

Herstel van checks and balances bij de politie

Januari 2016

Sinds 1 januari 2013 kent Nederland één landelijke politieorganisatie: de Nationale Politie. We zijn nu drie jaar verder. Welke gevolgen brengt de introductie van dit nieuwe politiebestedel tot nu toe met zich mee? Voor het bestuur van de Stichting Maatschappij en Veiligheid (SMV), onder voorzitterschap van prof. mr. Pieter van Vollenhoven, was deze vraag aanleiding dr. Lex Cachet van de afdeling Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam te verzoeken in het kort aan te geven welke gevolgen de introductie van de Nationale Politie heeft gehad voor het lokaal bestuur. De boodschap van Cachet in zijn notitie 'Einde van de eenheid?' is helder. Hij pleit voor meer evenwicht binnen het nationale bestel tussen bestuurlijke en justitiële politietaken, tussen nationaal en lokaal, tussen V&J en BZK etc. Om dat te bereiken acht hij het noodzakelijk dat het lokaal bestuur op alle relevante niveaus terrein moet heroveren op Veiligheid & Justitie. Cachet acht het niet wenselijk dat de Nationale Politie een exclusief bezit dreigt te worden van Veiligheid & Justitie.

Verbinding tussen Nationale Politie en openbaar bestuur losgeraakt

De komst van de Nationale Politie is de voltooiing van een steeds verdere ondermijning van de zeggingsmacht van burgemeesters over het beheer van de politie, ondanks handhaving van hun gezag over de politie. Dat was ook één van de conclusies van het onderzoek van prof. dr. ir. J.B. Terpstra (in opdracht van de SMV) onder burgemeesters over hoe zij hun rol als gezagsdragers onder het regime van de Nationale Politie kunnen waarmaken.¹

In de korpsen van Gemeentepolitie hadden burgemeesters het beheer over de politie. Bij de regionale politie lag het beheer in handen van de korpsbeheerder, doorgaans de burgemeester van de grootse gemeente van de regio. Hoewel de korpsbeheerder uitsluitend over het beheer van de politie ging, konden andere burgemeesters informeel via hun lidmaatschap van het Regionaal College trachten invloed op het beheer uit te oefenen. Bij de Nationale Politie hebben burgemeesters niets meer over het beheer te zeggen. Het beheer is in handen van de korpschef, maar de minister van Veiligheid en Justitie heeft een dikke vinger in de pap. Daarnaast kunnen burgemeesters er niet meer op rekenen dat er op landelijk niveau voor hun belangen wordt opgekomen. De burgemeesters zijn het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties - hun moederdepartement - als beschermer van hun belang kwijt geraakt. Op nationaal niveau staat de behartiging van belangen van het openbaar bestuur ten aanzien van de politie op de tocht. Terwijl de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wel degelijk verantwoordelijk is voor het openbaar bestuur.

Nu de burgemeester niet meer over het beheer van de politie gaat, ligt de vraag voor de hand welke gevolgen dit heeft voor het gezag van de burgemeester over de politie ten aanzien van de handhaving van de openbare orde en de hulpverlening. Deze vraag is zeker indringend als men bedenkt dat onder de minister van Veiligheid en Justitie ook het Openbaar Ministerie ressorteert. Gezag en beheer vallen voor wat betreft de opsporing samen. Maar voor de handhaving van de openbare orde en de hulpverlening zijn gezag en beheer gescheiden. Ervaringen uit het verleden hebben aangetoond, dat er spanningen tussen de uitvoering van de beide politietaken kunnen gaan optreden.

¹ Prof. dr. ir. J.B. Terpstra, P. Foekens, MSc en dr. B.A.M. van Stokkom, Radboud Universiteit Nijmegen, 'Burgemeesters over hun Nationale Politie', SMV: Den Haag, 1 juli 2015

Dit geldt temeer nu sommigen stellen dat de politie zich dient te concentreren op haar 'eigenlijke taak', waarmee men doelt op 'boeven vangen'. Dergelijke geluiden kunnen als gevolg hebben dat burgemeesters politietaken op het gebied van de handhaving van de openbare orde overdragen aan bijzondere opsporingsambtenaren (BOA's) en particuliere beveiligers. Het is dan ook te begrijpen dat vele burgemeesters liever meer energie steken in de opbouw van een eigen toezicht- en handhavingsapparaat met BOA's, dan in de Nationale Politie die op grote afstand staat.

Breng BZK weer in beeld

Ook als je de beschouwing van Cachet in ogenschouw neemt, kan je niet anders dan tot de conclusie komen dat de komst van de Nationale Politie tot nu toe geen winst heeft opgeleverd voor burgemeesters als gezagsdragers over de politie ten aanzien van de openbare orde en de hulpverlening. De Nationale Politie staat op grote afstand van het lokale bestuur. De huidige centralisatie van beheer over de politie lijkt de afstand tot de politie te versterken. Dat maakt het voor burgemeesters lastig hun gezagsrol waar te maken. Het is dan ook niet vreemd dat gemeenten in toenemende mate BOA's en particuliere beveiligers inzetten om toezicht en handhaving in de publieke ruimte te regelen. Een nieuwe vorm van Gemeentepolitie lijkt onafwendbaar.

Een Tweestromenland met enerzijds de Nationale Politie en anderzijds gemeentepolitie in vele gedaanten bewijst de politiefunctie in ons land een slechte dienst. Cachet wijst op het gevaar dat de eenheid van het Nederlandse politiebestedel ten koste gaat van een hoeksteen van het Nederlandse politiewerk, de brede politiefunctie van de reguliere civiele politie. Verkokering van de politie is voor de beide taken van de politie – opsporing en handhaving van de openbare orde en hulpverlening – fruikend.

Met de komst van de Nationale Politie lijkt van beide politietaken die van opsporing te prevaleren boven die van handhaving van de openbare orde en hulpverlening. Hier wreekt zich des te meer dat het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in het huidige bestel van Nationale Politie buitenspel staat. Dit departement gold als het moederdepartement van het binnenlands bestuur. Dit einde aan het systeem van *checks and balances* typeert de onevenredige aandacht voor opsporing als taak van de politie. Daarbij is het paradoxaal te noemen dat Justitie een steeds groter beroep doet op medewerking van het lokale bestuur in de strijd tegen georganiseerde misdaad. Denk aan de wet Bibob (wet Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur). Tegelijkertijd krijgt hetzelfde lokale bestuur steeds minder greep op de plaatselijke politie. Het markeert de onevenredige aandacht voor justitiële taken van de Nationale Politie. Handhaven van de openbare orde en hulpverlening zitten in het verdomhoekje. Wie is er nu de dupe? De SMV ziet vooral burgers in gemeenten en hun burgemeesters het onderspit delven. De SMV heeft zich altijd op het standpunt gesteld dat de politietaken reiken van 'wijk tot wereld', maar onder het huidige bestel ligt het voor de hand dat de wijk minder aandacht gaat krijgen en het accent meer komt te liggen op de opsporing (ook in 'de wereld'). Een bijkomend probleem is dat de opsporing zich fors buiten gezichtsveld en controle van burgers geschiedt. Ook hier dreigt verzelfstandiging van de politie.

'Beheer volgt gezag' is een oud adagium in de Nederlandse politiewereld, dat altijd op veel instemming kon rekenen. De centralisatie van het beheer over de Nederlandse politie lijkt tot nu toe niet tot een verbetering van het gezag van burgemeesters over de politie te hebben geleid. In navolging van Cachet pleit het bestuur van de SMV voor het herstel van *checks and balances* bij de zeggingsmacht over de Nationale Politie. Ook het weer in beeld brengen van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hoort daarbij². Burgers van gemeenten en burgemeesters moeten er ook op nationaal niveau op kunnen rekenen dat er met hun belangen ten aanzien van de handhaving van de openbare orde en hulpverlening rekening wordt gehouden. De thans lopende herijking van de realisatie van de Nationale Politie biedt mogelijkheden om het systeem van *checks and balances* in ere te herstellen.

² Dat betekent overigens wel dat het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zich steviger dient op te stellen dan in het verleden het geval was. Met een zwak en angstig ministerie zijn burgers, burgemeesters en lokale besturen niet gebaat. Ook is een krachtige burgemeesterslobby wenselijk. Dat vergt dat burgemeesters zich niet langer verdeeld opstellen op grond van het onderscheid tussen grote en kleine gemeenten.