

EINDE VAN DE EENHEID?

Lex Cachet, Erasmus Universiteit Rotterdam, Bestuurskunde - januari 2016

Eenheid in het bestel versus eenheid van de politiefunctie

Nationale politie: eindelijk eenheid in het Nederlandse politiebestedel. Weg met de verbrokkeling, weg met de onneembare barrières tussen vele korpsen, regio's etc. Alles, bijna alles, zal beter gaan nu we de onneembaar geachte scheidslijnen tussen politieregio's eindelijk slechten. Enthousiaste voorstanders van Nationale politie geloven daar heilig in. Dat de heilzame effecten van het nieuwe bestel nu nog niet (volledig) zichtbaar zijn, heeft volgens hen te maken met invoeringsproblemen. Het zijn niet meer dan hobbels op weg naar het nagestreefde ideaal.

Voorstanders van Nationale politie vergeten echter dat eenheid van het politiebestedel iets wezenlijk anders is dan eenheid in de politiefunctie. Mijn stelling is dat de eenheid in het politiebestedel, Nationale politie, ten koste kan gaan van een hoeksteen van het Nederlandse politiewerk, de brede politiefunctie van de reguliere civiele politie. Een ontwikkeling die al langer gaande is en die onder meer met termen als fragmentatie en pluralisering van de politiefunctie wordt aangeduid, zal nieuwe impulsen krijgen en nu ook het hart van de civiele politiefunctie gaan raken. Naast de opmars van bijzondere opsporingsdiensten, BOA's, particuliere recherche en beveiliging zal nu ook de reguliere civiele politiefunctie gefragmenteerd raken.

Eenheid in de civiele politiefunctie is altijd uitgangspunt geweest in Nederland. Opeenvolgende bestelwijzigingen waren niet bedoeld om daar verandering in te brengen. Die ene brede politiefunctie, Van Wijk tot Wereld, werd en wordt nog altijd, om vele redenen, als een groot goed gezien. Zelfs bij de momenteel lopende invoering van Nationale politie werd en wordt dat beleden. Maar of dat ook werkelijkheid zal worden binnen het nieuwe bestel?

Waarom belangrijk?

Waarom is het belangrijk dat de reguliere civiele politie de politiefunctie over de hele breedte uitoefent? Allereerst omdat buitenlandse voorbeelden leren dat een sterk gespecialiseerde politie al snel gaat lijden aan beeldvertekening. Wie alleen maar zware boeven vangt of alleen maar grootschalig orde handhaaft, krijgt een vertekend beeld van de werkelijkheid. Met alle gevolgen vandien voor het politieoptreden. Wie 'onze' ME afzet tegen bijvoorbeeld de Franse rellenpolitie (CRS) ziet wat het probleem is. Optreden van de CRS oogst veel meer kritiek dan dat van de ME.

De brede politiefunctie is, vervolgens, ook van belang voor de politie om voldoende maatschappelijke legitimiteit en steun te verwerven en te behouden.

Minder 'populaire' politietaken (bekeuren, aanhouden, orde handhaven) profiteren als het ware van het maatschappelijke krediet (kapitaal) dat de politie elders verwerft; bijvoorbeeld door hulpverlening en probleemoplossing. Voorwaarde is dan wel dat die verschillende taken door één en dezelfde politieorganisatie worden uitgevoerd. Anders staat aardige politie al snel tegenover onaardige politie.

Tenslotte is de brede politiefunctie ook in het belang van de effectiviteit van de gehele politiefunctie. Nederlandse ervaringen met community policing, wijkagenten etc. leren dat 'politie in de haarvaten van de samenleving' ook kennis en informatie genereert voor heel andere taken, zoals bijvoorbeeld terreurbestrijding.

Waarom bedreigd?

De invoering van Nationale politie lijkt inhoudelijk, wat het politiewerk betreft, bedoeld of onbedoeld een verdere aanscherping van het eerder gevoerde kerntakendebat. De discussie over eigenlijke of oneigenlijke politietaken lijkt op termijn in hoge mate beslecht te worden in het voordeel van enkel en alleen de meer repressieve, justitiële, taken. Die eenzijdigheid wordt voor een deel veroorzaakt door de concentratie van velerlei vormen van zeggenschap, in het bijzonder beheer, bij één departement, dat van Veiligheid en Justitie. Verder dragen de bevoegdheden van de minister om landelijke prioriteiten aan andere partijen op te leggen er aan bij. Ook het invoeringstraject van Nationale politie draagt bij aan de eenzijdigheid; eerst worden / werden immers landelijke, meest justitiële, taken geborgd. Pas daarna, in een relatief laat stadium, werd begonnen met het opbouwen van de basisteams, die de meer lokale taken moeten verrichten.

Zowel de balans nationaal – lokaal als die tussen justitiële en meer bestuurlijke politietaken lijkt ernstig bedreigd te worden. Een tendens die nog versterkt wordt door het feit dat alle beheersbevoegdheden (toedeling van mensen en middelen) nu bij één ministerie liggen en anderen (BZK, lokaal bestuur) niet of nauwelijks zeggenschap hebben. Dat de balansverstoringen lokaal ook als zodanig ervaren worden, blijkt uit de snelle toename van het aantal gemeentelijke handhavers en toezichthouders; al dan niet in de vorm van BOA's.

Risico's

Wat dreigt is een tweedeling in het Nederlandse politielandschap. Enerzijds een Nationale politie die op grote boeven jaagt, terreur bestrijdt en grootschalig de orde handhaaft; en niet meer dan dat. Een politie dus die alleen het 'grote kwaad' in de samenleving ziet en niet meer geconfronteerd wordt met het kleine menselijke leed. Anderzijds een veelheid aan 'nieuwe' gemeentepolitiekorpsen; ook al zullen ze voorlopig formeel nog niet zo heten. Politiekorpsen met sterk wisselende kwaliteit en werkwijzen. Het tegendeel dus van wat met Nationale politie werd beoogd: een kwaliteitsslag (ook lokaal) en meer uniforme werkwijzen. De gemeentelijke politie zal zich noodgedwongen moeten richten op wat de Nationale politie niet meer tot haar kerntaken rekent, zal veel minder prestige hebben dan de Nationale politie, maar mogelijk wel meer krediet bij de bevolking.

Kortom, een tweedeling in politieland die niemand beoogd heeft, die voor de politiefunctie schadelijk is en die ten koste van de kwaliteit van het werk gaat. Een onwenselijk nieuw dualisme.

De sterk centraliserende tendensen in het nationale politiebesteding zouden, paradoxaal genoeg, dus kunnen leiden tot geheel nieuwe vormen van verbrokkeling in de vorm van nieuwe gemeentelijke politiekorpsen. Of ze ook zo zullen heten, doet niets af aan de geheel nieuwe communicatie- en samenwerkingsproblemen die er het gevolg van zullen zijn.

Paradoxaal is ook dat de Nationale politie steeds minder beschikbaar zal zijn voor uitvoering van taken op gemeentelijk niveau, maar zelf wel een steeds groter beroep op gemeentelijke overheden zal doen om mee te helpen in de strijd tegen vormen van ondermijning (onder meer de wet Bibob (wet Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur); nieuwe burgemeestersbevoegdheden). De gemeente krijgt steeds minder, maar moet steeds meer; een ultiem vorm van balansverstoring.

Wat te doen?

Wat moet gebeuren, valt kort samen te vatten: het bestuur moet – op alle relevante niveaus – terrein terug veroveren. De Nationale politie mag niet het exclusieve bezit van Veiligheid & Justitie worden. Het Ministerie van BZK dient medezeggenschap over zowel het beheer als de vaststelling van landelijke prioriteiten te claimen. Lokale besturen, burgemeesters voorop, dienen meer greep op de toedeling en inzet van politiecapaciteit te claimen en te krijgen. Dat zal niet makkelijk zijn, want er is veel, al te veel, uit handen gegeven.¹ Maar het moet wel, als we vroegere Belgische toestanden (bestuurlijke versus justitiële politie) willen voorkomen. En het kan ook. Waarom zou het niet kunnen?

Voor de goede orde.

Waar hier voor gepleit wordt, is meer evenwicht binnen het nationale bestel tussen bestuurlijk en justitiële politietaken, tussen nationaal en lokaal, tussen V&J en BZK, etc. Waar *niet* voor gepleit wordt, is het einde van het nationale politiebestedel. Niemand zit te wachten op weer een ingrijpende bestelverandering. De politie niet, politiek en bestuur niet en zelfs kritische wetenschappers (waar ik mezelf graag toe reken) evenmin. De weg naar Nationale politie is ingeslagen en nog lang niet helemaal gelopen. Nu, of binnenkort, omkeren zou tot chaos leiden, die niemand zoekt. Maar, dat sluit aanpassingen van bestel en Politiewet 2012 allerminst uit. Die aanpassingen zijn hard nodig omdat de wet – haastwerk als het geweest is - onbedoelde perverse effecten dreigt te krijgen, in de vorm van de hier gesignaleerde tweedeling. Een meer evenwichtig nationaal bestel behoort zeker tot de mogelijkheden.

¹ Hoe dat heeft kunnen gebeuren en hoe dat zo gemakkelijk heeft kunnen gebeuren, zou een mooi onderwerp voor een proefschrift zijn.