

BESTEL IN BALANS?

Het debat over de Nationale Politie

Bijeenkomst SMV

De Balie, Amsterdam

12 februari 2017

Aan bestuurlijke vraagstukken zijn doorgaans drie dimensies te onderscheiden, die van publiek en privaat, van centraal en decentraal en van politiek en ambtelijk. Niet dat die drie dimensies in alle gevallen van dezelfde betekenis zijn: dat verschilt van vraagstuk tot vraagstuk. Laten we op die wijze eens kijken naar de ontwikkelingen van het Nederlandse politiebestedel. Want van balans of onbalans kan op elk van deze dimensies sprake zijn.

Op de eerste dimensie, die van publiek en privaat, lijken zich de minste problemen voor te doen. De openbare orde bewaren en het achter slot en grendel zetten van medeburgers is bij uitstek een publieke taak die door publieke functionarissen wordt en hoort te worden uitgevoerd. Maar daarmee zijn we er niet. Terecht hebben gezaghebbende auteurs (bijvoorbeeld Van Steden 2007) in ons land gewezen op de verschuivende grenzen op dit terrein. Een sluipende ontwikkeling heeft ertoe geleid dat niet alleen de politie zorgt voor de veiligheid in de publieke ruimte. Andere overheidsorganisaties en particuliere veiligheidsbedrijven worden daarvoor ook ingeschakeld. Particuliere firma's leveren onder meer stadswachten, met inbegrip van de bonnenboekjes. Iedereen die dat voorstaat, verwacht de publieke sfeer met de private. Het argument dat die inschakeling een goedkopere oplossing is dan het aanstellen van agenten, brengt ons dicht bij de ironische vraag van Sandel waarom we de voltrekking van de doodstraf niet laten verrichten door de hoogst biedende. Veiligheidsbedrijven zijn geen alternatief voor de reguliere politie, net zo min als bijzondere opsporingsdiensten. Om kort te gaan, op de dimensie publiek-privaat lijkt het bestel redelijk in evenwicht, al is sprake van niet te onderschatten risico's voor het publieke karakter van de taak.

Het debat in ons land over de politie heeft zich vooral op de tweede dimensie afgespeeld. De centraliseringstendens van de reguliere politie is van lange duur en ook internationaal zichtbaar (zie Van Sluis e.a. 2012). Het verhaal in ons land is bekend, van de gemeente- en Rijkspolitie naar de regionale politie en vervolgens naar de nationale politie in een tijdsbestek van twintig jaar. Wat nu de meeste aandacht krijgt, zijn vooral transitieverschijnselen, organisatorische en persoonlijke pijnen die het gevolg zijn van

het reorganisatieproces. In zo'n periode moeten alle betrokkenen weer een plek op de bestuurlijke en organisatorische kaart vinden en dat gaat ook met de nodige hectiek gepaard. Het is niet onwaarschijnlijk dat deze verschijnselen nog wel een tijd zullen aanhouden. Er is geen reden voor onderschatting van deze pijn: het vertrouwen van de dienders in de politieke leiding is nog nooit zo laag geweest. Wat dat aangaat vormen zij een goede afspiegeling van de bevolking als geheel.

Een tweede discussie op deze dimensie betreft de positie van de burgemeester als gezagsdrager in het nieuwe bestel. Eerlijk gezegd loop ik niet zo warm voor dit punt. Mogelijk zou dat anders zijn als burgemeesters in ons land over een stevig democratisch mandaat zouden beschikken, maar dat is helaas niet het geval. Of zij nu de eerst-geroepenen zijn om over de uitoefening van de zwaardmacht van de staat te gaan? Laat staan als zij besluiten plaatselijk het demonstratierecht van burgers in te perken op grond van geheime informatie van de veiligheidsdienst en daarover pas verantwoording afleggen nadat er publieke discussie over ontstaat. Geen misverstand, er zijn burgemeesters die heel contentieus met de politietaak omgaan, maar dat is een gevolg van individuele en niet van institutionele kwaliteit.

Het tegenargument in deze stellingname is dat burgemeesters democratisch worden gecontroleerd door de raad. Maar al het onderzoek dat ik ken, duidt op de grote passiviteit van de raad als het over politiezaken gaat. Het veiligheidsbeleid is in het beste geval een poging de gedachten over de openbare orde te laten gaan, maar kent een beperkte relevantie voor de machtsuitoefening van elke dag. Die passiviteit geldt ook de controle op het politieoptreden. Hooguit incidenten trekken de aandacht, niet het werk zelf en de wijze waarop de politiefunctie wordt uitgeoefend.

Sterker nog, wie de geschiedenis nagaat ziet hoe de gezagsdragers juist steeds hebben dwarsgelegen als het over de bemoeienis van de gekozen vertegenwoordiging in politiezaken gaat. Die controle is er pas gekomen in de jaren zestig van de vorige eeuw en er moest een burgemeester voor worden ontslagen. De regionale politie kende een structuur waarin de democratische verantwoording zoek werd gemaakt, een aanpak die kennelijk zo succesrijk was dat zij in het nieuwe bestel met de even oncontroleerbare regioburgemeesters is herhaald. En de Kamer, geen misverstand daarover, is er voor om de minister in het zadel te houden, niet om hem te laten struikelen over het politieoptreden.

Het belangrijkste misverstand in de wijze waarop de politie wordt aangestuurd is het gevolg van de hantering van het onderscheid tussen gezag en beheer. Op andere beleidsterreinen komt het onderscheid niet voor. In het buitenland kent men het niet, bestuurskundigen kunnen het niet bedacht hebben. Beheer is een aanduiding die verwijst naar iets kleins en ondergeschiks, zo van de boekhouding moet ook gedaan worden. De realiteit is een andere. Beheer impliceert veel meer dan beheer. Het is

bedrijfsvoering en in toenemende mate beleid, in het bijzonder de tendens van de nationale beleidsontwikkeling. Vroeg Peper nog bescheiden of hij als minister van Binnenlandse Zaken ook iets mocht zeggen, nu neemt het ministerie van Veiligheid en Justitie beheers- en beleidsmatig het voortouw. Het onderscheid tussen beheer en gezag is meer en meer dat tussen dominante bedrijfsvoering en Rijksbeleid aan de ene kant en uitvoering daarvan aan de andere kant geworden. De lokale gezagsdragers zijn daarmee in de positie van uitvoerders geschoven. Want het is een raadsel hoe je gezag kunt uitoefenen na de machtsconcentratie op centraal niveau. Een bestel in evenwicht zou een betere balans tussen centraal en decentraal moeten kennen. Er zijn onvoldoende tegenkrachten ingebouwd en dat heeft gevolgen zoals we bij de derde dimensie zullen zien. Bij een gevaarlijke staatstaak als de verantwoordelijkheid voor de sterke arm lijkt mij dat een groot risico.

De derde dimensie gaat over de politieke en ambtelijke inbreng. Daar zitten een paar aspecten aan. Een daarvan is dat de Nationale Politie het voorlopige eindresultaat is van de decennia lang durende strijd tussen Binnenlandse Zaken en Justitie. Bureaupolitiek is dat ooit genoemd. Dat wekt de indruk dat het gaat om iets dat niet mag, departementen die met elkaar vechten. Maar die departementen reproduceren maatschappelijke waardenconflicten, om het wat abstract te formuleren. Justitie heeft de overwinning gevierd door zich centraal te positioneren. Uitgerekend het departement dat toch al zo'n moeite heeft met de aansturing van grote professionele diensten.

De opstelling van VenJ had gevolgen voor de inhoud van het politiewerk. Politiewerk kreeg sterker het karakter van 'boeven vangen', want daarvoor had het ministerie immers ook het OM en de gevangenen in huis. Criminaliteitsbestrijding laat zich ook gemakkelijker in tabellen en grafieken uitdrukken dan handhaving en hulpverlening. De politie kan daarmee helderder maken wat zij doet. Alleen zit er een klein addertje onder het gras. Die gegevens maken namelijk ook duidelijker wat de politie niet doet. De opsporingscijfers komen in de schijnwerpers, evenals de kenmerken van wat en wie er wel wordt opgespoord. Gevolgen zijn de discussies over de effectiviteit van de opsporing, de selectieve aanhouding, het etnisch profileren en de geringe aandacht voor seksueel geweld.

De centrale positie van het departement blijkt ook uit de weeffouten in de relatie tussen politiek en bestuur in de besturing van de politie. De Veiligheidsagenda is een product van het ministerie, de regioburgemeesters en OM, maar in een rol voor de politie is kennelijk niet voorzien (In 't Veld 2015). De politietop lijkt zelfs niet te gaan over haar eigen bedrijfsvoering: de minister stelt het beheerplan vast. Verantwoordelijkheden van politiek en professionele organisatie lopen door elkaar. De besluitvorming rond het politiebeleid heeft het karakter van een volksoploopje, maar zonder een behoorlijke verantwoordingsstructuur.

Het tweede aspect is dat de politie ondertussen zijn eigen centrale organisaties heeft ontwikkeld. Naast de departementale eenheden zijn er beleidsdirecties gevormd en uitvoeringsdirecties. Behalve centraal beleid en bedrijfsvoering bestaat er een sterk hiërarchisch vormgegeven Uitvoeringsplan. En ten tweede lijkt de bedrijfsvoering centraal komen te staan. Die nadruk heeft gevolgen voor het werk in het werk van elke dag. De besluitvorming gaat telkens omhoog, de nadruk ligt op het uitvoeren van de plannen en elke verandering en aanpassing wacht op het volgende plan. Dienders worden er dagelijks aan herinnerd dat zij in een andere organisatie terecht zijn gekomen, een over-gecentraliseerde en vanuit de bedrijfsvoering aangestuurde organisatie. Als bij de tweede dimensie is hier de balans zoek.

Dat wat betreft de drie dimensies van een bestuurlijk probleem. Is dat het? Neen, want er is nog een ander antwoord mogelijk op de vraag hoe wij met de aansturing van de politie omgaan. Een antwoord dat zich in nog minder belangstelling heeft mogen verheugen dan de dimensies die ik noemde. Dat antwoord had moeten komen uit een inhoudelijke analyse van het politiewerk in een democratische rechtsstaat. Ik ga op beide kernbegrippen, politiewerk en democratische rechtsstaat, nader in.

Eerst iets over het politiewerk. In het Inrichtingsplan zijn aardige analyses van het politiewerk gemaakt. Maar de betekenis ervan is weggespoeld in de processen van machtsvorming, centralisatie en hiërarchisering die hebben plaatsgevonden. Professionalisering en hiërarchie blijken elkaar slecht te verdragen. Het dagelijkse werk staat stevig onder druk door de reorganisatie. De leidinggevendenden dreigen erdoor te worden opgeslurpt en dat gaat ten koste van de externe oriëntatie en daarmee ten koste van de politiefunctie. Ik heb geen negatieve opvatting over de kwaliteit van de Nederlandse politie, zeker niet in vergelijking met de ons omringende landen. Maar er is op het terrein van de professionaliteit en de bejegening van burgers wel winst te behalen. Het succes van de recherche kan beduidend verbeterd worden en technische middelen helpen daarbij, maar niet alleen. De grootste winst valt te halen in de mate van verwevenheid van de politie met de samenleving, in het kunnen en kennen, niet achter de feiten aanhollen, maar oog hebben voor ontwikkelingen en patronen, inclusief meer aandacht voor de hulpverlening. Meer aandacht voor het professionele karakter van het politiewerk zou ertoe moeten leiden dat de discussie weer over het werk gaat in plaats van over het bestuurlijke bestel en de managementstructuur. Politiewerk omvat meer dan de politieorganisatie. De politiefunctie wordt door een veelheid van organisaties uitgeoefend, publieke zowel als private. De gevolgen van de verkaveling van de politiefunctie dienen weer goed in het vizier te komen.

De concentratie op de vraag naar het bestel en de machtsverdeling heeft gevolgen gehad. Zij maakte namelijk andere vragen minder prominent. Bijvoorbeeld de vraag naar de relatie tussen politie en de burgers. Wat voor de raden heeft gegolden, geldt voor de bevolking nog sterker, weghouden van de politie. Daarmee plaats je de politie constant

in de positie van een afschrikkingsapparaat en draag je niet bij aan begrip voor de omstandigheden waaronder de politietaak moet worden uitgeoefend. Dienders zijn burgers in uniform. Daarom moeten er institutionele verbindingen tussen de bevolking en de politie bestaan. Met ICT constructies als Burgernet los je het ontbreken van geïnstitutionaliseerd contact met burgers onvoldoende op, ook al omdat de feedback ondermaats is. Wijkagenten vormen een relatief zwakke constructie omdat zij in de grote stad nauwelijks bekend zijn en als zij dat worden hun overplaatsing aanstaande is. Wijkteams met een duidelijk adres en een voordeur waar je op kunt aankloppen, lijkt mij beter, omdat het een lokale verankering van de politie betekent. En mogelijk geldt dat ook voor burgercommissies waarin problemen en behoeften van de politie kunnen worden besproken.

In de democratische rechtsstaat zijn heel andere waarden aan de orde dan centrale leiding, doorzettingsmacht van de een of andere bestuurder en efficiency. Dan gaat het om vertrouwen, 'checks and balances', legitimiteit en legaliteit. Daarom is al dat denken in termen van eenhoofdige leiding en eindverantwoordelijkheid ook zo gevaarlijk. Het vormt de miskennis van de politieke pluriformiteit die kenmerkend is voor democratieën. Juist bij een organisatie die als machtsapparaat kan worden aangeduid zijn dat de hoogst relevante criteria. Het zijn de kernwaarden van ons politieke bestel. De democratische rechtsstaat gaat om de politieke discussie, tussen burgers, tussen maatschappelijke groepen, tussen de machten van de staat. Bij die waarden zinkt bureaupolitiek in het niet. Het armzalige verlangen naar macht, en in het bijzonder naar macht over het machtsapparaat, wordt beperkt door het te omgeven met tegenkrachten. De steeds dominantere bedrijfsvoering wordt weer een hulpfunctie. Onder die condities kan de politie zijn eigen professionaliteit verder ontplooien. Ja zeker, binnen grenzen en niet zonder tegenspraak en controle, zowel binnen de organisatie als daarbuiten. En wij, als burgers van dit land, zullen over de politie blijven discussiëren. In weerwil van het oude adagium dat een goede politie is waarover men niet spreekt. Mogelijk komen we er dan ook achter dat we in de voorbije decennia een tweede orde discussie hebben gevoerd, de bestel discussie de prioriteit hebben gegeven boven de inhoudelijke discussie over het politiewerk in het kader van de democratische rechtsstaat. We hebben een functionalistische discussie gevoerd in plaats van een normatieve. Het accent is gelegd op macht en efficiency in plaats van op publieke waarden en professionaliteit. Het is de hoogste tijd om van debatthema te veranderen.