er sprake van een directe koppeling tussen gezag en beheer. Dat geldt voor lokaal en regionaal niveau, maar ook voor eventuele gezagsbevoegdheden van de ministers. Het heeft weinig zin om te ontkennen dat aanwijzingsbevoegdheden van de ministers geen gezagsonderwerpen zijn.

#### *Landelijke en lokale prioriteiten*

Het lokale gezag van de burgemeester over openbare orde en hulpverlening staat niet ter discussie. Welke mogelijkheden hebben de ministers? Wat betekent dit voor de vertaling van landelijke en lokale prioriteiten? Het gevaar is immers niet ondenkbeeldig dat partijen veel macht hebben om elkaars prioriteiten te frustreren. Dat is in de afgelopen jaren in de relatie tussen ministers en burgemeesters herhaaldelijk naar voren gekomen.

#### *Legitimiteit*

Politieoptreden vergt legitimiteit. Voor de politie is het van het grootste belang onder de bevolking voor haar optreden steun te verkrijgen, respectievelijk te behouden. De mate van legitimiteit lijkt vooral het resultaat van de wisselwerking tussen gepercipieerde effectiviteit van het politieoptreden en het vertrouwen van de bevolking. Door dicht bij de bevolking te zijn georganiseerd kan de politie legitimiteit opbouwen. Maar zij kan op nationale schaal ook legitimiteit verwerven door effectief optreden en daarop gebaseerd vertrouwen van de bevolking. In dit verband is het illustratief dat de Spaanse politie op grond van haar effectieve optreden naar aanleiding van de terroristische aanslagen in Madrid op 11 maart 2004 op veel vertrouwen van de bevolking kan rekenen. Dat komt haar legitimiteit ten goede. Het maakt de diffuse relatie tussen legitimiteit en organisatieschaal van de politie duidelijk.

#### *Flexibiliteit*

Flexibiliteit is een criterium die de onderlinge afstemming en coördinatie tussen verschillende schaalniveaus van de netwerkorganisatie aangeeft. Hoe kan de politie bij grootschalige problemen opschalen en zonodig ook weer afschalen?

In deze paragraaf zijn organisatorische uitgangspunten van de Nederlandse politie geschetst. Aanvullend is nog een aantal aspecten voor het Nederlandse politiebestedel van belang. Dit betreft in de eerste plaats de onderlinge verhoudingen tussen de Nederlandse politie, de Koninklijke Marechaussee, de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), bijzondere opsporingsdiensten en inspecties. In de Politiewet 1993 is over de verhoudingen tussen deze organisaties niets geregeld. Het verdient aanbeveling dit bij het opzetten van nieuwe arrangementen in het politiebestedel wel te doen. In de tweede plaats dient zoveel mogelijk te worden voorkomen dat wet en werkelijkheid uit elkaar lopen. Bij de Politiewet 1993 is sprake van aanzienlijke discrepanties. Denk bijvoorbeeld aan democratische controle. In de niet-centrum gemeenten, die per definitie een burgemeester hebben die geen korpsbeheerder is, spelen gemeenteraden een te geringe rol bij de bepaling van het politiebeleid. In de derde plaats is aandacht voor informatietechnologie gewenst. Een adequate schakeling tussen 'wijk en wereld' is onontbeerlijk. Dat geldt voor de wijkagent tot en met de politiefunctionaris die samenwerking met buitenlandse troepenmachten regelt. In de vierde plaats, tot slot, verdient het aanbeveling het realiseren van nieuwe arrangementen binnen het politiebestedel in Nederland vooraf te laten gaan door een grondige vergelijking met buitenlandse politiestelsels. Wat gaat daar goed en wat fout? Welke factoren liggen daaraan ten grondslag? Welke lessen zijn er voor de Nederlandse politie te trekken? Wat zijn bevorderende en belemmerende factoren voor realisatie van een politie die daadwerkelijk van wijk tot wereld kan functioneren?

## II. Standpunt van de Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie

In het voorgaande is ingegaan op de verschillende aspecten die de achterliggende decennia een rol hebben gespeeld in de discussies over en de feitelijke ontwikkelingen van de organisatorische positie van de politie in de samenleving, zoals die meer in het bijzonder hun vertaling hebben gevonden in het politiebestedel. Daarnaast is ingegaan op aspecten die te maken hebben met specifieke huidige discussies en met uitgangspunten die op grond van die discussies de basis zouden behoren te vormen voor het toekomstige bestel. Het bestuur van de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie heeft op grond van deze beschouwingen een standpunt geformuleerd inzake de door haar gewenste ontwikkelingen. Dit standpunt is hieronder verwoord. In dit standpunt wordt daarbij samenvattend teruggegrepen op hetgeen hiervoor reeds uitgebreid aan de orde is gekomen.

Zoals altijd is daarbij het uitgangspunt van de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (SMVP) de positie van burgers. De vraag die de SMVP hier dus wil beantwoorden is met welk bestel de belangen van burgers vooral worden gediend. Uiteraard realiseert de SMVP zich dat, gemiddeld genomen, burgers nauwelijks boodschap hebben aan discussies over het politiebestedel. Zij verlangen een adequaat, goed optredende politie, hoe die ook is georganiseerd. En met adequaat wordt gewoonlijk bedoeld effectief, efficiënt, rechtmatig en professioneel. Of het nu om problemen op wijkniveau gaat of om problemen die samenhangen met internationale vormen van criminaliteit zoals terrorisme of georganiseerde misdaad. Toch realiseert de SMVP zich dat de discussies over het politiebestedel niet zonder belang zijn voor de burger. Een sterk centraal georganiseerde politie zal gewoonlijk minder geneigd zijn om aandacht te besteden aan wijkproblemen dan een sterk decentraal georganiseerde politie. Omgekeerd geldt dat een sterk decentrale politie gewoonlijk grootschalige problemen minder goed weet te hanteren. En een politie die te los is georganiseerd van politieke en rechterlijke controle loopt een veel groter risico om activiteiten te ontplooiën die haar uiteindelijk het vertrouwen van de bevolking kunnen kosten. De vraag is welke structuur, welke vorm van organisatie, het beste aansluit bij de aard van de problemen waarvoor de politie op dit moment is gesteld en bij de diversiteit aan wensen die de bevolking op dit moment koestert.

### *De noodzaak van de discussie*

In de huidige discussie over de politie gaat het heel concreet over de vraag of er redenen zijn om de huidige structuur te herzien. Ingrijpend (een nationale politie) of minder ingrijpend (aanpassingen aan de regionale politie). Er zijn in ieder geval vijf motieven om zeer serieus de vraag aan de orde te stellen of het huidige bestel in stand kan blijven.

1. De ontwikkeling van de aard en de omvang van de onveiligheidsproblematiek. Op dit moment spelen op het internationale niveau met name het terrorisme, de georganiseerde misdaad en nieuwe vormen van criminaliteit als internetcriminaliteit. Maar ook op lokaal niveau is onveiligheid een probleem dat sterk in ontwikkeling is: het verlies van sociale cohesie, interculturele spanningen, ook op wijkniveau, en specifieke vormen van geweldscriminaliteit waarover mensen zich zorgen maken. Meer in het algemeen kan men

- constateren dat er sprake is van een breed gevoel van onbehagen in grote delen van de samenleving waardoor men ongerust is over de toekomst van de samenleving.
2. De maatschappelijke ontwikkelingen op het terrein van de onveiligheid vormen zonder twijfel de meest directe aanleiding tot het ter discussie stellen van het huidige politiebestedel. Daarnaast speelt ook een aantal andere overwegingen, bijvoorbeeld van bestuurlijke of zelfs staatsrechtelijke aard. Zo vormen de huidige politieregio's een *Fremdkörper* in ons staatsrechtelijk bestel. Zij bevinden zich politiek en bestuurlijk eigenlijk in een vacuum: de enige territoirgebonden overheidsdiensten waar over het functioneren geen rechtstreekse democratische controle kan worden uitgeoefend. Immers, de controle op de gezagsuitoefening vindt plaats op òf lokaal niveau (openbare orde) òf nationaal niveau (strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde). Deze situatie wekt op dit moment nogal eens verwondering; velen zijn alweer vergeten dat de politieregio's bij de conceptie rond 1990 van de nieuwe Politiewet 1993 waren bedoeld als een voorloper op de provincies-nieuwe-stijl. Die bestuurlijke herindeling is niet doorgegaan. Als gevolg daarvan zitten wij op dit moment met de situatie dat de democratische controle over het overheidsorgaan met wellicht de meeste bevoegdheden jegens burgers - de politie - tekortschiet, het zogenaamde 'democratisch gat'. En dat roept uiteraard de vraag op of wij deze anomalie in stand moeten houden. Een vraag die niet zomaar met een eenduidig 'ja' kan worden beantwoord, al was het maar door de ontwikkeling van de veiligheidsregio's, waarin brandweer, geneeskundige zorg en politie op operationeel niveau samenwerken.
  3. De op termijn waarschijnlijke komst van de gekozen burgemeester die de gezagsrol van de burgemeester op lokaal niveau weliswaar niet hoeft te ondermijnen, maar wel ernstige twijfels oproept over de wenselijkheid van het voortbestaan van de huidige functie van korpsbeheerder. De SMVP is er (in eerdere publicaties) steeds vanuit gegaan dat deze functie onverenigbaar is met de rol van gekozen burgemeester. Het probleem op dit moment is thans dat nog niet (precies) bekend is in welke bestuurlijke vorm de gekozen burgemeester uiteindelijk zal worden 'gegoten'. Bovendien is het de vraag of die gekozen burgemeesters wel de volledige gezagsrol zullen behouden. De SMVP adviseert dat wèl, maar realiseert zich daarbij gelijk dat het in de beschaafde wereld hoogst ongebruikelijk is om een gekozen lokale vertegenwoordiger een ingrijpende mate van zeggenschap te geven over de politie. Dat komt verder in Europa niet of nauwelijks (België als uitzondering) voor.
  4. De vraag naar de gezagsrol op landelijk niveau. In de huidige discussies over het politiebestedel is steeds als uitgangspunt gehanteerd dat het gezag over de politie in essentie op twee niveaus ligt: voor de openbare orde op lokaal niveau bij de burgemeester die verantwoording aflegt aan de gemeenteraad, en inzake de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde bij de minister van Justitie die verantwoording aflegt aan het parlement. Inzake de openbare orde is er gezagsmatig 'opschaling' mogelijk - bij ordeproblemen op landelijk niveau speelt de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) wel degelijk een rol - en inzake de strafrechtelijke handhaving is er 'afschaling' mogelijk via de uitvoeringslijnen van het openbaar ministerie. Toch blijft het de vraag of, gelet op de ontwikkelingen in de veiligheidszorg, men kan volstaan met een uitsluitend coördinerende rol van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, ook ten aanzien van de bestrijding van terrorisme, waarbij thans het initiatief in handen van de minister van Justitie is. De vraag is gerechtvaardigd of de minister van BZK zich veel minder zou bemoeien met de thema's die op dit moment in de convenanten die hij in de vorm van prestatiecontracten met de korpsbeheerders heeft afgesloten, als hij echt zijn eigen verantwoordelijkheid zou kunnen invullen.

5. Ten slotte is er op dit moment sprake van een conglomeraat van diverse (andere) bestuurlijke ontwikkelingen die invloed zullen hebben, of in ieder geval kunnen hebben op de uiteindelijke vraag hoe de structuur van de politie eruit zal komen te zien, bijvoorbeeld de ontwikkeling van de veiligheidsregio. Met deze ogenschijnlijke eenvoudige term doelt men op een bijzonder complex probleem van samenwerking tussen politie, brandweer en geneeskundige hulp bij ongevallen en rampen, alsmede op de aansturing en de bestuurlijke en organisatorische inbedding daarvan. Daarnaast staat ons wellicht een minister van Veiligheid te wachten. Gaat die minister alleen over de huidige domeinen van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie? Of komen ook bijvoorbeeld de Koninklijke Marechaussee en de bijzondere opsporingsdiensten en inspecties in beeld?

Op grond van deze overwegingen meent de SMVP dat het van belang is om het huidige bestel te evalueren en na te gaan of er wijzigingen noodzakelijk zijn en zo ja, welke die wijzigingen dan moeten zijn. Om tot een antwoord op die vraag te komen gaat de SMVP eerst in op een tweetal vragen die daaraan voorafgaan: de vragen van de zeggenschap. De organisatorische vormgeving moet volgen op de vraag wie waarvoor verantwoordelijk is en niet andersom.

#### *Het gezag over de politie*

Opvallend in de huidige discussies is dat het gezag nauwelijks ter discussie staat. De burgemeester blijft in alle voorstellen verantwoordelijk voor de openbare orde en de officier van justitie voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. De vraag is of - als over enige jaren de *gekozen* burgemeester is ingevoerd - daarin verandering moet worden aangebracht. De SMVP heeft zich eerder over deze vraag uitgesproken. De stichting meent dat ook een gekozen burgemeester verantwoordelijk moet blijven voor de openbare orde. Natuurlijk zitten daar bepaalde risico's aan, zoals een te sterk politiek gekleurde sturing van de politie. Maar er zitten ook voordelen aan: de grotere lokale inhoudelijke betrokkenheid (ook politiek) en de concretere aanspreekbaarheid. De vrees van sommigen dat burgemeesters zich, in navolging van wat men in de Verenigde Staten wel ziet gebeuren, te repressief zullen opstellen en de politie te gemakkelijk zullen gebruiken voor deelbelangen hoeft zeker niet als een onontkoombaar gevolg ook hier op te treden. De machtsbalans met de officier van justitie op grond van diens gezagsrol en met de lokale politiechef vanuit een professioneel oogpunt zullen er zeker toe bijdragen dat die risico's beperkt blijven. Wellicht zijn aanvullende maatregelen nodig voor het geval zich conflicten voordoen tussen deze partijen, maar er is vooralsnog geen reden de verantwoordelijkheid voor de openbare orde bij de burgemeester weg te nemen. De SMVP meent wel dat als de burgemeester verantwoordelijk is, dat ook moet betekenen dat deze er wel echt over moet gaan. Dan is een zekere mate van beheersverantwoordelijkheid onontkoombaar.

Tot dusverre is nog weinig aandacht besteed aan de vraag of de gezagsfunctie op landelijk niveau voldoende is geregeld. Uiteraard is de minister van Justitie verantwoordelijk voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Maar is dat voldoende? Naar de mening van de SMVP spelen er op verschillende aanpalende terreinen (zoals rampenbestrijding, bestuurlijke aspecten van de terrorismebestrijding) nogal wat problemen die het lokale niveau te boven gaan, die geen justitiële component kennen en waarvoor dus op dit moment eigenlijk geen gezagsdrager verantwoordelijk is. Dat zou de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties moeten zijn. De enige oplossing op dit moment is ze als beheersproblemen te definiëren, waardoor ze onder de ministeriële beheersverantwoordelijkheid vallen. De vraag is of het niet helderder is te erkennen dat er ook op het bestuurlijke terrein een zekere landelijke gezagsverantwoordelijkheid noodzakelijk is.

Wanneer de verantwoordelijkheid van de landelijke bestuurders aan de orde wordt gesteld, verwacht en hoopt de SMVP dat daarmee tevens op niet al te lange termijn een einde komt aan de huidige vorm van convenanten tussen de beide politieminsters en de korpsbeheerders. Dergelijke vormen van sturing dragen weinig bij aan de bevordering van veiligheid in ons land, hebben een versturende invloed op de bevoegdheden van lokale gezagsdragers en het functioneren van de betrokken organisaties. Het idee van convenanten is prima, maar niet als het gaat om het definiëren van simpele outputcriteria. Convenanten zouden vooral betrekking moeten hebben op de onderlinge samenwerking tussen de verschillende partijen en op het definiëren van een aantal minimale functioneringscriteria waaraan de verschillende organisaties in de rechtshandhaving kunnen worden gehouden.

### *Het beheer van de politie*

Een van de grootste knelpunten in het nieuwe bestel zal de vraag naar de regeling van het beheer over de politie zijn. Thans is daarvoor regionaal de korpsbeheerder verantwoordelijk. Hij of zij legt verantwoording af aan het regionale college. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties fungeert, naast zijn zelfstandige verantwoordelijkheid voor het Korps Landelijke Politiediensten, als ‘superbeheerder-op-afstand’ voor de gehele Nederlandse politie.

Naar verwachting van de stichting zal de huidige beheersconstructie (het gaat dan met name om de rol van de korpsbeheerder) niet in stand blijven bij introductie van de gekozen burgemeester. Op korte termijn is dit niet aan de orde. Maar op langere termijn lijkt de komst van de gekozen burgemeester onvermijdelijk. De kansen op een onontwarbare belangenverstremming en voor kiezers onheldere (en dus democratisch ongewenste) posities zijn daarbij groot. Welke andere mogelijkheden zijn er om deze problematiek op te lossen? Er zijn verschillende opties denkbaar. Hieronder zijn de meest gangbare weergegeven:

1. de korpsbeheerder wordt gekozen door het regionale college;
2. de korpsbeheerder wordt aangewezen door de minister(s) op voordracht van het regionaal college;
3. de beheerslijn wordt gedeconcentreerd door middel van de regionale korpschef;
4. de korpschef die verantwoording aflegt aan een Raad voor de Politie (de suggestie van de Commissarissen van de Koningin Borghouts en Staal);
5. de benoeming van een aparte (bestuurlijke) beheerder (zoals bijvoorbeeld de *Polizeipräsident* in Duitsland), zodat je er in ieder geval iemand ‘tussen schuift’ die geen ‘onderdeel van het systeem’ is;
6. de vorming van een nationale, gedeconcentreerde politie.

Het kiezen van de korpsbeheerder door het regionale college (optie 1), aanwijzing van de korpsbeheerder door de minister (optie 2) en beheer in handen van de korpschef (optie 3) kan men zien als de drie mogelijke opties die nog passen binnen het huidige regionale bestel. Deze opties geven de SMVP aanleiding tot het volgende commentaar. Optie 1 lijkt wel heel veel rek te veronderstellen in de bereidheid om de sturing van een belangrijk orgaan als de politie over te laten aan de moeilijk voorspelbare gevolgen van het democratische proces. Een systeem van én gekozen burgemeesters én gekozen korpsbeheerders geeft de centrale overheid wel erg weinig mogelijkheden in een tijdperk waarin (inter)nationale ontwikkelingen toch een belangrijk gegeven zijn. De verhouding tussen ministers en korpsbeheerders wordt er ernstig door gecompliceerd en het huidige probleem, dat de korpsbeheerder geen verantwoording aflegt aan een gekozen orgaan, blijft erdoor bestaan. De aanwijzing van de korpsbeheerder door de minister uit één van de gekozen burgemeesters is een oplossing die logisch wringt: de na-

delen van het huidige systeem blijven overeind (met name de gebrekkige democratische verantwoordingsstructuur). Als de minister de burgemeester van de grootste gemeente aanwijst blijven de feitelijke problemen die in veel regio's worden ondervonden ook nog eens overeind. En het aanwijzen van een burgemeester van een kleine gemeente zou tot wel heel merkwaaardige resultaten kunnen leiden. Men kan zich toch moeilijk voorstellen dat de burgemeester van één van de grote steden qua beheer afhankelijk wordt van de burgemeester van een aangrenzende kleine gemeente. In optie 3 wordt het beheer geheel onttrokken aan de bestuurlijke lijn en overgeplaatst naar de organisatie zelf. Dit heeft als belangrijk voordeel dat de positie van de burgemeesters in de regio gelijk is. Althans in theorie. De korpschef legt verantwoording af aan het regionale college, ongetwijfeld binnen een strak kader van rechten en verplichtingen dat hem van de centrale overheid zal worden opgelegd. (Als de korpschef verantwoording aflegt aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hebben wij *de facto* te maken met het in optie 6 genoemde model van één nationale gedeconcentreerde politie). Optie 3 bevat een zeer fundamentele wijziging ten opzichte van wat in ons land gebruikelijk is: het beheer van een uitvoeringsorgaan van de overheid wordt aan het uitvoeringsorgaan overgelaten en niet aan een bestuurder. Een systeem dat slechts zal kunnen werken na het sluiten van complexe convenanten die moeten worden gesloten tussen de regionale korpschef en het regiocollege. De invloed van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal in een dergelijk model naar verwachting groot moeten zijn om potentiële conflicten tussen de burgemeesters te vermijden.

De beide volgende modellen verwijderden zich verder van het huidige systeem, hoewel de regiopolitie formeel in stand blijft. Er worden nieuwe organen in het leven geroepen om de beheersfunctie over te nemen. Dat is in optie 4 de Raad voor de Politie waaraan de korpschef verantwoording aflegt, waarover de Commissarissen van de Koningin Staal en Borghouts eerder publiceerden, en in optie 5 de benoeming van een aparte (bestuurlijke) beheerder in navolging van de Duitse *Polizeipräsident*. Beide opties kan men beschouwen als een compromis in die zin dat men het huidige regionale bestel onaangetaast laat. Dit scheelt enorm in transactiekosten, maar dan dient men op andere wijzen problemen op te vangen. Bij een korpschef die verantwoording aflegt aan een Raad van de Politie kiest men voor een centrale oplossing. Het benoemen van een aparte (bestuurlijke) beheerder is een decentrale oplossing die dichter aansluit bij de huidige regio's.

Ten slotte als meest verreikende optie 6, de instelling van nationale, gedeconcentreerde politie. Het gaat dan opnieuw om een totale reorganisatie, een volledig nieuw bestel. Voordeel is dat de verantwoordelijkheden duidelijk liggen, inclusief de politieke verantwoordelijkheid. Maar er zitten ook forse nadelen aan. Beheer en gezag liggen ver uiteen. De lokale gezagsdragers hebben heel weinig mogelijkheden. Uiteraard zal er een gedeconcentreerde vorm van beheer mogelijk zijn, maar dat zal altijd via de regionale korpschef (of ook in dit geval via een apart aangewezen decentrale bestuurder zoals in Duitsland) gebeuren. Een geïntegreerde bestuurlijke verantwoordelijkheid, waarbij zittende bestuurders (in casu de burgemeesters) een rol spelen, laat zich daar naar de mening van de SMVP niet meer bij denken.

Wanneer men bovenstaande opties beziet dan valt op dat geen ervan de schoonheidsprijs verdient. De stelling 'dat het niet uitmaakt welk model men kiest als men het maar gewetensvol en met respect voor de verschillende belangen invult' zou een oplossing moeten kunnen bieden, maar de SMVP vreest dat dit niet het geval zal zijn. De ervaring leert dat het uitgangspunt 'eigen belangen eerst' in de praktijk zal winnen. Dat betekent dat een model moet worden gekozen waarin sprake is van een fundamenteel uitgangspunt. Bij de aanpak van proble-

men waarvoor de politie zich 'van wijk tot wereld' weet gesteld, kiest de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie voor een opbouw die territoriaal begint aan de voet van de samenleving, dichtbij burgers in buurten en wijken. Op dit niveau dient de politie fijnmazig en afgestemd op de lokale problemen en behoeften te opereren. Vervolgens moet rekening worden gehouden met de problemen die op regionaal, bovenregionaal en vervolgens ook op (inter)nationaal niveau liggen. Op grond hiervan gaat de voorkeur van de SMVP bij de naar het schijnt waarschijnlijke introductie van het systeem van de gekozen burgemeester uit naar de decentrale oplossing van de benoeming van een aparte (bestuurlijke) regionale korpsbeheerder, zoals de *Polizeipräsident* in Duitsland. Naast deze principiële overwegingen meent de SMVP dat een nieuwe totale reorganisatie alleen maar zou moeten worden doorgevoerd als onomstotelijk vast zou staan dat een dergelijke operatie een aantoonbare meerwaarde heeft. Het belang van een adequate aanpak van de problemen op (inter)nationaal niveau moet, zoals eerder reeds is gezegd, worden veiliggesteld door de gezagsbevoegdheden op landelijk niveau toe te delen, naast de bestaande beheersbevoegdheden van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Van belang blijft ten slotte te vermelden dat de SMVP bij haar standpuntbepaling is uitgegaan van de rechtstreeks door de bevolking gekozen burgemeester. Zou dat niet doorgaan, dan dienen zich weer geheel andere opties aan die hier verder niet zijn uitgewerkt. Ook in die zin acht de SMVP het in ieder geval wenselijk besluiten over de herstructurering van de politie uit te stellen tot er duidelijkheid is over het al dan niet doorgaan van de gekozen burgemeester.

Eén van de leden van het bestuur van de SMVP (de heer H. Wiegel) die de analyses en de conclusies van het standpunt overigens onderschrijft, bepleit dat onder de zes opties die worden gekenschetst voor wat betreft het toekomstige beheer over de politie, wordt opgenomen dat de Commissaris van de Koningin - als Rijksorgaan - wordt aangewezen als korpsbeheerder. Deze suggestie moet worden gezien als versterking van de opties 5 en 6. Op deze wijze (1) kan het regionale bestel *grosso modo* in stand blijven: een Commissaris van de Koningin kan over meerdere korpsen in zijn provincie het beheer voeren; (2) wordt een bestaande autoriteit, die ook overigens zijn taken binnen het politiebestedel heeft, tot beheerder benoemt; (3) wordt een stevige bestuurlijke pendant tegenover het justitiële apparaat gezet en (4) wordt een autoriteit aangewezen die met en 'boven' de burgemeesters in redelijke onafhankelijkheid en objectiviteit de beheerstaken kan uitoefenen.



## Bijlage

Deelnemers discussies over (on)mogelijkheden nationale politie tijdens SMVP  
Veiligheidsoverleg op 25 februari 2004, 18 mei 2004 en 1 september 2004

- mr. Pieter van Vollenhoven, voorzitter van de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie, *voorzitter*
- P.J. Aalbersberg, korpschef regiopolitie IJsselland
- prof. dr. B.J.M. Ale, Nibra
- R.J.G. Bandell, korpsbeheerder regiopolitie Zuid-Holland-Zuid, lid van het bestuur van de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie
- mr. drs. C. Bangma, hoofd afdeling Strategie, Nederlands Politie Instituut
- J.D. Berghuijs, commandant brandweer Rotterdam
- M.A. Beuving, bevelhebber Koninklijke Marechaussee, lid van de raad van advies van de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie
- prof. dr. J.C.J. Boutellier, algemeen directeur Verwey-Jonker Instituut, leerstoelhouder Politiestudies en Veiligheidsvraagstukken, Vrije Universiteit Amsterdam
- prof. dr. F. Bovenkerk, hoogleraar Criminologie, vakgroep Strafrechtelijke Wetenschappen, Willem Pompe Instituut
- prof. dr. G.J.N. Bruinsma, directeur Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving
- prof. dr. H.G. van de Bunt, faculteit Rechtsgeleerdheid, Vrije Universiteit Amsterdam en Erasmus Universiteit Rotterdam
- dr. A. Cachet, vakgroep Bestuurskunde Erasmus Universiteit Rotterdam
- J.F.W. van Duijn, voorzitter van de Nederlandse Politiebond
- drs. A.J. van Dijk, senior adviseur, Raad voor het Openbaar Bestuur
- mr. C.R.L.R.M. Ficq, raadsheer in het gerechtshof te Den Bosch en lid van de raad van advies van de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie
- drs. J.C. Goet, directeur Politie, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- drs. L.G.H. Gunther Moor, directeur Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie
- mr. W.G. van Hassel, voorzitter Vereniging van Particuliere Beveiligingsorganisaties en lid van de raad van advies van de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie
- mr. J.H. van den Heuvel, plv. directeur-generaal Rechtshandhaving, ministerie van Justitie
- prof. dr. J.H.J. van den Heuvel, hoogleraar Vrije Universiteit Amsterdam en lid van het bestuur van de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie
- mr. E.M. d' Hondt, voorzitter Vereniging Samenwerkende Nederlandse Universiteiten en lid van het bestuur van de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie
- prof. dr. A.B. Hoogenboom, Universiteit Nyenrode
- prof. dr. L.W.J.C. Huberts, destijds leerstoelhouder Politiestudies en Veiligheidsvraagstukken, Vrije Universiteit Amsterdam, thans hoogleraar bestuurskunde (integriteit van bestuur), Vrije Universiteit Amsterdam
- drs. R.H. Johannink, stafmedewerker Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie
- J. Kuiper, destijds korpschef regiopolitie Amsterdam-Amstelland

- prof. dr. J.A. van Manen, PricewaterhouseCoopers N.V., lid van het bestuur van de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie
- P. Nieuwenhuijsen, journalist
- mevr. E.H.C. Salomons, destijds gemeentelijke ombudsman Amsterdam, lid van de raad van advies van de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie
- J. Schinkelshoek, Rabobank Nederland, lid van de raad van advies van de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie
- mr. J.H. Schraven, destijds voorzitter VNO-NCW en lid van de raad van advies van de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie
- mr. B. Staal, Commissaris van de Koningin in de provincie Utrecht en lid van de raad van advies van de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie
- J. van der Steege, secretaris van het bestuur van de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie
- ir. P.O. Vermeulen, voorzitter Raad van Bestuur NV Bank Nederlandse Gemeenten en penningmeester van de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie
- prof. dr. C.D. van der Vijver, Universiteit Twente, IPIT - Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken en bestuurslid van de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie
- mr. J. Wiarda, destijds chieff commissioner Netherlands Presidency European Union 2003
- J. Wilzing, destijds korpschef regiopolitie IJsselland
- P.J. van Zunderd, korpschef Korps Landelijke Politiediensten en lid van het bestuur van de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie

## Publicaties Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie

### Boeken/Cahiers

- Wie keert het geweld in Nederland?, 1988
- Naar een economische benadering van criminaliteit en veiligheidszorg, 1988
- De financiering van de veiligheidszorg, 1989
- Naar een nieuwe balans van verantwoordelijkheden, 1990
- Criminaliteitsbeheersing: De wenselijkheid van publiek-private samenwerking, 1990
- Afschaffing of herziening van het gerechtelijk vooronderzoek?, 1991
- Verkeersregels, handhaving en veiligheid, op zoek naar innovatie, 1991
- Veiligheid en politie: een beheersbare zaak, 1991
- Samenwerking onderzocht. Evaluatie van het project beveiliging industrieterrein Zoeterwoude, 1991
- Toerisme en Onveiligheid, 1992
- Op eigen kracht onveiligheid de baas, 1993
- Zelf doen en overlaten. Acties van burgers, politie en lokale overheid tegen overlast en kleine criminaliteit, 1993
- Coping with Corruption in a Borderless World. Proceedings of the Fifth International Anti-Corruption Conference, 1993
- Corruptie en fraude in Nederland, 1993
- Handhaving in overweging. Strategische afwegingen bij de handhaving van milieuwetgeving, 1993
- The Internationalization of Police Cooperation in Western Europe, 1993
- Criminele geldstromen: schijn en werkelijkheid, 1993
- Financiële Integriteit. Normafwijkend gedrag en (zelf)regulering binnen het financiële stelsel, 1995
- Crimineel geld: dreiging en aanpak, 1995
- Samen werken aan preventie door verzekeraars, politie en justitie bij woninginbraak, 1997
- Het politiecomplex in beweging, 1997
- Searching for a future. Reappraising the Functioning of the Police, 1998
- Bestuurlijke preventie van georganiseerde misdaad, 1999
- Veilig in de wijk. Sociale zelfredzaamheid in de praktijk, 1999, tweede druk 2002
- Het gezag van de politie, 2000
- Politie en gezondheidszorg: partners in veiligheid?, 2000
- Recht doen aan de buurt, 2000, tweede druk 2001
- Rechtvaardigheid en barmhartigheid, 2001
- Politiewerk in (buiten)gewone omstandigheden, 2002
- Politie en krijgsmacht. Hun verhouding in de toekomst, 2002
- Beelden van gezag bij de bevolking en bij de politie, 2002
- Politie en haar gezag, 2002
- Welzijn versterkt veiligheid. Betrokken burgers in leefbare wijken, 2003
- Structurele samenwerking tussen politie en krijgsmacht, 2003
- Politie en brandweer. Mogelijkheden voor samenwerking en taakverschuivingen, 2004

- Klem van gedogen. Positief gedogen: een handelingsstrategie in de politiepraktijk, 2004
- Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie 18 jaar (1986-2004). Een verantwoording, 2004
- Aanpak door de politie van maatschappelijk geweld, 2004
- Onoprechte handhaving? Prestatiecontracten, beleidsvrijheid en politie-ethiek, 2004

### **Rapporten**

- Aanpak van corruptie en fraude door management en beleid, 1994
- Beelden van politiestraatwerk uit observaties in Europa en Amerika: hun inhoud en betekenis, 1994
- De aanpak van crimineel geld, 1994
- Informatie-uitwisseling tussen verzekeraars, politie en justitie, 1995
- De vrijwillige politie in een nieuw perspectief, 1995
- Toekomst gezocht. Het functioneren van de politie ter discussie, 1995
- De impuls van Sociale Zelfredzaamheid. Ervaringen van wijkagenten en opbouwwerkers in twee locaties, 1996
- Beursfraude en (zelf)regulering: witwassen en handel met voorkennis, 1996
- Van Onder Op. Werkboek methodiek sociale zelfredzaamheid, 1996
- Politie en sociale zelfredzaamheid van burgers. Een onderzoek naar aanleiding van de vestiging en opheffing van politiebureaus, 1996
- Meldenswaardig. Implementatie van de Wet Melding Ongebruikelijke Transacties binnen financiële instellingen, 1996
- De melding van ongebruikelijke transacties in de praktijk, 1996
- Toezichthouders in publieke ruimten, 1998
- De Chipkaart: een publieke zaak, 1998
- Chipkaart en veiligheid, 1998
- Fraude en het Internet, 1999
- Achtergronden van Internetfraude, 1999
- De gekozen burgemeester en de politie, 1999
- Publiek-private fraudebestrijding, 2000
- Samen werken aan veiligheid, 2001
- Veiligheid in treinen en op en rond stations, 2001
- Privacy en veiligheid in balans?, 2002

### **Achtergrondstudies**

- De plaats van de vrijwillige politie bekeken vanuit een nieuw perspectief
- Verslag van de interviews. Achtergrondstudie I bij het rapport Toekomst gezocht
- Verslag van de seminars. Achtergrondstudie II bij het rapport Toekomst gezocht
- Literatuurbeschuwing. Achtergrondstudie III bij het rapport Toekomst gezocht
- De bijzondere opsporingsdiensten en de reguliere politie, prae-advies

### **Overige publicaties**

- Informatiemap Sociale Zelfredzaamheid, 1990
- Actuele Thema's van Veiligheidszorg, in: Jaarbericht 1998 - 1999
- Workshops. Het gezag van de politie, 2000
- Het gezag van de politie, in: Jaarbericht 1999 - 2000
- Samen werken aan veiligheid, in: Jaarbericht 2000 - 2001
- Leefbaarheid en veiligheid door sociale zelfwerkzaamheid, in: Jaarbericht 2001 - 2002
- Politiegezag, in: Jaarbericht 2002 - 2003

- Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie 18 jaar (1986-2004). Een verantwoording, in: Jaarbericht 2003-2004
- Positief gedogen: een handelingsstrategie in de politiepraktijk, in: Jaarbericht 2004-2005

### Publicaties Stichting SMVP Producties

- Terug op het voetstuk. Advies over sociale veiligheid op het spoor, 2001
- Jeugdagenten uit de kinderschoenen, 2002
- Bemiddeling in de politiepraktijk. Een herstelgerichte aanpak van overlast en slepende conflicten, 2003
- Economische belangen: barrières voor preventie en bestrijding van (georganiseerde) criminaliteit?, 2004
- Informatiegestuurde Veiligheidszorg, 2005
- Herstelbemiddeling door de politie, 2005
- Toezicht op politiecellen, 2005
- Gemeentelijke veiligheidszorg naar beste vermogen, 2005