



VANAF DE ZIJLIJN BEKEKEN

Commissarissen van de Koning over de Politiewet 2012



INHOUD

Bericht aan de evaluatiecommissie Politiewet 2012	4
1. Inleiding	8
1.1. Bijdrage aan de evaluatie Politiewet 2012	8
1.2. Korte geschiedenis van het politiebestedel	9
1.3. Doelstellingen van de wetgever	10
1.4. Het belang van het gezag van de burgemeester over de politie	11
2. Bevindingen	12
2.1. Burgemeesterstevredenheid	12
2.2. De informatiepositie van de burgemeester	14
2.3. De beschikbaarheid van de politie	15
2.4. Het driehoeksoverleg	19
2.5. Schuivende panelen binnen de gemeente	21
2.6. De gemeenteraad	23
2.7. Het landelijk- en regionaal beleid en - overleg	25
2.8. Internationale samenwerking in de grensstreken	28
2.9. De checks and Balances	29
3. Slotwoord	33
4. Bronnen	34
4.1. Respondenten	34
4.2. Documentatie	35
5. Bijlage: Overzicht van mogelijke aanpassingen	37

Opdrachtgever: Leen Verbeek, CdK Flevoland

Onderzoeker en redacteur: drs. Bert Wiegant¹

¹ De heer A. (Bert) Wiegant is sociaalpsycholoog en werkt sinds 1984 als zelfstandig gevestigd adviseur voor openbare orde, veiligheid en crisisbeheersing. Hij werkte voor gemeentepolitie, rijkspolitie, regiopolitie, nationale politie en voor politie-opleidingscentra. Hij werkte met- en voor agenten, management, bestuur en departementen, was betrokken bij vele ‘takken van sport’, van wijkgericht politiewerk en noodhulp tot de multidisciplinaire aanpak van de zware-/georganiseerde misdaad. Hij ondersteunt sinds 2014 de staf van CdK Verbeek.

BERICHT AAN DE EVALUATIECOMMISSIE POLITIEWET 2012

a) Evaluatie Politiewet 2012

In 2017 wordt de Politiewet 2012 geëvalueerd. De minister van Veiligheid & Justitie (VenJ) en de voorzitter van de evaluatiecommissie hebben aan de Kring van commissarissen van de Koning (CdK's) gevraagd om hieraan een bijdrage te leveren, met als richtpunt de functie van burgemeester binnen het politiebestedel. Hiertoe is een onderzoek uitgevoerd: CdK's en/of door hen aangewezen stafleden zijn geïnterviewd en er is literatuur verwerkt. Er zijn veel variabelen van invloed op de politie, daardoor is een specifieke toewijzing van ervaringen aan de Politiewet niet realistisch, evaluatie van de wet is evaluatie van de politie. In dit onderzoek zijn de doelstellingen van de Politiewet 2012 als kader voor die evaluatie genomen.

b) De doelstellingen van de politiewet 2012

De Politiewet 2012 had als doelstellingen: a) vermindering bestuurlijke drukte, b) betere democratische inbedding, versterking rol gemeenteraad c) behoud en versterking van de lokale inbedding, inspelen op lokale omstandigheden, politie met basis dicht bij de burger en d) het gezag lokaal bij de burgemeester, de driehoek bepaalt inzet en beleid. Uit de bevindingen blijkt, dat het idee van nationaal beheerde politie niet ter discussie staat. Als het gaat om de doelstellingen dan is de wetgever erin geslaagd om de bestuurlijke drukte te verminderen. Wel is een aantal doelstellingen van de wet nog niet bereikt en zijn er knelpunten naar voren gekomen.

Advies: houd vast aan nationaal beheerde politie, maar breng de doelstellingen dichterbij en los knelpunten op.

c) Het gezag van de burgemeester is essentieel

De aandacht gaat uit naar het gezag van de burgemeester, omdat de burgemeester in het politiebestedel essentieel is. De politie kent maar twee gezagsdragers: de burgemeester en de officier van justitie. Als één van beiden niet goed kan functioneren is het bestel defect. Daarom is het belangrijk hierbij stil te staan. Juridisch is het gezag van de burgemeester gebaseerd op de Grondwet, de Gemeentewet en de Politiewet, met als doel om de openbare orde te handhaven en de hulpverleningstaak uit te voeren. Dit gezag van de burgemeester maakt tevens de democratische controle door de gemeenteraad mogelijk en is onderdeel van de spreiding van bevoegdheden in het besturen van de zwaarmacht als geheel. Dat is weer een vitaal element van de democratische rechtsstaat.

Deze constructie heeft tot doel de burger te bedienen in zijn behoefte aan veiligheid en hulpverlening, met de burgemeester als boegbeeld en actor. Om deze rol in de praktijk ook waar te maken mag de burgemeester niet met lege handen staan. Het gezag over de politie moet daarom niet alleen een wetstekst zijn, maar ook feitelijk tot gelding kunnen worden gebracht. Daartoe heeft de burgemeester nu geen 'harde' bevoegdheden of instrumenten, het gezag drijft op informele verhoudingen.

Advies: breng de met de Politiewet beoogde opzet van het politiegezag tot werkelijkheid door toekenning van bevoegdheden en instrumenten aan de burgemeester.

d) Van repressieve benadering naar integraal beleid

De nationalisering van de politie is gepaard gegaan met een repressieve optiek: het bepalende departement, de prioriteiten, de gebiedsindeling, de preferente aanpak via bijvoorbeeld 'taskforces', het nieuwe uniform, het *dédain* waarmee wordt gesproken over 'zachtere' instrumenten, de terugtrekking van de politie uit het publieke domein en de groeiende vormen van bestuurlijke repressie. Tegelijkertijd is bekend dat repressie alléén niet werkt, zoals te zien is bij de zich nu meer dan 30 jaar voortslepende 'war on drugs'.

Veiligheid vergt allereerst goed, integraal, beleid. Op ruimtelijke ordening en verkeer, sociaal beleid, inkomensbeleid, onderwijs, hulpverlening, (geestelijke) gezondheidszorg enzovoorts. Dit levert een keur aan instrumenten die veiligheid bevorderen en binnen dat palet hebben het strafrecht en bestuurlijke repressie een

goede plaats. Een dergelijke brede werkwijze is ook noodzakelijk voor de preventie en de aanpak van zware criminaliteit en ondermijning. Dit voorheen Nederlandse model wordt in buitenlandse projecten omarmd en blijkt succesvol. Het is tijd dat Nederland dat Nederlandse model weer importeert, waarbij ook de politie in de volle breedte meedoet. Dat kan ook, want ‘aan de basis’ zijn er volop waardevolle initiatieven die uit dit model voortkomen.

Om goed beleid tot stand te brengen moet er een passende organisatie van ‘gesprekstafels’ zijn. De gebiedsindeling is daartoe voorwaardelijk. Deze past in een aantal regio’s niet en dient aangepast te worden.

Advies: Groei weer toe naar de brede, geïntegreerde, benadering van veiligheid. Vervang repressieve projecten door geïntegreerde projecten. Verbreed de scope van beleidsplannen en beperk de territoriale strekking ervan tot sociaalgeografisch herkenbare gebieden. Investeer in ‘bestuurlijke antennes’. Ga met de betrokken bestuurders waar nodig in overleg over verbetering van de gebiedsindeling.

e) Van officiële (Rand)stadpolitie naar werkelijk nationale politie

De minister spreekt in het kader van de Herijking over ‘buurten en wijken’ en niet over buurtschappen en dorpskernen^[22]. Dat is symbolisch. De politie heeft zich in de afgelopen decennia ontwikkeld tot (Rand)stedelijke politie. Politie management en korpsbeheer liggen sinds 1994 in hoofdzaak in handen van functionarissen uit de grotere gemeenten en zij tonen een oprechte voorkeur voor de zich daar afspelende problematiek. De minder in het oog springende gebieden hebben zich in die tijd ook ontwikkeld en daar is nu dringend aandacht nodig. Er is ‘het politieloze platteland’, met lange aanrijtijden en het ontbreken van zichtbare aanwezigheid en toezicht, van rechnercapaciteit en van functionerende politie te water. Door een grootstedelijke bril kijkend zijn hele streken inclusief steden al snel ‘platteland’. Omvangrijke gebieden lijken uit het oog te zijn, een luilekkerland voor criminelen en een bron van ondermijning. Uit grensregio’s klinkt de hartenkreet om oog te hebben voor het noodzakelijkerwijs lokaal te organiseren contact met de politie over de grens, bestuurlijk, beleidsmatig en operationeel.

Ook een ander deel van de wereld valt buiten de scope van de Nationale Politie: de gemeentelijke- en private toezichthouders, de ‘nieuwe gemeentepolities’, waar kennelijk wel budget voor is maar die zich buiten de Politiewet bewegen. Het is het van belang om deze ‘gemeentepolities’ in te kaderen binnen de totale context van de Politiewet, in een stevige relatie met de ‘echte’ politie: voor de rechtszekerheid van de burger, voor de informatiepositie van de politie en voor de slagkracht van de burgemeester.

Advies: Kom tot herverdeling van sterkte en van aandacht van de politie, opdat de Nationale Politie in heel Nederland haar bewakingsgebied herkent. Geef de ‘nieuwe gemeentepolities’ het wettelijk kader onder de politieparaplu dat hen toekomt.

f) Van informeel gezag naar wettelijk fundament

Er worden weinig klachten van burgemeesters geregistreerd, maar evalueren gaat verder dan een tevredenheidsonderzoek. De mogelijkheden van de burgemeester en de gemeenteraad om de politie te beïnvloeden blijken in veel gemeenten beperkt en gaan soms niet verder dan gesprekken met de wijkagent. Met de landelijke- en regionale prioriteiten is de ‘orderportefeuille’ van de politie wel gevuld. Burgemeesters die iets willen of van de raad iets moeten, dienen over een forse dosis assertiviteit en over goede relaties te beschikken. De bijdrage van de gemeenteraad aan de regionale prioriteiten is in veel gevallen een farce, van serieuze controle op de burgemeester en via deze op de politie is geen sprake. Feitelijk functioneert momenteel niet een nationaal *beheerde* politie maar een nationaal *gestuurde* politie. Omdat gezag en beheer nauw zijn verweven, is het een hele puzzel op welke manier centraal beheer en lokaal gezag met elkaar kunnen worden verbonden en deze puzzel is nog niet gelegd.

Denkend aan gezag en controle dan dienen burgemeesters invloed en zicht te hebben op de voor hen beschikbare politie en moeten zij aanwijzingen kunnen geven over ja/nee optreden². Gemeenteraden en burgers dienen daaraan rechten te kunnen ontleen en een behoorlijke terugkoppeling over activiteiten is belangrijk. Burgemeesters dienen te worden geïnformeerd over alle zaken van maatschappelijk belang, ook waar dat zware criminaliteit betreft. Dit alles niet voor machtsposities maar voor het bevorderen van een veilige leefomgeving voor de burgers en van een integer openbaar bestuur.

Tegelijkertijd is er de vraag naar de rol van de burgemeester. De burgervader, de sheriff en crime fighter of de loyale uitvoerder van politiebeleid, de burgemeester is bij wijze van spreken politieagent en rechter tegelijk. Deze rollen moeten met elkaar in balans zijn, ze worden makkelijk onderling strijdig. De invulling van deze rol vergt bovendien controle en bijsturing, maar er is geen orgaan dat over bevoegdheden beschikt om dit te doen. Annex hieraan is een duidelijke positionering van de wethouder Veiligheid nodig.

Er wordt landelijk geopperd dat het mandateren van het beheer aan de regiochef van politie het lokaal gezag zou helpen. Dat past wellicht in Amsterdam maar zal in regio's met veel meer gemeenten vooral leiden tot versterking van de posities van de regionale politiechef en van het 'surrogaatgezag' van de regioburgemeester en dus tot verdere uitholling van het gezag van de overige 'gewone' burgemeesters.

Advies: Kom tot een wettelijk verankerde bevoegdheid van burgemeesters, waardoor zij aanwijzingen kunnen geven aan de politie, zoals genoemd bij punt c. Versterk waar nodig de positie van de gemeenteraad en de CdK, om toezicht te houden op de burgemeester als gezagdrager, sheriff of crimefighter en deze ter verantwoording te roepen. Positioneer de wethouder Veiligheid.

g) Van bestuurlijke stilte naar spreiding van bevoegdheden

De bestuurlijke drukte is beperkt, dat was een van de doelstellingen. Dit betekent dat één minister, 12 CdK's, circa 400 burgemeesters-bestuurders en evenzovele gemeenteraden werden geschrapt uit het politiebesteding. Democratische controle op het optreden van de politie kan niet verlopen via de gemeenteraad, zo blijkt. Kijkend naar de andere elementen in het bestel: een regioburgemeester met veel informele invloed zonder verantwoording, een korpschef als hoofd van de zelfstandige zwaarmacht, één minister op het hele justitiële domein maar met beperkte mogelijkheden, een Tweede Kamer die daardoor ook beperkt is, een intern georganiseerde klachtenregeling, afzonderlijke overheden die als één overheid willen optreden vanuit één politieagenda en een begrotingsprocedure die zich binnen de 'VenJ-kolom' afspeelt, dan is daarin weinig te herkennen van elementen die noodzakelijk zijn voor de rechtsstaat, het is bestuurlijk nu wel heel stil geworden.

Een rechtsstaat vergt juist spreiding van bevoegdheden over overheidsorganen en een democratische controle daarop. Sommige regelingen waren er niet voor niets. Actuele ontwikkelingen in de wereld om ons heen maken weer eens duidelijk dat een rechtsstaat geen stabiel gegeven is, maar een zaak die goede structuur en goed onderhoud vergt. Nu drijft de rechtsstatelijkheid van de politie nog op de goede inborst van duizenden politiemensen die de oude, inefficiënte, rechtsnormen hebben verinnerlijkt. Maar ook van hen wordt efficiëntie verwacht en dan is strafvordering al snel bureaucratie, omgekeerde bewijslast wel zo efficiënt en privacy het nest van het kwaad. Het kan snel gedaan zijn.

Advies: Spreid bevoegdheden. Breng de burgemeester en gemeenteraad in stelling zoals boven beschreven. Spreid het justitiewezen over twee departementen, geef de CdK's een toetsende rol, versterk de positie van de Tweede Kamer. Regel een onafhankelijke klachtbeoordeling, geef gemeenten een positie in de politieke beleidscyclus.

² Op grond van de Politiewet kan de burgemeester alleen aanwijzingen geven indien de politie optreedt (artikel 11).

h) Naar een 'open mind' als voorwaarde voor verbetering.

Tot slot. De Nationale Politie is vanaf de start van het wetgevingsproces gekenmerkt door een gesloten benadering van de vraagstukken door de ambtelijke en politieke top. De opgave om de politie en waar nodig de Politiewet te verbeteren en toe te komen aan de doelstellingen die met de Politiewet 2012 worden beoogd, vergt een 'open mind'. Aan de ene kant is de indruk gewekt dat de nieuwe minister(s) en de nieuwe korpschef meer open staan voor dialoog dan hun voorgangers. Aan de andere kant lijkt de politieke en ambtelijke top nog niet erg toegankelijk voor betekenisvolle bijstelling op de punten waar dat nodig is.

1 INLEIDING

1.1. BIJDRAGE AAN DE EVALUATIE POLITIEWET 2012

In 2017 wordt de Politiewet 2012 geëvalueerd. De minister van Veiligheid & Justitie (VenJ) en de voorzitter van de evaluatiecommissie hebben aan de Kring van commissarissen van de Koning (CdK's) gevraagd om een bijdrage aan deze evaluatie te leveren, met als richtpunt de positie van de burgemeester. Het uitgangspunt voor de evaluatie is de formule van Nationale Politie als gegeven, met als kernvragen: waar zijn verbeteringen nodig en hoe deze te bewerkstelligen. Het realiseren van de bijdrage van de CdK's is aangenomen door de portefeuillehouder Politie van de Kring, CdK Verbeek, die daartoe onderzoek heeft laten uitvoeren onder de leden van de Kring. Voorliggend rapport is het resultaat van dat onderzoek. Op basis van dit rapport stelt de portefeuillehouder vervolgens een advies op aan de evaluatiecommissie Politiewet 2012.

De centrale vraag voor het onderzoek luidde, in hoeverre de burgemeesters hun gezagsrol waarmaken en waar kunnen maken en welke verbeteringen wenselijk zijn. Het gaat dan niet over afzonderlijke burgemeesters maar over de functie van burgemeester binnen het politiebestedel. Andere elementen van de Politiewet zijn uiteraard ook belangrijk, maar daar was de aandacht niet op gericht. Zwaartepunt van het onderzoek zijn interviews met CdK's en/of door hen aangewezen stafleden (samen: 'de respondenten'), aangevuld met informatie uit het wetgevingstraject en uit (wetenschappelijke) onderzoeken en beschouwingen. Zie voor de bronnen hoofdstuk 4.

Voor het onderzoek zijn geen wetenschappelijke ambities geformuleerd. Passend bij het aantal respondenten en bij de diversiteit tussen de provincies en tussen de CdK's is het onderzoek kwalitatief van aard en niet kwantitatief. De waarde van een bijdrage van de CdK's aan de evaluatie van de Politiewet ligt in de positie van de CdK, die als ervaren bestuurder en als 'man/woman in the middle' als geen ander het krachtenveld van gemeente, regio en Rijk kan overzien en de functie van burgemeester daarbinnen. Bovendien heeft de CdK geen formele rol meer in het politiebestedel en kan de werking ervan op enige afstand beschouwen.

Bij de interviews is gebruik gemaakt van een reeks aandachtspunten³ als handreiking, niet als sjabloon: de respondenten waren vrij in de respons. Van alle respondenten is elke bijdrage verwerkt, de rapportage is een samenstel van de respons eerder dan een grootste gemene deler, er is niets als 'n.v.t.' bestempeld. Door deze aanpak wordt recht gedaan aan elke bijdrage. Veelal waren de bijdragen complementair, enkele malen ook niet zoals uit de tekst blijkt.

Voor de evaluatie van de Politiewet 2012 is indertijd het jaar 2017 geprikt, als een moment waarop de reorganisatie achter de rug zou zijn. Het is echter anders gelopen. Dat versterkt de problemen

³ De aandachtspunten zijn ontleend aan de discussies in Parlement en literatuur over de Politiewet 2012: de informatiepositie van de burgemeester, de beschikbaarheid van de politie, het driehoeksoverleg, de gemeenteraad, het regionaal beleid en -overleg en de checks and balances in het bestel waaronder de klachtenregeling.

waar elke evaluatie van de Politiewet voor staat: het is de vraag of bepaalde ervaringen al dan niet tijdelijke effecten zijn van de reorganisatie. Of de waarneming is juist, maar was het onder het regionale bestel niet anders. Bovendien was de politie ook in het regionale bestel permanent in reorganisatie. Kortom, het is lastig zo niet onmogelijk om precies aan te duiden welke effecten worden veroorzaakt door de invoering van de Politiewet 2012 en welke niet. Een evaluatie van de politiewet is zodoende ook een evaluatie van de politie. In dit onderzoek zijn de doelstellingen van de Politiewet leidend voor die evaluatie. Zie paragraaf 1.3.

De opbrengst van de gesprekken is ondergebracht in het hoofdstuk 2, Bevindingen, als materiaal voor de evaluatiecommissie. Voorafgaand daaraan wordt voor een goed begrip van de bevindingen kort ingegaan op enkele onderwerpen: de recente geschiedenis van het politiebestedel, de bedoelingen van de wetgever en de vraag waarom het gezag van de burgemeester belangrijk is.

Het rapport wordt afgesloten met een slotbeschouwing, waarin de onderzoeker de hoofdlijnen uit de bevindingen aangeeft.

1.2. KORTE GESCHIEDENIS VAN HET POLITIEBESTEL

Vanaf de naoorlogse Politiewet 1957 tot 1990 was de gemeente voor de politie de eerste eenheid van organisatie en waren burgemeesters baas' over gewoon 'de de politie, zeker in de gemeenten met gemeentepolitie'⁴ waar de burgemeester ook korpsbeheerder was en het beleid in portefeuille had. In redelijke mate ook in gemeenten met rijkspolitie, waar de burgemeester optrad als hoofd plaatselijke politie. De plaatselijke politie voor het handhaven van de openbare orde, het bestrijden van de criminaliteit en als maatschappelijk vangnet door het verlenen van hulp. Afstemming over het werk vond plaats in de driehoek met de officier van justitie en de korpschef of groepscommandant, binnen de context van de gemeente en met beperkte regionale samenwerking op onder meer criminaliteitsbestrijding en later in de jaren '80 ook op automatisering. Met de regionalisering, geformaliseerd in 1994, werd het beheer een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de burgemeesters met de korpsbeheerder als spil, het gezag bleef bij elke burgemeester afzonderlijk. Het gemeentelijk integraal veiligheidsbeleid kwam van de grond, met de burgemeester als regisseur. Het denken in ketens werd gebruikelijk. De burgemeester werd daardoor naast gezagsdrager ook partner, terwijl de politieblik verschoof van de gemeente naar de regio. Rond de eeuwwisseling deed landelijke sturing haar intrede, via landelijke beleidsdoelstellingen. De sturing van de politie werd steeds ingewikkelder: burgemeester, gebiedsofficier en plaatselijke politiechef (driehoek), districtelijke colleges, regionale college, korpsbeheerder, hoofdofficier en 'beheersdriehoek', een variëteit aan weeg- en stuurploegen voor de criminaliteit, bovenregionale teams, het college van procureurs-generaal, de nationale recherche, de minister als opperbeheerder en de raad van hoofdcommissarissen als catalogus van samenwerking. De aandacht voor georganiseerde misdaad en de druk vanuit het openbaar ministerie (OM) en de politie op het lokale gezag om samen te werken aan criminaliteitsbestrijding, mondde uit in nieuwe instituties zoals de RIEC's en het LIEC⁵, die optreden namens de gemeenten en

⁴ Gemeenten met meer dan 25.000 inwoners hadden op grond van de wet gemeentepolitie.

⁵ Regionaal Informatie- en ExpertiseCentrum resp. Landelijk Informatie- en ExpertiseCentrum.

de burgemeesters. Binnen deze structuren trad een steeds verdere opschaling van beheer, beleid en uitvoeringsbeslissingen op en werd een toenemend aantal bovenregionale teams en taskforces ingericht⁶.

1.3. DOELSTELLINGEN VAN DE WETGEVER

In de Toelichting bij de wet en in de ‘Herijkingsbrief’ geeft de minister van VenJ de doelstellingen van de Politiewet 2012 aan. Hieronder zijn passages opgenomen die inhaken op de rol van de burgemeester, met de kernwoorden vetgedrukt:

“Het doel van de wijzigingen is de organisatie van de politie beter toe te rusten op het veiliger maken van Nederland De wijzigingen **betreffen voornamelijk het bestuur** en in het bijzonder het beheer van de politie, waarbij ... en een **vermindering van de bestuurlijke drukte** worden bewerkstelligd. ... Voorts wordt met de voorgestelde wijzigingen ook een **beter democratisch ingebedde politieorganisatie gerealiseerd.**”^[33 p20]

“De lokale inbedding van de politieorganisatie is één van de verworvenheden van het huidige bestel die behouden moet blijven en zelfs moet worden versterkt. Die verworvenheid wordt behouden **door het lokale gezag over de politie ongemoeid te laten** en verder versterkt door de rol van de lokale driehoek en de gemeenteraad bij de aansturing van de politie te vergroten.”^[33 p34]

In 2015 werd de nadruk op lokale inbedding en lokaal gezag nog eens bevestigd in de “Herijking”:
 “Met de wijziging van het politiebestedel heeft het kabinet zich uitgesproken voor **behoud en zelfs versterking van de lokale inbedding van de politie** ... vanuit de gedachte dat de lokale inbedding al sinds jaar en dag een basiswaarde is van het politiebestedel: politiezorg moet snel, adequaat en flexibel kunnen **inspelen op lokale omstandigheden** en actuele ontwikkelingen. De politie heeft haar **basis derhalve dicht bij de burger, in buurten en wijken**. Het **gezag over de politie is ongewijzigd lokaal belegd.**”^[22 p2]

In de tweede ‘strategische conferentie nationale politie’⁷ werden deze doelstellingen nog eens onderstreept. Er werd een notitie vastgesteld, waarin is opgenomen: “Een cruciaal en onomstreden uitgangspunt bij het wetsvoorstel is dat **het gezag ongewijzigd blijft**. De burgemeester heeft het **gezag** over de openbare orde en de hulpverlening. De officier van Justitie heeft het gezag over de strafrechtelijke handhaving. In de driehoeken **bepalen de burgemeester en de officier van justitie de inzet en het beleid** ten aanzien van de taakuitvoering van de politie. **Niemand anders kan treden in het gezag van burgemeester** en officier van justitie. **Het lokale gezag bepaalt wat de politie lokaal doet**. Dat bepaalt de wet. De minister van V en J stelt via zijn

⁶ Grotendeels overgenomen uit Nap^[23].

⁷ De conferentie was georganiseerd door de minister van Veiligheid en Justitie en het directoraat-generaal Politie. Genodigden waren de (beoogd) regioburgemeesters, de voorzitter van de VNG met een delegatie van burgemeesters, het College van procureurs-generaal, de hoofdofficieren van justitie van de tien regionale eenheden en van het functioneel en landelijk parket, de kwartiermakers nationale politie en de politieke en ambtelijke top van het ministerie van VenJ. De conferentie vond plaats in Wassenaar en wordt daarnaar vernoemd.^[29]

beheersverantwoordelijkheden de **gezagsdragers in staat hun gezag uit te oefenen**.
 Ofwel: “de minister bepaalt wat de politie kan, **het gezag wat de politie doet**”.^[36]

1.4. HET BELANG VAN HET GEZAG VAN DE BURGEMEESTER OVER DE POLITIE

De bijdrage van de CdK's aan de evaluatie concentreert zich op de functie van burgemeester. Ook uit de parlementaire discussies en uit bovenstaande citaten blijkt dat het gezag van de burgemeester over de politie belangrijk wordt gevonden. Waarom eigenlijk? Waar is dat gezag voor nodig? Hieronder worden twee invalshoeken besproken, een juridische en een bestuurlijk-maatschappelijke.

Het gezag van de burgemeester over de politie vormt een knooppunt in het staatsbestel. In de Grondwet is verankerd dat voor gemeenten “de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding aan hun besturen [wordt] overgelaten” (art. 124). De Gemeentewet knoopt hierbij aan: de handhaving van de openbare orde wordt opgedragen aan de burgemeester, die zich daarbij “bedient van de onder zijn gezag staande politie” (art. 172). De Gemeentewet wordt vervolgens gesteund door de Politiewet: “Indien de politie in een gemeente optreedt ter handhaving van de openbare orde en ter uitvoering van de hulpverleningstaak, staat zij onder gezag van de burgemeester.” (art. 11). Dit gezag maakt tevens het toezicht en de democratische controle door de gemeenteraad mogelijk en is onderdeel van de ‘checks and balances’⁸ in het besturen van de zwaarmacht als geheel⁹. Vanuit juridisch oogpunt zijn dit vitale elementen van de democratische rechtsstaat.

Deze juridische basis maakt de maatschappelijke rol van de burgemeester formeel mogelijk. Het uiteindelijke doel van deze in de wet verankerde constructie is de burger te bedienen in zijn behoefte aan veiligheid en hulpverlening, om vrede te brengen of te handhaven. De burgemeester is daarvan voor de bevolking het boegbeeld, de bevolking verwacht dat de burgemeester actie neemt als het nodig is en dat hij daartoe de middelen heeft. De burgemeester staat als regel hoog in aanzien en is een van de weinige ambtsdragers die dat hoge aanzien nog heeft. Het is de politieke/bestuurlijke functie die het meest wordt vertrouwd¹⁰. Is men ontevreden over de politie, dan kijkt men naar de burgemeester. Hij staat als regel boven de partijen en heeft, als Kroonbenoemde functionaris, een rustgevende rol. Om deze rol ook waar te maken mag de burgemeester niet met lege handen staan. De burgemeester moet gezag hebben van nature, zijn/haar rug recht kunnen houden en dat moet vervolgens worden gefaciliteerd. Daartoe moet het gezag over de politie niet alleen een wetstekst zijn, maar ook feitelijk tot gelding kunnen worden gebracht.

⁸ Het begrip ‘checks and balances’ duidt op spreiding der machten door een systeem waarbij overheidsbevoegdheden over verschillende organen worden verspreid en ieder orgaan bij de uitoefening van zijn bevoegdheden verantwoording verschuldigd is aan een ander orgaan.

⁹ Zie hierover ook Hennekens [8 p18].

¹⁰ Uit onderzoek blijkt dat politici op ‘vertrouwen’ scoren met 31%, burgemeesters met 73%; ter vergelijking: brandweertieden scoren 96% (<http://www.burgemeesters.nl/content/grootste-groei-vertrouwen-burgemeester-gfk>).

2 BEVINDINGEN

2.1. BURGEMEESTERSTEVREDENHEID

Weinig klachten

Als het gaat om de functie van burgemeester, dan ligt het voor de hand het oor eerst te luister te leggen bij de beroepsgroep zelf. Van burgemeesters worden weinig klachten gehoord en veel burgemeesters zijn positief over de wijze waarop zij worden bediend door de politie, zo meldt een respondent. Dit sluit aan bij Tops, die 22 burgemeesters heeft bevraagd: “De meeste burgemeesters zijn niet ongelukkig met en onder de nationale politie. Hun gezagspositie is er allesbehalve door aangetast.”^[31 p8]. Daar staat onderzoek van Terpstra tegenover, waarin 17 burgemeesters werden geïnterviewd en een representatieve groep van 157 burgemeesters werd geënquêteerd. Daaruit blijkt dat 52% van de burgemeesters (zeer) tevreden is en 48% (zeer) ontevreden.^[30 p18]

Een respondent heeft wel klachten gehoord van burgemeesters over onderzoek naar meningen van burgemeesters. Elk onderzoek kent beperkingen.

Respondenten geven aan dat er lovend wordt gesproken over individuele agenten en over de lagere rangen in het algemeen. Juist op uitvoerend niveau zijn er in het hele land ook allerlei waardevolle initiatieven. Over de operationele samenwerking zijn burgemeesters doorgaans zeer tevreden, zo vond ook Tops.^[31 p8] Als er gemopper is dan is het over het management, aldus respondenten. Burgemeesters hebben bovendien soms het gevoel te worden ‘afgescheept’ met een te laag managementniveau, waarmee ze geen zaken kunnen doen. Leidinggevend bij de politie zijn ook erg op ‘Den Haag’ gericht, signaleert Terpstra.^[30 p25]

Duiding van het gering aantal klachten

Bij het beperkte aantal klachten plaatsen respondenten verschillende kanttekeningen. Enerzijds wordt aangegeven, dat deze bevindingen het stelsel ondersteunen. De klachten die er wèl zijn betreffen dan zaken die vóór de reorganisatie niet anders waren of die het gevolg zijn van de reorganisatie. Anderzijds worden verschillende andere verklaringen voor de afwezigheid van klachten gegeven, zoals: na de vaststelling van de wet hebben burgemeesters zich bij de situatie neergelegd, in een aantal gebieden is feitelijk nog weinig veranderd, sommigen zijn erop vooruit gegaan, anderen nemen hun toevlucht tot de eigen ‘gemeentepolitie’ van buitengewoon opsporingsambtenaren¹¹ (BOA’s) en toezichthouders en nieuwe burgemeesters nemen de nieuwe situatie als referentiekader.

Er kan ook een verschil in tijdshorizon zijn. De Inspectie merkt op dat burgemeesters hun zorg uiten over de gezagsrol in de toekomst, die kan worden aangetast door een toenemende landelijke oriëntatie van de politie en een toenemende invloed vanuit het centrale beheer en de centrale sturing op de lokale gezagsuitoefening.^[13 p21]

¹¹ Een buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA) is een beëdigd functionaris die bevoegd is tot de opsporing van bepaalde strafbare feiten. Voorbeelden van buitengewoon opsporingsambtenaren zijn gemeentelijk handhavers, boswachters, milieuambtenaren, sociaal rechercheurs. De bevoegdheid van de BOA is beperkt tot die specifieke feiten, in tegenstelling tot algemene opsporingsambtenaren zoals politieagenten, die bevoegd zijn tot de opsporing van nagenoeg alle strafbare feiten.

In algemene zin stellen respondenten de vraag: waar haalt de burgemeester zijn referentiekader voor de beoordeling van de politie vandaan, wat is zijn of haar rolopvatting inzake de politie?

Informele contacten als sleutel

Respondenten geven aan dat de kenmerken van de gemeente mede bepalend zijn voor de tevredenheid van de burgemeester, met name de omvang en de aanwezigheid van ‘stedelijke problematiek’. Ook Terpstra vond dat de tevredenheid van burgemeesters afneemt naarmate de gemeente kleiner is.^[30 p18]

Volgens velen zijn goede informele contacten de sleutel tot een succesvolle relatie tussen de burgemeester en de politie: alles drijft op informele verhoudingen. Waar vertrouwde contacten wegvallen, is er dan ook een (tijdelijk) schrikeffect. Momenteel zijn er nog veel contactlijnen uit de oude situatie, maar deze worden minder door personele mobiliteit. Daarom is de rol van burgemeesters bij benoemingen belangrijk, zoals ook Tops aangeeft.^[31 p17] De invloed die burgemeesters hebben op het benoemingsbeleid van de politie is, in afwijking van de regels¹², zeer beperkt, aldus respondenten. Het selectieproces is een wassen neus, de politie straalt uit: “wij gaan over het management” en presenteert bijvoorbeeld één kandidaat om uit te kiezen. Er is in deze ook geen betrokkenheid van de CdK. Nu zijn goede contacten in veel situaties van belang, maar gezag moet ook tot gelding kunnen komen als de relatie minder is - voor die mindere gevallen is er juist de wet, zo geven respondenten aan.

Burgemeesters moeten de door de wet opgedragen rol als gezagsdrager wel duidelijk pakken. Respondenten signaleren dat meer assertieve burgemeesters vaker hun zin krijgen. Het gezag is dus ook een kwestie van onderhandelen. Tops spreekt over een “actieve offensieve rol van burgemeesters” die geboden is.^[31 p17] Goede relaties en assertiviteit vullen zo de ruimte op die bestaat doordat de burgemeester niet het recht heeft om de politie op te roepen. Daarmee is de burgemeester afhankelijk van de bereidheid van de politie om manschappen in te zetten, zoals Hennekens het formuleert.^[12 p97]

In het circuit van informele relaties bevindt zich ook de CdK. De CdK staat buiten de informatiestroom en ontvangt zijn informatie uit sociale media en krant. Of de CdK méér informatie ontvangt hangt af van individuele afspraken met de politie of met burgemeesters. In dit informele circuit speelt de CdK wel zijn rol, bijvoorbeeld door als rijksheer rechtstreeks contact te leggen met de Minister, de politieleiding of de hoofdofficier van justitie indien er problemen zijn.

Kortom, over de klachten:

- er worden weinig klachten gehoord;
- over de duiding van het geringe aantal klachten wordt verschillend gedacht;
- informele contacten en assertiviteit zijn noodzakelijke voorwaarden voor gezagsuitoefening;
- er is een actieve, offensieve rol van burgemeesters geboden.

¹² Politiewet art. 46.1: “De aanwijzing van het hoofd van een territoriaal onderdeel van een regionale eenheid, bedoeld in artikel 13, geschiedt na verkregen instemming van de burgemeester en de officier van justitie.”

2.2. DE INFORMATIEPOSITIE VAN DE BURGEMEESTER

Op hoofdlijnen in orde

Niet weten is niet kunnen optreden. Om gezag te kunnen uitoefenen is een goede informatiepositie nodig. Wordt de burgemeester als regel voldoende door de politie geïnformeerd?

Er zijn door de Politiewet 2012 geen nieuwe belemmeringen om de burgemeester te informeren, zo melden respondenten. Hooguit dat de politie zich kan verschuilen achter 'Den Haag', maar er worden weinig klachten gehoord, respondenten geven aan dat burgemeesters over het algemeen tevreden zijn met hun informatiepositie. Soms bleek bijsturing nodig en dat werkte. Zoals ook andere zaken is de informatiepositie relatieafhankelijk, een burgemeester met meer goede contacten heeft makkelijker toegang. Door het reorganisatieproces vielen vertrouwde gezichten weg en het heeft lange tijd geduurd eer teamchefs werden benoemd. Dat heeft een negatieve invloed gehad, maar dat wordt gezien als tijdelijk effect. In kleinere gemeenten laat de situatie vaker te wensen over.

De informatiepositie hangt mede af van de wensen van de burgemeester. Als de burgemeester méér wil en er werk van maakt, dan komt informatie ook op tafel. Probleem is wel dat je niet weet wat je niet weet, dus waar moet je dan werk van maken?

Tekort aan informatie op bestuurlijk gevoelige onderwerpen

Op bepaalde terreinen, waar de burgemeester een rol heeft, delen politiemensen informatie soms te laat. Bijvoorbeeld bij huiselijk geweld, of bij uitreizen/terugkeer van jihadisten. De CdK zit niet in de informatielijn en kan daardoor in lastige situaties zijn rol ten opzichte van de burgemeester niet invullen, terwijl die rol juist in dergelijke situaties belangrijk kan zijn. Burgemeesters mogen informatie vaak niet delen, dus de informatiestroom moet lopen van politiechef naar CdK. Specifieke aandacht vragen de zware criminaliteit en de ondermijning. Informatie daarover is nodig voor de beoordeling van gemeentelijk beleid, voor het optreden als burgemeester, maar ook ter bescherming: de burgemeester wil niet op de foto met een - naar later blijkt - zware crimineel uit de onderwereld. Dat knakt immers het vertrouwen in de rechtsstaat. Er zijn meer zaken die op papier niet voor de burgemeester zijn maar voor het OM en dus als regel buiten de burgemeester om gaan, maar wel turbulentie in de gemeenschap geven als ze boven water komen. Dergelijke informatie moet daarom met de burgemeester gedeeld kunnen worden en met de CdK gezien de klankbordfunctie en zijn eigen rol als bestuursorgaan.

De politie heeft op dit vlak in het verleden taken laten liggen. Door de nadruk op de justitiële invalshoek zijn de bestuurlijke aspecten van zware criminaliteit onderbelicht gebleven. In dat gat zijn de RIEC's opgekomen. Goed dat die nu hieraan werken, maar er is wel wéér een instantie bijgekomen, met afstemmingsproblemen van dien en doublures in het werk.

Kortom, over de informatiepositie van de burgemeester:

- op hoofdlijnen werkt het goed;
- informele contacten en assertiviteit zijn noodzakelijke voorwaarden;
- aandacht gevraagd voor bestuurlijk gevoelige onderwerpen, w.o. jihadisme en ondermijning;
- de RIEC's leveren een bijdrage, maar het is wel weer een extra instantie;
- gevoelige informatie dient ook met de CdK te worden gedeeld.

2.3. DE BESCHIKBAARHEID VAN DE POLITIE

Sterkte eeuwig twistpunt, politie bepaalt de inzet

De beschikbaarheid van de politie krijgt terecht veel aandacht, want het is een voorwaarde om gezag te kunnen uitoefenen, immers: geen politie, geen gezag. Is de politie voldoende en tijdig beschikbaar, rekening houdend met de schaarse middelen?

Politiecapaciteit is als twistpunt van alle tijden, soms is er een duidelijke relatie met het nieuwe politiebesteding, soms ook niet. Rond de beschikbaarheid is het aantal klachten beperkt, maar er zijn belangrijke aandachtspunten. Daar waar het knelt toont zich, zoals een respondent het formuleerde, dat de politie bepaalt wat wordt ingezet, waarbij de burgemeester het nakijken heeft. Oppassen dus dat het gezag dan geen lege huls wordt.

De feitelijke beschikbaarheid is onduidelijk

Allereerst is niet duidelijk wat de feitelijke beschikbaarheid is en ook niet waar een burgemeester recht op heeft. Desgevraagd worden aan de burgemeester wel gegevens verstrekt, maar dan gaat het over theoretisch beschikbare capaciteit. Dat maakt het lastig om met de politie mee te denken. Het lijkt ook of er gebieden zijn waar de politie als eerste aan wordt onttrokken. De perceptie is dat de zichtbaarheid achteruit is gegaan, maar dat kan ook een idee fixe zijn, bevorderd door de sluiting van kantoren, aldus een respondent. Klachten van burgemeesters gaan dan niet over het aantal agenten, maar over de plaats en tijd waar ze zouden moeten zijn.

Als het gaat om de regionaal beschikbare capaciteit dan zou dat wellicht voldoende moeten zijn, maar er wordt veel 'weggeplukt' voor (landelijke) activiteiten zoals ME, Taskforce enz. De minister van VenJ roemt de mogelijkheid van de Nationale Politie om op te schalen en met capaciteit te schuiven, ook respondenten melden dat. Vroeger was dat eigenlijk niet anders, zij het dat het 'onderhandelen' met chefs en zo nodig met burgemeesters voor bijstand nu niet meer nodig is. De andere kant van dit makkelijke schuiven is, dat de achterliggende bestuurlijke belangen niet meer kunnen worden behartigd: mensen inleveren voor het hogere doel vergt immers activiteiten in wijken schrappen of lopende onderzoeken stilleggen: de 'stille deprioriteiten'. In het nieuwe bestel kunnen de hogere echelons hun eigen problemen en dilemma's gemakkelijk oplossen door sterkte uit de basisteams op te roepen, zonder dat extern duidelijk is wat de politie daar uit handen laat vallen. Dat alles maakt de positie van de burgemeester in inzetdiscussies glazig.

Nadruk op strafrecht en repressie

Een tweede algemeen punt over de beschikbaarheid is de nadruk die de minister en de korpschef de afgelopen jaren hebben gelegd op de repressieve, vaak strafrechtelijke, taak. De aandacht bij VenJ voor de bestuurlijke component is niet groot. Voor de 'eigen' uitstraling en gezag en het vertrouwen in de rechtsstaat zijn, aldus respondenten, ook mensen zichtbaar op straat nodig. Vroeger was toezicht normaal, nu 'is er iets' als de politie langskomt. De politie is zich gaan terugtrekken uit het publieke domein. Voetsurveillance, laten zien dat de politie er is, is de afgelopen jaren afgenomen. De politie wordt niet meer gezien als allesomvattend apparaat dat afdwingt. Dit werkt ten nadele van de brede politiefunctie, die meer is gericht op preventie, op 'peacekeeping', op 'de sterke arm met de helpende hand'. Deze brede en fijnmazig uit te voeren politiefunctie en de daaraan verbonden hulpverlening zijn tegelijk weer belangrijk voor de legitimiteit en het maatschappelijk

draagvlak van de politie onder de bevolking, aldus respondenten. De politie dient op straat te zijn en op te snuiven wat er leeft, dat is essentieel voor de informatie-inwinning als voorwaarde voor effectieve criminaliteitsbeheersing. Het belang daarvan wordt onderschat.

Respondenten geven aan dat het huidige eenzijdig-repressieve beleid verwondering wekt. Met dat beleid is de sociale kant van het politiewerk verdwenen en dat komt dubbel hard weer terug in extra repressief politiewerk. Nederland heeft in het verleden successen behaald door de samenwerking tussen politie, jeugdzorg en welzijnswerk. Deze ‘formule’ is geëxporteerd, onder meer via de Raad van Europa, met verbazend goede resultaten. Ondertussen is deze aanpak bij ons gek genoeg afgebouwd. Vanwege vooral radicalisering is weer enige opbouw te zien.

Grote gemeenten in een betere positie

De grote gemeenten zitten wat de beschikbaarheid betreft in de betere positie. Zij hebben de ‘expliciete’ problemen en de top van de gemeente heeft veelal directe contacten met de eenheidsleiding van de politie, met de hoofdofficier en met de top van VenJ.

De regioburgemeester zit beter in het invloedsspel dan de anderen.

De situatie is lastiger voor de kleine gemeenten en voor de middelgrote gemeenten met ‘stedelijke problematiek’. Hierbij wordt het thema ‘evenementen’ herhaaldelijk genoemd, waarbij de grote gemeenten vooraan staan met hun evenementenkalender en de politiekeoek op is als anderen wat willen. Of het beleid is bijvoorbeeld dat politie-inzet bij evenementen alleen plaatsvindt in gemeenten groter dan 50.000 inwoners.

De kleinere gemeenten zijn bij de regionalisering van de politie (Politiewet 1994) al fors getroffen. De sterkte-herverdelingen in 1989 en in 1994 pakten negatief uit voor de kleinere gemeenten, waarbij ook een groot aantal posten werd opgeheven. Tussen 2004 en 2009 werden nog eens 74 politieposten gesloten en er verschoof daarnaast capaciteit van de basispolitie naar de recherche en de concerdiensten.^[32 p106] Volgens respondenten hangen de kleine gemeenten bij de prioriteitstelling ook nu weer ‘aan de achterste mem’.

Landelijk gebied buiten beeld

Door herindeling zijn nogal wat ‘kleine gemeenten’ gegroeid en kunnen daardoor zeker in oppervlakte zeer omvangrijk zijn, maar met een zwakke infrastructuur. Dat betekent grote bewakingsgebieden en forse aanrijtijden, zowel voor de noodhulp als voor de wijkagent, die bijvoorbeeld tien dorpskernen moet bedienen. In waterrijke gebieden is de infrastructuur nog eens extra lastig. Wanneer er iets gebeurt en de wagen is net aan de verkeerde kant van het gebied, dan kan de aanrijtijd oplopen tot 30 minuten. Ook de back-up voor de politie zelf is zodoende een punt van zorg, zo wordt gemeld. De veiligheidsbeleving van het personeel wordt minder en zeker nu geweldstoepassing onder een vergrootglas ligt, worden agenten terughoudender indien snelle back-up onzeker is. De politie is in het landelijk gebied ook niet meer als voorheen de back-up voor brandweer en ambulance.

Op meer plaatsen zijn dergelijke landelijke en/of waterrijke gebieden toeristische trekpleisters, waardoor de bevolking in de zomer toe kan nemen tot wel het drievoudige. Dat vergt goed en gericht toezicht, terwijl toezicht binnen de politieprioriteiten niet hoog scoort. Vroeger was er de landelijk georganiseerde ‘zomerbijstand’, waarbij agenten uit het land met hun gezin in een

vakantiehuis konden verblijven, terwijl de agent in het vakantiegebied bijstand verleende. Deze regeling is afgeschaft. Ook de Koninklijke Marechaussee leverde wel bijstand, maar die is eveneens vervallen. Kortom, de bevolking verdrievoudigt terwijl de politiecapaciteit niet toeneemt en dus ernstig tekort schiet, aldus respondenten. Het gaat dan zeker niet alleen om 'blauw op straat'. Er is in de landelijke gebieden ook een tekort aan gebiedsgerichte aanpak en aan recherchecapaciteit. Daardoor heeft de georganiseerde criminaliteit in deze gebieden alle ruimte. Zoals door een respondent zei: als je als crimineel carrière wil maken, dan doe je er verstandig aan naar deze landelijke gebieden te gaan, daar is nauwelijks politie en weinig sociale controle. Ook de hoofdofficier van justitie bevestigt dit.

Waardering voor de wijkagent

De 'formule' van wijkagent wordt door burgemeesters zeer gewaardeerd. Effectief optreden als wijkagent vergt echter wel een doenlijk zorggebied en voldoende tijd/ruimte, een wijkagent moet heel goed ingevoerd zijn. Dat lukt niet altijd. Reistijd tussen bureau en zorggebied, administratie en neventaken als ME, taakaccenthouder, bijzondere wetten of een rol als instructeur knabbelen aan de beschikbaarheid, aldus respondenten. Een kwart van de burgemeesters is dan ook ontevreden over de beschikbaarheid van de wijkagent, zo vond Terpstra.^[30 p32]

Een goede inwerkperiode is voor wijkagenten essentieel, om de nuances onder de bevolking te leren verstaan, aan te kunnen voelen wanneer hard en wanneer zacht op te treden en te kennen en gekend te worden, maar zeker in deze periode van mobiliteit lukt dat meestal niet.

De doorsnee-burger kent de wijkagent alleen van de aankondiging in het plaatselijke blaadje en heeft er nooit een gezien.

Politie-loze gebieden

De optelsom van het voorgaande leidt tot omvangrijke gebieden zonder betekenisvolle politiefunctie: de politie is uit het straatbeeld verdwenen, met uitzondering van af en toe een voorbijsnellend noodhulpvoertuig - een voertuig dat voor de agenten noodzakelijk is maar hen tevens afschermt van burgercontacten - en recherchecapaciteit is niet aanwezig. Zorg van respondenten is dat deze politie-loze gebieden broeinesten worden voor de georganiseerde misdaad. Achter 'ondermijningsbeelden' komt meer vandaan dan gedacht, ook in kleinere gemeenten. Een weerbare overheid is van groot belang en daar ligt een belangrijke taak voor de politie, ook op het platteland. Neem de vakantieparken, in Gelderland bijvoorbeeld zo'n 300 tot 400. Wat gebeurt daar, in dat landelijke gebied? Er is sociale problematiek, prostitutie, uitbuiting, met ondermijning als aandachtspunt, er gaat zoveel geld in om. Het is al hardnekkig geworden. De volgende fase is het infecteren van het openbaar bestuur. Dit vergt onconventionele maatregelen, een rol voor het RIEC maar zeker ook voor de politie.

Belang van bureaus onderschat

Het sluiten van bureaus is daarbij een aandachtspunt. Sommige respondenten melden geen aanwijsbare problemen te signaleren als gevolg van het sluiten van bureaus. Wel zijn er burgemeesters die daarover klagen en actie voeren voor behoud. "Burgemeesters hebben liever mensen dan stenen, het bevordert de samenwerking met lokale veiligheidsambtenaren en het

maakt dat agenten er meer op uit trekken”, zo onderstreept Tops de huisvestingsfilosofie van de Nationale Politie.^[31 p11] Natuurlijk. Maar zonder stenen minder agenten is de andere kant van deze medaille. Het politiebureau blijft plaats van opkomst en einde dienst en zodoende zijn de dagelijkse reistijdverliezen in het buitengebied aanzienlijk. Daarnaast is er de vraag waar burgers terecht kunnen. Overblijvende bureaus staan op handige plekken voor de politie, niet voor de burgers. Aangifte doen via internet schept afstand en geeft burgers het gevoel dat er toch niks mee gebeurt, levend contact geeft een warmer gevoel en leidt wellicht tot meer resultaat. Ook worden zo de contacten die de politie met burgers heeft verder beperkt. Inmiddels heeft de nieuwe korpschef aangegeven dat het belang van wijkbureaus is onderschat^[5], mogelijk leidt dit tot een bijstelling van het beleid.

Beperkt zicht vanuit het Hoofdbureau

Speciale aandacht vragen respondenten voor middelkleine/middelgrote gemeenten met stedelijke problematiek of specifieke vraagstukken zoals zeehavens voor beroepsvaart en voor de grote recreatievaart. Zeeland bijvoorbeeld is tweede zeehaven van Nederland voor de beroepsvaart en herbergt grote recreatiehavens met internationale recreatievaart. Daar gebeurt van alles op het gebied van georganiseerde misdaad. Ook andere ‘plattelandsregio’s’ hebben hun bijzonderheden. Op het hoofdkantoor van de nieuwe regio, dat zo 80, of 100 of 130 kilometer verderop kan liggen, is er vaak weinig concreet beeld, of gewoon een verkeerd beeld, bij wat zich daar werkelijk afspeelt. De afstand is fysiek, maar ook inhoudelijk veel te groot, aldus respondenten. Pleidooien van burgemeesters voor meer en beter toezicht, voor meer inzet op radicalisering of voor recheteteams zoals havenrecherche vallen niet in vruchtbare aarde. De betreffende burgemeesters worden met een kluitje in het riet gestuurd, bijvoorbeeld verwezen naar integrale veiligheidsplannen van volstrekt onvergelykbare, in hun ogen onbenullige, situaties. Ondertussen blijven zaken van gewicht liggen, die in de centrumgemeente direct prioriteit krijgen.

Politie te water onvoldoende

Een ander zorgpunt dat op meer plaatsen opduikt is de politie te water. Deze is met een taakverbreding opgegaan in de dienst Infrastructuur¹³, met uitzondering van de Zeehavenpolitie Rotterdam en de dienst Infrastructuur Amsterdam. Burgemeesters van waterrijk gebied ervaren bij de politie-inzet te water capaciteitsproblemen, weinig kwaliteit, geen continuïteit, geen gebiedskennis en geen netwerk met andere waterdiensten, aldus respondenten. Dit terwijl een provincie als Zeeland bijvoorbeeld voor 1/3 uit water bestaat, met een zeer intensieve bevaring in de combinatie van beroepsvervoer en recreatief gebruik. In het kustgebied betreft het capacitair en kwalitatief tekort aan politie te water zowel de handhaving van de openbare orde als de justitiële taken.

¹³ “De dienst Infrastructuur levert een bijdrage aan een veilig en integer gebruik van de vervoerstromen en aan de integriteit van de branche transport en logistiek op landelijk niveau. De capaciteit en expertise van de dienst Infrastructuur zijn flexibel inzetbaar op alle vervoersmodaliteiten (weg, water, spoor, lucht), zowel voor handhaving en toezicht als voor opsporing.” [11 p213]. Binnen enkele regionale eenheden is op onderdelen sprake van maatwerk ten opzichte van de landelijke standaard. Zo is in de regionale eenheid Rotterdam een dienst Zeehavenpolitie en in de regionale eenheid Amsterdam een dienst Infrastructuur ingericht. Deze diensten vallen niet onder de dienst Infrastructuur. [11 p165-167]

Er is geen enkel zicht op de georganiseerde criminaliteit in jachthavens, men durft niet eens te gissen hoeveel illegale handel er via deze havens plaatsvindt. Ook op de grote rivieren in het binnenland wordt gekwalificeerde waterpolitie gemist, dit specialisme is onderbelicht.

Vorbereiding op de crisisbeheersing gemarginaliseerd

Tot slot worden van meer kanten zorgen gemeld over de participatie van de politie in de voorbereiding op de crisisbeheersing. Bij grote oefeningen is het lastig om de politie aan tafel te krijgen. In het overleg calamiteitenbestrijding grote rivieren bijvoorbeeld was de politie jarenlang afwezig, tot grote teleurstelling van de andere partners, in Nederland en in Duitsland.

Na herhaaldelijk aanmanen, bestuurlijk en ambtelijk, kan het lukken de politie weer aan tafel te krijgen. In situaties waar de politie een voortrekkersrol had, is deze opgegeven en dat wordt betreurd. De politie heeft zichzelf op dit domein gemarginaliseerd, zo wordt gemeld.

Kortom, over de beschikbaarheid van de politie:

- context: de eeuwige strijd om de sterkte;
- de politie bepaalt de inzet;
- de feitelijke beschikbaarheid in een gemeente is niet duidelijk;
- door de nadruk op strafrecht en repressie is de ruimte voor de brede politiefunctie beperkt;
- grote gemeenten staan vooraan bij de verdeling, ten koste van kleine gemeenten;
- in recreatiegebieden ver(drie)dubbelt in het seizoen de bevolking, zonder groei van de politie;
- de wijkagent wordt zeer gewaardeerd, maar de condities zijn vaak beperkt;
- er ontstaan ‘politieloze gebieden’, met risico’s van zware criminaliteit ondermijning;
- het opheffen van bureaus wordt door burgers niet gewaardeerd en beperkt de beschikbaarheid;
- ernstige problematiek in de regio wordt vanuit het hoofdbureau onvoldoende onderkend;
- de politie te water laat capacitair en kwalitatief sterk te wensen over;
- op het gebied van de crisisbeheersing wordt méér van de politie verwacht.

2.4. HET DRIEHOEKSOVERLEG

Driehoeksoverleg loopt goed

Het driehoeksoverleg heeft als wettelijke taken zowel de taakuitvoering als het beleid (art. 13 Politiewet). Het driehoeksoverleg is in de afgelopen decennia, buiten de grote gemeenten, gaandeweg opgeschaald naar het organisatieniveau van de politie. In de tijd van regiopolitie vaak het district, nu het basisteam (met uitzondering van de grotere gemeenten). Dit, mede onder druk van het OM dat door bezuinigingen kritisch moest kijken naar de tijdsbesteding van officieren, maar ook omdat in samenhangende gebieden gemeentegrensoverschrijdend kijken vaak meerwaarde heeft. Probleem met deze opzet is wel dat, als een burgemeester is verhinderd, hij de aansluiting kan missen. In de opgeschaalde driehoek gaat het over de lokale vraagstukken. Als het gaat om de hogere niveaus in de politieorganisatie lijkt het erop dat de burgemeester geen invloed heeft, “daar gaan wij over waar bemoeit u zich mee” lijkt de houding van de politie te zijn.

De indruk is dat het driehoeksoverleg goed loopt, ook de contacten met OM en chef basisteam lopen als regel goed. Indien een van de partijen daar aanleiding toe ziet kan ook een driehoeksoverleg op gemeentelijk niveau plaatsvinden, of met meer gemeenten die éénzelfde probleem delen. Na wat startproblemen wordt hieraan ook daadwerkelijk invulling gegeven. In een aantal provincies heeft ook de CdK contacten met de driehoeken en de hoofdofficier van justitie. De lijnen zijn dan kort, zodat eventuele problemen pragmatisch kunnen worden opgelost.

Het bovengemeentelijk driehoeksoverleg leent zich niet voor gezagsuitoefening, het is een beleidsoverleg. Het komt daardoor voor veel burgemeesters in de plaats van het weinig gewaardeerde regionaal overleg (zie paragraaf 2.7). Af en toe is er discussie over het deelnemen door een wethouder veiligheid aan het driehoeksoverleg, zie paragraaf 2.5.

De afzonderlijke rollen in de driehoek

Sommige respondenten haken in op de rollen en posities in de driehoek. Toen het korpsbeheerderschap nog bij een burgemeester lag, had de officier van justitie aanwijzingsbevoegdheid. Dat is nu nog terug te zien in de ‘productieafspraken’ die het OM oplegt, een formule die, aldus een respondent, haaks lijkt te staan op het idee van de rechtsstaat. Het is een onbalans dat de burgemeester niet over een aanwijzingsbevoegdheid beschikt. Volgens respondenten ligt de prioriteitsstelling daardoor feitelijk bij de politie. De wet geeft de burgemeester geen instrumenten om zijn lokaal gezag over de politie daadwerkelijk te realiseren, zoals door Hennekens, Terpstra, Koopman en Lamers in de Eerste Kamer ook is aangegeven.^[8] Inzet uitlokken vergt investeren door de burgemeester in de politie, “geef de mensen iets en je krijgt iets terug”, aldus respondenten, onderhandelen is noodzaak, “zorg dat je een wit voetje bij de politie haalt”.

Het beeld bij de rollen dat wordt aangereikt is ‘ieder zijn deel’. Dat betekent voor het OM de strafrechtelijke invalshoek invullen, de politie de vaktechnische aspecten en voor de burgemeester de bredere blik. De burgemeester kan vanuit een stevige verankering in de lokale situatie een gezaghebbende eigen stem laten klinken. Dit gezag vergt een burgemeester die maatschappelijke problemen in een context plaatst, die zowel de problematiek als de oplossingen breder kan definiëren, die uitnodigt tot bezinning en bedachtzaamheid, complementair aan openbaar ministerie en politie.^[23]

Aandacht voor eenzaamheid

Er bestaat de indruk dat de driehoek in het oude bestel collegialer was, nu is het meer actief het eigen beleid voeren en bijbehorende belangenbehartiging. De spanning kan daardoor oplopen, in plaats van dat wordt samengewerkt op basis van respect. Ook politieke druk vanuit de gemeenteraad en de bevolking kunnen de verhoudingen van de burgemeester met politie en OM onder druk zetten. Dit kan ook voor de burgemeester lastig zijn. Op het domein openbare orde & veiligheid (OOV) bevindt de burgemeester zich in een relatief eenzame positie, hij heeft hiertoe nauwelijks een apparaat achter zich. Wie zijn partners in deze? Mogelijk ligt hier een rol voor de CdK.

Kortom, over het driehoeksoverleg:

- het driehoeksoverleg is opgeschaald, dat bevalt goed;

- het driehoeksoverleg komt vaak feitelijk in de plaats van het regionaal overleg;
- gemeentelijk driehoeksoverleg blijft mogelijk;
- de positie van de wethouder 'veiligheid' vergt een duidelijke regeling;
- er is onbalans omdat de burgemeester een aanwijzingsbevoegdheid ontbeert;
- elk heeft een eigen rol: OM de strafrechtelijke invalshoek, burgemeester de bredere blik;
- druk uit de omgeving kan spanning oproepen, mogelijk ligt hier een rol voor de CdK.

2.5. SCHUIVENDE PANELEN BINNEN DE GEMEENTE

Een aantal respondenten signaleert schuivende panelen binnen de gemeente, in samenhang: de wethouder 'veiligheid', de groei van private en publieke toezichthouders en een rolverschuiving bij burgemeesters.

Nieuwe gemeentepolitie

Terpstra vond in zijn onderzoek dat de komst van de Nationale Politie volgens veel burgemeesters een verminderde aandacht van de politie voor toezicht en handhaving in de publieke ruimte heeft teweeggebracht. Deze ruimte wordt opgevuld met BOA's en met particuliere beveiligers met (beperkte) BOA-bevoegdheden.^[30 p6] Tops meldt geen burgemeesters te hebben gesproken die denken aan een 'nieuwe gemeentepolitie'.^[31 p11] Momenteel echter zijn naar schatting 20.000 gemeentelijke toezichthouders en stadsmariniers in actie en 50.000 particuliere beveiligers.^[8 p2] Dit zijn forse, deels gemeentelijke, 'legertjes'. Zoals een respondent het uitdrukt: "deze sector groeit als een tierelier". De wens van Fijnaut, om de Politiewet 2012 niet alleen te betrekken op de politie in enge zin maar op het 'hele politiecomplex' is niet in vervulling gegaan. Dit betekent dat de Nationale Politie, door bewust beleid van de overheid, in de openbare ruimte wordt gemarginaliseerd^[8; 10]. De particuliere beveiligers vallen als regel geheel buiten de sturing van de overheid, de gemeentelijke beveiligers werken binnen de sfeer van de gemeente, vaak in een beperkte relatie tot de politie. Volgens respondenten bevestigt deze groei dat de politie het niet aan kan en dat de burgemeester en de gemeente daarom zelf iets moeten organiseren. Voor agenten wordt het er ook niet leuker op, want de noodhulp wordt zo een steeds groter deel van het werkpakket. De taken van de 'nieuwe gemeentepolitie' ontwikkelen zich opwaarts, het werk van de stadsmarinier overlapt inmiddels flink met dat van de wijkagent, begrijpelijk want de doelen van de stadsmarinier overlappen met de politiedoelen, aldus respondenten.

Het toenemend aantal publieke en private collega's van de politie wordt vaak buiten de burgemeester om aangestuurd. Over het algemeen verloopt de samenwerking goed, maar de kans op rivaliserende legertjes neemt toe. Het zou beter zijn om de reguliere politie te laten groeien, ook met het oog op de kwaliteit en de beschikbare dwangmiddelen.

Wethouder Veiligheid duidelijk positioneren

Veiligheid als politiek thema stijgt weer op de agenda, ditmaal vanuit radicalisering, immigratie en jongerenoverlast. In een aantal gemeenten is er (weer) een wethouder veiligheid, die de gemeentelijke toezichthouders en BOA's in portefeuille heeft. Vanuit die rol ligt deelnemen aan- of een relatie met het driehoeksoverleg voor de hand.

Uiteraard moet de burgemeester primair het driehoeksoverleg voeren, dat is voor het gezag van groot belang, maar er dient wel regie te worden gevoerd over het geheel. De minister zou op dit onderwerp duidelijke piketpaaltjes moeten slaan.

Burgervader of crime fighter

Binnen deze context is een nieuwe rol voor de burgemeester gegroeid, zo signaleren respondenten: de burgemeester als crime fighter, als aanpakker van criminaliteit. In het afgelopen decennium zijn steeds meer repressieve bevoegdheden aan de burgemeester toebedeeld, de functie wordt steeds meer die van ‘sheriff’. Daarenboven is er de, op zich belangrijke, bestuurlijke aanpak van de criminaliteit, gefaciliteerd door de wetgever, maar ook door instanties als het RIEC en gesteund door de politie^[2]. De bestuurlijke aanpak van criminaliteit is verankerd in regionale beleidsplannen van de politie^[3], waar “één overheid” het uitgangspunt is. Terwijl de Nationale Politie door de minister en het korpsmanagement sterk repressief en op het strafrecht werd gericht, komen officieren van justitie met een soort faillietverklaring en moet het bestuur het overnemen^[4]. Bekend is de hennepaanpak in Brabant, een projectaanpak die loopt sinds 2011. Respondenten vragen zich af wat de opbrengst is, waar langdurig zoveel politiecapaciteit voor wordt ingezet. Ook hier geldt dat een dergelijke prioriteit leidt tot ‘stille deprioriteiten’. Een suggestie die wordt gedaan is, dat het bestuur uiteraard moet zorgen voor eigen weerbaarheid tegen criminaliteit, maar dat het OM haar eigen werk moet doen. Er is niet voor niets een driehoek, waarin elk van de drie partijen een specifiek belang dient te behartigen. Eén overheid dienstbaar aan één agenda laat één belang overheersen. Het is belangrijk om tijdig de dreiging te onderkennen die van eenparig overheidsoptreden uitgaat.^[23] Bovendien geldt, dat als het op sancties aankomt, het voor het recht niet uitmaakt of een sanctie is geënt op strafrecht danwel op bestuursrecht¹⁴. En wat daadwerkelijke actie betreft komen de lijnen van het RIEC vaak toch weer uit bij de politie, er worden zodoende zaken dubbel gedaan.

Gezagdrager of loyale uitvoerder

Voor sommige burgemeesters ligt in de bestuurlijke aanpak een voortrekkersrol, die in de beeldvorming ver kan gaan: hij “is inmiddels bijna meer crime fighter dan burgervader geworden”^[1]. Andere burgemeesters lijken in een ontwikkeling te zitten van gezagdrager naar loyale uitvoerder van politiebeleid^[23], weer anderen houden vast aan de rol van burgervader. Er is zodoende her en der een verschuiving zichtbaar in de rolinvulling, waardoor de rol van burgemeester in de breedte minder duidelijk wordt. Wanneer de burgemeester het boegbeeld wil zijn, zoals in paragraaf 1.4 aangeduid, dan moet hij wel een positie kiezen die dit mogelijk maakt: politiek relatieve buitenstaander, boven de partijen staand. Als sheriff of crime fighter wordt de burgemeester partij, denk bijvoorbeeld aan huiselijke ruzie en uithuisplaatsing - en dus minder onafhankelijk.

Met de groei van de bevoegdheden van de burgemeester groeit ook de vraag wie de burgemeester met al die bevoegdheden controleert en op de juiste lijn houdt.

¹⁴ Artikel 6 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens spreekt over ‘criminal charges’ resp. ‘vervolgung’ in algemene zin, niet over de aard van het recht waar e.e.a. uit voortkomt.

Voor de burger wordt het allemaal niet overzichtelijker. Naar wie moet een Marokkaanse vader toe wiens zoon mogelijk radicaliseert? De politie, de stadsmarinier, de burgemeester of de wethouder, ... Er is op dit domein een verduidelijking van rollen nodig.

Kortom, over schuivende panelen binnen de gemeente:

- er zijn ‘nieuwe gemeentepolities’ ontstaan die onstuimig groeien;
- de wethouder ‘veiligheid’ is terug en zoekt zijn/haar plek, ook t.o.v. de driehoek;
- sommige burgemeesters verschuiven van burgervader naar crime fighter;
- het werken als één overheid laat één belang overheersen;
- andere burgemeesters verschuiven van gezagdrager naar loyale uitvoerder van politiebeleid;
- er is een verduidelijking van rollen nodig.

2.6. DE GEMEENTERAAD

De gemeenteraad is belangrijk voor de lokale inbedding, het inspelen op lokale omstandigheden en voor de democratische controle. Dit zijn belangrijke doelen van de Politiewet 2012.

De burgemeester is aan de gemeenteraad verantwoording schuldig over het door hem uitgeoefende gezag (art. 15 Politiewet) en over het door hem gevoerde bestuur en hij geeft de raad alle inlichtingen die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft (art. 180 Gemeentewet).

De gemeenteraad stelt ten minste eenmaal in de vier jaar de doelen vast die de gemeente op het terrein van de veiligheid nastreeft door de handhaving van de openbare orde en de hulpverlening door de politie. De burgemeester hoort de raad over het ontwerpbeleidsplan van de regionale eenheid (art. 38b Politiewet). Via deze artikelen is de raad met de politie verbonden.

Betrokkenheid van de gemeenteraad wisselend

Respondenten geven aan dat de betrokkenheid van de gemeenteraden erg wisselend is, het is een veelkleurig beeld, niet zoveel anders dan vroeger. Bij grotere gemeenten is er meer belangstelling dan bij kleinere, veelal is activiteit van de gemeenteraad incidentgedreven. Dan gaat het over te weinig politie, of over aanrijtijden en de lokale politiechef komt dan uitleg geven. Soms lijkt een raadsinitiatief vooral voor de achterban, of lijkt het een hobby van een raadslid. Als een bureau wordt gesloten geeft dat veel ophef in de gemeenteraad. Mensen vinden dat lastig, geen politiebureau.

Er mag meer actie op komen vanuit de gemeenteraad, zo wordt aangegeven. De raad zou steviger op ‘politie en veiligheid’ mogen zitten, doorvragen en druk zetten. Op die manier heeft een gemeente bijvoorbeeld een politiebureau gekregen. Maar wat in essentie speelt is, dat de prioriteitsstelling bij de politie ligt, zo geven respondenten aan. Immers de beheerder bepaalt wat de gezagdrager kan, zoals ook Hennekens schrijft^[12 p 92]. De gemeenteraad kan van allerlei prioriteiten stellen, maar als dat landelijk wordt overruled heeft dat weinig zin. Bovendien zijn er vaak beeldverschillen. Wat in een gemeente(raad) als groot probleem wordt gezien ziet de politie als klein. Wanneer de raad de burgemeester opdraagt iets te doen, bijvoorbeeld de aanpak van hangjongeren, maar de politie ziet dat niet als prioriteit, dan komt er geen politie en dat brengt de burgemeester in een lastig parket.

De burgemeester moet vaak aangeven dat hij politie-inzet niet kan regelen, het gezag dat hij vroeger had is hij kwijt. Als er iets moet gebeuren, dan moet eerst met de politie worden onderhandeld. Andersom komt het ook voor, bijvoorbeeld met Sinterklaas enorm opschalen omdat de politie dat wil, terwijl de gemeenteraad daaraan geen behoefte heeft. Terwijl de burgemeester op deze wijze in gesprek is met de raad worden landelijk of regionaal nieuwe prioriteiten toegevoegd. Dat ontmoedigt de raad, zo geven respondenten aan. De gemeenteraad is al met al verder op afstand gezet, zoals de raad bij alle bovengemeentelijke regelingen weinig in de melk te brokkelen heeft. Op het domein OOV is dat zeker het geval, omdat het de raad aan machtsmiddelen ontbreekt. Voor verantwoording is ook terugkoppeling nodig. Of er terugkoppeling is over afgesproken activiteiten, hangt ervan af of de burgemeester erop blijft hameren, dat gaat niet vanzelf. Zodoende is er geen invloed op zaken in de eigen gemeente, heel weinig ruimte voor wijkgericht werken of enige invloed vanuit de gemeente op de politie. Het lokaal veiligheidsbeleid staat daardoor zwaar onder druk. Het lokaal veiligheidsplan kan niet worden uitgevoerd. Veel burgemeesters hebben het opgegeven, de ouderen zijn vaak cynisch, nieuw benoemden hebben veelal nog geen goed beeld van wat er eigenlijk zou moeten gebeuren.

Prioriteiten aanreiken is een farce

Het aanreiken van prioriteiten voor het regionaal beleidsplan is een farce, zo wordt gemeld, met die prioriteiten gebeurt niets. Indien de burgemeester via de politie niets doet met de aangereikte prioriteiten dan zou de gemeenteraad dat op de rol moeten zetten. Het probleem is echter dat de prioriteiten en plannen geen status hebben en de gemeenteraad noch de burger over instrumenten beschikken om gevolg af te dwingen. Vergelijk het bestemmingsplan, waar de burger rechten aan kan ontlene.^[12 p101]

Het is lastig voor de burgemeester om lokale prioriteiten op te nemen en daarover verantwoording te moeten afleggen, terwijl hij het proces ertussen niet kan beïnvloeden. Dat ondergraaft de democratische legitimatie. Het gevoel bij de raad dat het geen zin heeft omdat er toch niets mee gebeurd wordt een vicieuze cirkel, die wordt veroorzaakt door de manier waarop het systeem is gecreëerd. Zaken worden “boven” bepaald, gemeenteraden hebben nauwelijks invloed en er is geen terugkoppeling, dus raden haken af. Het is raar om dan de schuld bij de gemeenteraden te leggen, aldus respondenten.

Hoe dan ook, goede verantwoording aan de raad komt op deze manier niet tot stand, feitelijk draagt de gemeenteraad zo ook niet bij aan de democratische controle op de politie.

Kortom, over de gemeenteraad:

- de raad is belangrijk voor de lokale inbedding en voor de democratische controle;
- betrokkenheid van de raden is wisselend, vaak incidentgedreven;
- raden mogen actiever zijn, meer druk zetten;
- prioriteiten stellen heeft echter weinig zin als er toch niets mee gedaan wordt;
- het ontbreekt aan machtsmiddelen en aan terugkoppeling;
- feitelijk draagt de gemeenteraad niet bij aan de democratische controle op de politie.

2.7. HET LANDELIJK- EN REGIONAAL BELEID EN - OVERLEG

Landelijke prioriteiten vullen de ‘ordeportefeuille’

De landelijke doelstellingen en prioriteiten betreffen de taakuitvoering door de politie en dat is nu precies wat aan het gezag van de burgemeester is, aldus Hennekens.^[12 p100] Een respondent geeft over de landelijke prioriteiten aan, dat deze veelal ook plaatselijk betekenis hebben. De frictie daartussen is in dat geval een theoretische zaak. Daar tegenover stelt een aantal respondenten dat landelijke prioriteiten juist afwijken van het lokale, zeker in het landelijk gebied en in kleinstedelijke gemeenten, maar ook algemeen: de burger maakt zich druk over andere dingen dan het Rijk. Er is dus maatwerk nodig, maar daarvoor is weinig ruimte omdat landelijke- en regionale prioriteiten voorop staan, aldus respondenten.

De landelijke prioriteiten worden opgenomen binnen de beleidscyclus van de politie. Doorgaans zit de ‘orderportefeuille’ van de politie daarmee al redelijk vol. Vervolgens is er de actualiteit in de Tweede Kamer: die stelt zich op als gemeenteraad van Nederland en dwingt de minister in een burgemeestersrol (of andersom), zo wordt gemeld. Er zijn, afhankelijk van het maatschappelijk debat, steeds weer zaken die de hoogste prioriteit moeten hebben. Iedereen voelt aan dat dat niet kan, maar “nee” zeggen tegen Kamerbrede wensen is voor de minister geen optie. Hierdoor ontstaan het hele jaar door ‘topprioriteiten’ bovenop de in de beleidscyclus al vastgestelde landelijke prioriteiten. Daardoor lopen de landelijke prioriteiten vanzelf overvol. De politie kijkt vervolgens naar boven, “wie betaalt mijn salaris” en duidt de invloed van een burgemeester als zijsturing. Zodoende is het nu niet een nationaal beheerde politie, maar een nationaal gestuurde politie, aldus respondenten.

Regionale prioriteiten weinig betekenisvol

Regionaal wreekt zich dat mensen op het hoofdbureau van de regionale eenheid, ver weg, vaak niet weten waar ze het over hebben, zoals gesteld in paragraaf 2.3. De situaties en opgaven dichtbij, in- en om de centrumgemeente, zijn veel scherper in beeld dan de opgaven verder weg.

De burgemeester van de grote gemeente heeft bovendien veel invloed, soms tot ongenoegen van de ommelanden. De ligging, omvang of samenstelling van veel regio’s is bovendien zodanig dat het hele idee van ‘regionaal beleid’ weinig of niets kan zijn, het ene gebied heeft heel andere behoeften dan het andere gebied. Landelijk- en regionaal beleid wordt zodoende al gauw een ‘theezakjesaanpak’, een sjabloon. Zo wordt de zorg uitgesproken dat nu overal ‘taskforces’ moeten worden ingericht, terwijl volgens respondenten goed beleid voeren een veel betere aanpak is.

Surrogaatgezag van de regioburgemeester

De burgemeester van de centrumgemeente draagt 3 of 4 petten: burgemeester centrumgemeente, voorzitter regionaal politie-overleg, deelnemer Landelijk Overleg Veiligheid en Politie (voorheen artikel 19-overleg)¹⁵ en vaak ook voorzitter van een veiligheidsregio. Dit leidt ertoe dat, minstens in

¹⁵ In artikel 19 van de Politiewet 2012 is bepaald dat de Regioburgemeesters, de voorzitter van het College van procureurs-generaal en de minister van Veiligheid en Justitie periodiek in aanwezigheid van de korpschef van de Nationale politie spreken over het beheer van en de taakuitvoering door de Nationale politie. De Regioburgemeester spreekt in dit Landelijk Overleg Veiligheid en Politie (voorheen: Artikel 19-overleg) namens de burgemeesters uit zijn eenheid. (<http://www.regioburgemeesters.nl/thema/sturing-politie/landelijk-overleg/>)

de beeldvorming, de burgemeester van de centrumgemeente 'over de politie gaat'. Er wordt gesproken over "De regiodriehoek heeft bepaald ...", en over "het gezag van de regiodriehoek". Er is dus een vorm van surrogaatgezag ontstaan. Dat in 2009-2010 de variant van de centrumburgemeester als regiodekkend bestuurlijk gezagdrager ook in discussie is gebracht geeft dit punt extra lading. Bovendien zijn de bevoegdheden en instrumenten van de regioburgemeester in de wet niet geregeld, het gaat dus om een informeel beïnvloeden en dat maakt de zaak nog minder grijpbaar.

De regio-indeling in meerdere regio's onwerkbaar

De indeling van het land in regio's volgt de gerechtelijke kaart. Deze kaart kwam tot stand op basis van bedrijfsvoeringsoverwegingen binnen het justitieel apparaat en is niet bedoeld om bestuurlijke betekenis te hebben. Binnen de Randstad leidt dat tot regio's die bestuurlijk nog op enige herkenning kunnen rekenen en qua omvang werkbaar zijn (regio A'dam bijvoorbeeld 6 burgemeesters). Daarbuiten is dat niet steeds het geval, noch qua samenstelling noch qua omvang. In de meeste niet-Randstadregio's wordt het regionaal overleg dan ook niet als een serieuze optie gezien. Burgemeesters staan op grote afstand van de eenheidschef, die spreken zij vrijwel nooit. Niet alleen de fysieke afstand maar ook de gevoelde afstand is groot. Het RIEC zit dan eveneens op grote afstand en kan zo niet de laagdrempelige voorziening zijn voor bijvoorbeeld BIBOB-vragen¹⁶. Een gevoelige verdenking leent zich niet voor e-mail, daarvoor is direct contact nodig. Voor de eenheidschef van politie is een grote regio eveneens ondoenlijk, Oost-Nederland bijvoorbeeld omvat vijf 'oude' politieregio's en 2 miljoen mensen. Functionarissen kennen elkaar niet, ook burgemeesters onderling niet. Er zitten honderd of meer kilometers tussen, zij hebben niks met elkaar en kennen vaak ook de burgemeester van de centrumgemeente niet. Ook voor de regioburgemeester is het onwerkbaar.

De opkomst is in de ene regio 2/3, in een andere minder dan de helft. Een overleg met 79, maar ook met 40 burgemeesters werkt gewoon niet en dat hoeft geen verbazing te wekken. Het leidt ertoe dat de onderlinge solidariteit zeer beperkt is en dat de informatiestroom vanuit 'Den Haag' en vanuit het Landelijk Overleg Veiligheid en Politie naar de burgemeesters niet kan werken. De regioburgemeester kan niet worden 'gebriefd' en kan niet terugkoppelen, er is dus geen lijn tussen 'Den Haag' en de burgemeesters.

De congruentiefilosofie is ten onrechte gehanteerd ten opzichte van justitie - daar doet de stapeling afbreuk aan de spreiding van machten - maar is bij het bestuur juist op haar plaats met het oog op goed veiligheidsbeleid. Het is daarom jammer dat de uitkomst van de gebiedsindeling van te voren vaststond. Daar werd halsstarrig aan vastgehouden, aldus respondenten. Bij de beloofde versnelde evaluatie^[6] zijn mensen die kritisch waren niet gehoord, alleen de vóórstanders zijn gehoord,

¹⁶ Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, houdende regels inzake de bevordering van integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur met betrekking tot beschikkingen of overheidsopdrachten.

waarmee de uitkomst vaststond, zo wordt gemeld. Nu komt het onderwerp opnieuw en in hevigheid terug: het werkt gewoonweg niet, dus knip het op. Dat kan ook, want gegeven nationaal beheer is de verdere gebiedsindeling voor het beheer immers een betrekkelijk ondergeschikt punt.

Veiligheidsbeleid vergt passende structuren

De omvang van een aantal regio's is funest voor de bestuurlijke inbedding, die essentieel is voor de veiligheid. Veiligheid is niet alleen justitie, maar ook gemeente, veiligheidsregio, omgevingsdienst, veiligheidshuis en de vele andere bestuurlijke samenwerkingsverbanden die een belangrijke steunende rol in het veiligheidsbeleid vervullen en die bovendien de checks and balances versterken. In de praktijk wordt dan ook teruggevallen op andere vormen dan het regionaal overleg.

Veelgebruikte alternatieven zijn de veiligheidsregio, het districtelijk overleg, het driehoeksoverleg op basisteamniveau en de burgemeesterskring. In sommige gevallen schuift ook de CdK aan.

Het district heeft de functie van de oude regio overgenomen, zo wordt gemeld. Burgemeesters zijn tevreden over de districtschef en het OM, die spreken de burgemeesters specifiek bij. Dit palet aan gehanteerde alternatieven geeft opnieuw aan dat de wettelijke constructie, althans buiten de Randstad, niet werkt.

De provincie kan een passende maat zijn, waarbinnen districten congruent aan de veiligheidsregio's functioneren. In Limburg valt de politie-eenheid samen met de provincie, het OM, twee veiligheidsregio's en veruit de meeste gemeenschappelijke regelingen¹⁷. Er is dus op alle terreinen territoriale congruentie en dat bevalt volgens respondenten uitstekend. Het maakt de coördinatie en samenwerking op alle gebied makkelijker, ook tussen bestuur en OM.

Positie van de CdK te vrijblijvend

CdK's staan verschillend tegenover hun relatie met het regionaal overleg, met de hoofdofficier en met de eenheidschef van politie. Het regionale college bestaat niet meer, sommigen betreuren dat en anderen helemaal niet. Een aantal CdK's had een contactlijn naar het regionale college, die lijn loopt nu naar de veiligheidsregio. De meeste CdK's hebben geen relatie met de eenheidschef van politie noch met de hoofdofficier van justitie, afgezien van persoonlijke contacten die er al waren. Dat is niet wenselijk, bijvoorbeeld met het oog op ondermijning. Er zijn zorgen over de weerbare overheid. De samenwerking met politie en OM in projecten gaat goed, maar officiële lijnen zijn er niet meer en dat maakt het kwetsbaar. In grote regio's zijn de informele lijnen bovendien beperkt. Sommigen melden dat sinds kort het contact zoeken met de CdK toeneemt.

De CdK roept af en toe de rijksheren samen, maar de eenheidschef van politie is geen rijkshere in die zin en is dus niet aanwezig. Op nadrukkelijke uitnodiging wil de eenheidschef wel aanschuiven, maar deze constructie is erg vrijblijvend.

Het wordt opmerkelijk gevonden dat voorliggend onderzoek de eerste keer is dat CdK's worden gehoord inzake de politiewet en dat zij niet zijn bevraagd voor bijvoorbeeld de evaluatie Oost-Nederland^[6].

Een respondent meldt dat, anders dan bij het regionaal college, het regionaal overleg niet openbaar is. De provincie krijgt geen stukken en er wordt niet aangegeven wanneer er vergaderingen zijn.

¹⁷ Met uitzondering van de noordelijke punt van Limburg, die meer is gericht op Nijmegen.

Desgevraagd werd gesteld dat men geen ruchtbaarheid aan het regionaal overleg wil geven. Zelfs voor het kabinet van de CdK zijn de stukken niet toegankelijk, ook niet om het integraal denken op het provinciehuis te faciliteren. Geen publiek, wel zo rustig.

Kortom, over het regionale beleid en -overleg:

- met de landelijke (top)prioriteiten is de orderportefeuille van de politie meer dan gevuld;
- landelijke en lokale prioriteiten vallen soms samen maar vaak ook niet;
- gezien de omvang en samenstelling van politieregio's is regionaal beleid veelal inhoudsloos;
- een aantal regio's heeft als eenheid van organisatie geen betekenis;
- het regionaal overleg van burgemeesters functioneert in die regio's niet;
- goed veiligheidsbeleid vergt passende structuren, burgemeesters vallen daartoe terug op de veiligheidsregio en/of het driehoeksoverleg;
- de positie van de eenheidschef van politie tegenover de CdK als rijksheer is te vrijblijvend.

2.8. INTERNATIONALE SAMENWERKING IN DE GRENSTREKEN

Speciale aandacht wordt gevraagd voor de politiefunctie in de grensstreken, zowel langs de Duitse als de Belgische grens, van Delfzijl tot aan het Zwin. Burgemeesters (en ook het OM uiteraard) staan hier voor speciale opgaven. De criminaliteit en openbare ordeproblematiek in die streken heeft een extra, buitenlandse, dimensie, die een grotere druk legt op het politiewerk, niet qua omvang maar qua aanpak en kwaliteit. Het vergt structurele samenwerking met Duitse en/of Belgische collega's, 'op straat', bij de recherchefunctie, bij de informatie-uitwisseling en in het dagelijks werk op het beleidsniveau.

Interactie op alle niveaus

Agenten op straat en rechercheurs moeten voor de internationale component zijn toegerust, want het is een onderdeel van het 'gewone' werk. Het gaat om talenkennis, wetskennis, kennis van culturen en gewoonten, van 'zo doen zij dat daar'.

Voor de informatie-uitwisseling bestaat in Limburg sinds begin jaren '90 het Euregionaal Politie Informatie- en Coördinatiecentrum EPICC. Binnen de Nationale Politie was er de impuls om dat landelijk te trekken, terwijl het EPICC bij uitstek een lokale inbedding vergt in de drie landen: mensen moeten elkaar kennen anders is er geen vertrouwenspositie. Als een dergelijke voorziening wordt opgeschaald dan vervalt de meerwaarde.

Ook op beleidsniveau bestaan langs de grenzen overlegvormen. Binnen de Euregio Maas-Rijn bestaat bijvoorbeeld sinds de jaren '80 de Nebedeagpol¹⁸, een uitermate belangrijke, persoonsgebonden en persoonsafhankelijke werkstructuur van politiechefs, waar concrete samenwerking wordt geïnitieerd en mogelijk gemaakt. Zowel bij het ministerie van VenJ als in de euregio moet op het netvlies staan dat gebeurtenissen aan de ene kant van de grens een groot effect kunnen hebben voor politie en bestuur aan de andere kant van de grens. Dit blijkt in Limburg bijvoorbeeld bij de anti-terreuractie

¹⁸ Nederlands-Belgisch-Deutsche Arbeitsgruppe Polizei. Binnen de Euregio Maas-Rijn bestaan diverse Arbeitsgruppen, voor de verschillende beleidsterreinen.

in Verviers, dat maar enkele kilometers van de Nederlandse grens ligt en direct gevolgen kan hebben voor de politie en de burgemeesters in Nederland. Goede grensoverschrijdende informatiedeling, vooral ook op bestuurlijk niveau, is noodzakelijk. De wet sluit dit soort samenwerking niet uit, maar zaken tot stand brengen vergt persoonlijke relaties, kennen en gekend worden en goodwill. Er zijn internationale verdragen van toepassing, zodat de verdeling van bevoegdheden niet altijd even duidelijk is, waardoor samenwerking vertraging kan oplopen.

Daarnaast zijn mobiliteit en opschaling voor dit soort circuits fnuikend. Nieuwe chefs moeten er weer helemaal in groeien. Respondenten vragen zich af, of in Den Haag wel wordt gezien dat het van nationaal belang is om deze internationale aanpak lokaal goed te organiseren en te faciliteren.

Kortom, over grensstreken en internationale samenwerking:

- politiewerk in de grensstreken stelt extra eisen (taal-, rechts- en cultuurkennis);
- internationale samenwerking vergt kennen en gekend worden, zowel bij agenten en rechercheurs, als bij informatie-uitwisseling en op beleidsniveau;
- om de samenwerking in stand te houden is goede facilitering op regionaal niveau nodig;
- mobiliteit en opschaling vertragen de grensoverschrijdende samenwerking en beperken daardoor de effectieve inzet van de politie.

2.9. DE CHECKS AND BALANCES

Bestuurlijke drukte beperkt

De functie van burgemeester speelde voorheen een belangrijke rol in de totale besturing van- en het toezicht op de politie, ook al werd die rol niet door eenieder volledig ingevuld. Het regionaal beheer bracht echter problemen met zich mee, voor de minister die steeds x 25 moest onderhandelen, maar ook voor het praktische beheer en voor de aanpak van zware criminaliteit. De steeds verder opgetuigde bovenregionale eenheden knabbelde bovendien aan de toch al zwakke democratische controle.

In de overgang van regionale- naar de Nationale Politie is de ‘bestuurlijke drukte’ beperkt.

Dit betekende dat één minister, 12 CdK's, circa 400 burgemeesters-bestuurders en evenzovele gemeenteraden werden geschrapt uit het politiebesteding. De burgemeesters bleven vernoemd als gezag en de gemeenteraden kregen een inhoudelijke rol in de cyclus, zoals gezien in paragraaf 2.6.

Van burgemeesters worden hierover weinig klachten gehoord, zo melden respondenten. Wel hebben respondenten zelf beelden bij dit onderwerp.

Zelfstandige politie in justitieel kader

De bedoeling was, om het beheer te centraliseren en het gezag zou blijven waar het was. Het centraliseren van het beheer is snel doorgevoerd, maar dat het gezag decentraal ligt, daar draait het om, hoe wordt dat geregeld, vragen respondenten zich af. Bovendien is het niet goed om OM en politie in dezelfde justitiële keten binnen één departement te organiseren, dat moet juist gespreid zijn. De politie is nu teveel in de justitiehoek terecht gekomen, weg bij het openbaar bestuur, de balans tussen beiden is zoek. Dat de ‘bestuurlijke antenne’ bij VenJ beperkt is, maakt het nog lastiger. De hele ‘kolom VenJ’ is niet bestuurlijk maar erg juridisch ingesteld.

Veiligheid is niet alleen wiet en hennep, maar omvat ook jeugdzorg, psychiatrische zorg en andere bestuurlijke en maatschappelijke vraagstukken, maar de ogen van de politie zijn helemaal de justitiële kant opgegaan. Er gaat een éénsporige agenda overheersen, een justitiële blik.

De verbinding met het bestuursdepartement, gemeenten, omgevingsdiensten, veiligheidsregio's en provincies zou veel meer gemaakt moeten worden, de politie moet juist goed ingebed zijn in het openbaar bestuur.

Structuuringrepen hoeven niet altijd te leiden tot grote veranderingen, maar in dit geval was er een grote bestuurlijke betrokkenheid en die loopt terug, dat is een gevaar voor de aanpak van grote risico's zoals ondermijning. In de ambtelijke top werd dit ook wel herkend, maar de politieke wil was er helaas niet om het anders te doen, aldus respondenten.

Deze nationaal gestuurde politie is ook nog eens verzelfstandigd. Volgens respondenten is dat nooit de bedoeling geweest, maar nu wel de werkelijkheid. De politie opereert relatief onafhankelijk van het lokale niveau. Daar is de controle op de politie dus beperkt. Alle bestuurlijke kaarten liggen verder bij de minister, waaronder het toezicht via de Inspectie maar ook steunfuncties als het WODC¹⁹. Vervolgens is er één korpschef, die behoudens aanwijzingen van de minister zelfstandig opereert. Ook het begrotingsproces speelt zich geheel binnen de organisatie zelf af, zoals de Raad voor het Openbaar Bestuur opmerkt.^[27 p17] Het Parlement tenslotte kan controleren hoe de minister aanwijzingen geeft, daarmee houdt het op.

Informeel overleg als fundament

Respondenten geven aan dat het vraagstuk van checks and balances, van spreiding van bevoegdheden, wordt verdoezeld door informeel overleg, goede verhoudingen en een pragmatische aanpak, 'we lossen het wel op'. Als iets uit balans dreigt te komen zijn burgemeesters vaardig en mondig genoeg om aan de bel te trekken, formele verhoudingen zijn niet nodig om het goed te laten werken, zo wordt gemeld. Maar ingrijpen bij de politie kan zodoende feitelijk alleen op basis van overtuiging en goede relaties. Het is lastig om op die manier de continuïteit vast te houden.

Een nieuwe minister, een nieuwe korpschef, een nieuwe eenheidschef enzovoort, wat dan? Kun je de zwaarmacht zo sterk laten afhangen van informele relaties, is een vraag die door respondenten wordt gesteld. Naarmate het aantal autoriteiten dat een rol heeft wordt beperkt, worden de risico's groter. Bestuurlijke drukte afschaffen lijkt leuk, maar er gaan ook zaken verloren, terwijl een zo belangrijk apparaat als de politie voldoende checks and balances vergt. Versimpeling kan te ver gaan, zie bijvoorbeeld het toezicht op de voedselveiligheid en op de arbeidsveiligheid, of de pilot in Den Haag voor de deregulering in de bouw. Sommige regels waren er niets voor niets, aldus respondenten. Zie wat er politiek-bestuurlijk momenteel in diverse landen gebeurt. Terpstra citeert in dat verband een burgemeester: "Ik vrees wel eens dat er eerst een ernstige crisis nodig is voordat landelijke bestuurders en politici zich realiseren dat zij het gezag hebben uitgehold en dat niemand het meer over de politie te zeggen heeft"^[30 p27].

De opgave die voorligt is, hoe landelijke beheer en lokaal gezag goed te combineren. Het helpt uiteraard indien politie en bestuur weer dicht bij elkaar staan en de politie haar werkwijze weer

¹⁹ Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.

verbreedt. Uiteindelijk echter komt het er toch op neer dat de burgemeester zonder ‘haakjes’ in de wet feitelijk met lege handen staat, zo sluiten respondenten zich aan bij het pleidooi van Hennekens in de Eerste Kamer^[8].

Rolduidelijkheid en bijsturing van de burgemeester

Een respondent onderstreept dat checks and balances beginnen op het gemeentelijke niveau. Wie houdt de burgemeester met al zijn bevoegdheden op de juiste lijn? Dat hangt nu erg aan de gemeenteraad, maar dat werkt niet. De gemeenteraad heeft ook geen machtsmiddelen, waardoor voor burgers alleen de gang naar de rechter overblijft. Mogelijk kan de CdK hier iets betekenen, zoals bij de veiligheidsregio. De burgemeester moet immers in een zekere eenzaamheid opereren, een helpende hand wordt vaak zeer gewaardeerd.

Als belangrijk punt voor de werking van het bestel wordt rolduidelijkheid genoemd, op twee manieren. Enerzijds gaat het om het type rolopvatting, zoals aangeduid in paragraaf 2.5: is de burgemeester eerstens burgervader of crime fighter? Anderzijds gaat het om bekend raken met de rol en daarvoor worden toegerust. Respondenten signaleren dat naarmate bestuur en politie van elkaar afdrijven, het hele idee van ‘gezag’ vervaagt en zich inmiddels soms al beperkt tot het ontvangen van de wijkagent. Dit vraagt aandacht bij het opstellen van de profielschets, dus ook van de fractievoorzitters, aandacht in het sollicitatiegesprek en het organiseren van goede toerusting.

BZK verzwakt, regionaal positie spel in beweging

Er zijn ook neveneffecten. De span of control binnen VenJ is nu veel te groot, niemand kan dat aan, als een respondent. Door deze constructie is het Ministerie van BZK bovendien verzwakt, en weggevallen als ‘moederdepartement’, met allerlei gevolgen: de minister komt lager in de pikorde, sterke ambtenaren willen voor sterke departementen werken enzovoort.

De politieregio’s lopen nu niet meer congruent met de veiligheidsregio’s en de GGD-en. De balans tussen de hulpdiensten onderling is daardoor in beweging. Soms mag van de politie een onderwerp niet in de veiligheidsregio worden besproken, tegelijkertijd is de positie die de politie in deze kring had veel minder dominant geworden. De politie brengt ook geen onderwerpen in bij het bestuur van de veiligheidsregio. Dit leidt tot een sterkere positie voor de GGD en meer oog voor langerlopende processen, aldus een respondent.

Klachtbehandeling moet onafhankelijk

Klachtbehandeling is van groot belang, voor het recht van de burger, voor het recht van de politiemedewerker en voor de zuiverheid van het apparaat. De behandeling van klachten kwam voorheen uit bij de burgemeester-korpsbeheerder, nu bij de politiechef, die daarin wordt geadviseerd door een externe klachtencommissie op eenheidsniveau en eventueel door de burgemeester van de betreffende gemeente^[15]. Op de feitelijke klachtbehandeling binnen het nieuwe bestel heeft geen van de respondenten zicht. Respondenten hebben echter wel een opvatting over de regeling.

De huidige klachtenregeling is teveel een interne zaak geworden, ook de toezichtsrol van de CdK op klachtbehandeling is weg. Klachtbehandeling zou, alleen al op principiële gronden, veel sterker en onafhankelijker moeten worden georganiseerd.

Na bemiddeling moeten klachten buiten het apparaat worden beoordeeld. Een slager moet immers niet z'n eigen vlees keuren, vreemde ogen kunnen helpen om het apparaat zuiver te houden, zo stellen respondenten.

Het ligt niet voor de hand om de burgemeester van de betreffende gemeente een specifieke rol te geven in een dergelijke onafhankelijke klachtenregeling. De burgemeester zit dan weer te veraf, dan weer te dichtbij. Het kan de burgemeester ook in problemen brengen, want een oplossing die ieder tevreden stemt is er zelden. Bovendien maakt de rol van de burgemeester als sheriff hem positioneel hiervoor minder geschikt.

De CdK als rijksheer terug in het politiebestedel

Tot slot hebben respondenten meningen over de rol van de CdK. Het verdwijnen van een formele rol van de CdK binnen het politiebestedel wordt wisselend beoordeeld. CdK's zelf lijken minder problemen te hebben met een informele rol dan de medewerkers van het Kabinet van de CdK. De CdK komt er toch wel, ambtenaren worden makkelijker afgepoeierd. De CdK belt zo nodig direct met de minister, of met de hoofdofficier van justitie of met de chef van de regionale eenheid van politie.

Politiemensen weten dat de CdK als regel een goede verhouding met de minister heeft, er ligt dus een zekere dreiging onder.

In die informele sfeer krijgt de CdK gaandeweg weer meer positie, de thematiek van zware criminaliteit en ondermijning spelen daarbij mee en bij politieambtenaren worden de rol van de provincie en van de rijksheer duidelijker. Daarbij blijft het vreemd dat de CdK als rijksheer niet formeel de politiechef kan oproepen of bij hem inlichtingen kan inwinnen, zoals aangegeven in paragraaf 2.7. Ook hier steunt het politiebestedel dus niet op geformaliseerde checks and balances maar op informele lijnen, op overtuiging en welwillendheid. Dat is geen goede zaak.

Kortom over de checks and balances:

- de bestuurlijke drukte is verminderd, er zijn honderden positie geschrapd of beperkt;
- het beheer is gecentraliseerd, het gezag is nog niet lokaal georganiseerd;
- de politie is teveel in de justitiële hoek terechtgekomen en drijft af van het bestuur;
- de politie is te zeer verzelfstandigd;
- informele sturing van de politie kan, maar 'harde' checks and balances zijn noodzaak;
- klachtbehandeling dient onafhankelijk te worden georganiseerd;
- er ontbreekt controle op de burgemeester bij toepassing van zijn bevoegdheden;
- de opgave is, hoe landelijke beheer en lokaal gezag goed te combineren;
- vreemd dat de CdK de politiechef niet als rijksheer kan aanspreken.

3 SLOTWOORD

De interviews met de respondenten zijn goed verlopen en hebben veel materiaal opgeleverd. Alle respondenten bleken, ondanks de inmiddels beperkte rol van de CdK in het politiebestedel, sterk betrokken bij het onderwerp en, ieder op een kleiner of groter deelgebied, goed tot zeer goed ingevoerd.

Zoals aangegeven in de Inleiding is er voor gekozen om alle bijdragen van elke respondent te verwerken. Het hoofdstuk Bevindingen is hiervan het resultaat. Één onderwerp past echter niet goed binnen de scope van dat hoofdstuk en dat is de aanpak van de nationalisering. Meerdere respondenten hebben daarover echter een opvatting aangereikt.

In essentie was voor nationalisering van de politie alleen het inbedden van de regiotoppen in een landelijke structuur nodig. Dat zou gaan om circa 1000 functies. In plaats daarvan is het gehele korps in de reorganisatie betrokken. Dit heeft indringende effecten op de complexiteit van de reorganisatie en op de motivatie van de medewerkers. Het duurt daardoor ook veel te lang en het belemmert het snel bijsturen en verbeteren. Bijsturen is toch al lastig door de omvang van het korps en doordat de Nationale Politie vanaf de voorbereidingen, aldus respondenten, wordt gekenmerkt door een zekere halsstarrigheid: zo hebben we het bedacht, zo hebben we het gedaan en zo moet het blijven. Op de problemen die in het hoofdstuk Bevindingen worden gesignaleerd, is vóór de reorganisatie uit en te na gewezen door tal van partijen: Kamerleden^[34], Raad van State^[25], deskundigen in een hoorzitting in de Eerste Kamer^[8] en op andere plaatsen^[35], maar zonder effect. Voor een gezonde ontwikkeling van de Nationale Politie echter is een ‘open mind’ voor verbetering noodzakelijk, zowel bij de politie als bij de landspolitiek. Geef ruimte voor diversiteit, voor maatwerk, zo luidt de hartenkreet.

4 BRONNEN

4.1. RESPONDENTEN

Beek, W. van, commissaris van de Koning in de Provincie Utrecht
Bijleveld, A., commissaris van de Koning in de Provincie Overijssel
Bos, J., chef kabinet commissaris van de Koning in de Provincie Drenthe
Bovens, T., commissaris van de Koning in de Provincie Limburg
Cornielje, C., commissaris van de Koning in de Provincie Gelderland
Dolman, N., chef kabinet commissaris van de Koning in de Provincie Limburg
Duiveman, M., chef kabinet commissaris van de Koning in de Provincie Flevoland
Hilgersom, J., chef kabinet commissaris van de Koning in de Provincie Zuid-Holland
Kazemier, F., sen. beleidsmedewerker OOV, kabinet commissaris van de Koning in de Provincie Groningen
Mersie, P.J., chef kabinet commissaris van de Koning in de Provincie Zeeland
Polman, J., commissaris van de Koning in de Provincie Zeeland
Remkes, J., commissaris van de Koning in de Provincie Noord-Holland
Spijker, M. van, beleidsmedewerker OOV, kabinet commissaris van de Koning in de Provincie Limburg
Treack, R. van, beleidsadviseur kabinet commissaris van de Koning in de Provincie Noord-Holland
Verbeek, L., commissaris van de Koning in de Provincie Flevoland
Wanders, C., adviseur OOV, kabinet commissaris van de Koning in de Provincie Gelderland

4.2. DOCUMENTATIE

1	Blomberg Society, “‘Wat doe je als een voetbalteam ineens alle wedstrijden wint?’”; http://www.blombergsociety.nl/artikel-bestuurlijke-ronde-tafel-gc--o.html
2	BN-De Stem, “Politiebaas Akerboom uit Boxtel: ‘Boeven vangen hoeft niet per se op klassieke manier’”, 11 februari 2017
3	Bureau Regionale Veiligheidsstrategie Midden-Nederland, Veiligheidsstrategie Midden-Nederland 2015-2018
4	De Volkskrant, “Strijd tegen drugscriminaliteit in Zuid-Nederland ‘logistieke nachtmerrie’”, 7 januari 2017
5	De Volkskrant, “Korpschef geeft toe: politie doorgeslagen in centralisatie en efficiëntie. ‘Terug de wijk in’”, 12 februari 2017
6	Erasmus Universiteit Rotterdam, <i>Eindrapportage Evaluatie Politiewet 2012 in de Eenheid Oost-Nederland en landelijke thema’s</i> ; 28 september 2015
7	Eerste Kamer der Staten-Generaal, <i>Invoering van de Politiewet 200. en aanpassing van overige wetten aan die wet (Invoerings- en aanpassingswet Politiewet 201X) E1 MEMORIE VAN ANTWOORD</i> , Ontvangen 29 maart 2012
8	Eerste Kamer der Staten-Generaal, <i>Verslag van de informatiebijeenkomst over de nationale politie van de vaste commissie voor veiligheid en justitie van de eerste kamer op dinsdag 15 mei 2012</i> , vergaderjaar 2011–2012, 30 880, F
9	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
10	Fijnaut, C., “De oprichting van het nationale Politiekorps in Nederland”; in: Devroe, E., P. Ponsaers, M. Easton, L. Cachet, G. Meershoek (eds.), <i>Schaalveranderingen (CPS 2013 - 1, nr. 26)</i>
11	<i>Inrichtingsplan Nationale Politie</i> , vastgesteld door de minister van Veiligheid en Justitie, december 2012
12	Hennekens, H., “Tast het nationale politiebestede de positie van de burgemeester aan?”; in: Devroe, E., P. Ponsaers, M. Easton, L. Cachet, G. Meershoek (eds.), <i>Schaalveranderingen (CPS 2013 - 1, nr. 26)</i>
13	Inspectie Veiligheid & Justitie, <i>Tweede onderzoek vorming nationale politie</i> ; juni 2014
14	Karsten, dr. N. e.a., <i>Majesteitelijk Magistratelijk, De Nederlandse burgemeester en de staat van het ambt</i> ; Tilburgse School voor Politiek en Bestuur, maart 2014
15	Klachtenregeling Politie, https://www.politie.nl/themas/klachtenregeling-politie.html
16	Knoop, Dr J. van der, <i>Raamwerk voor de vaststelling van de landelijke prioriteiten van de Politie</i> ; Decide / WODC 2013
17	Koopman, J. Mr Dr “De rechtsstatelijke inbedding van de nationale politie”; NJB2011 p1674
18	Koopman, Mr Dr J. “Politiewet 2012: onvoldragen wetgeving”; NEDERLANDS JURISTENBLAD - 19-10-2012 - AFL. 36 p2538
19	Ministerie van Veiligheid en Justitie, “BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE”, brief aan de Tweede Kamer, Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 29 628, nr. 598
20	Ministerie van Veiligheid en Justitie, “Kabinet wil drugspanden sneller kunnen sluiten”, Nieuwsbericht, 27-01-2017
21	Ministerie van Veiligheid en Justitie, <i>Herijkingsnota</i> ; 31 augustus 2015
22	Ministerie van Veiligheid en Justitie, “Lokale verankering van de nationale politie”; brief aan de Eerste Kamer, 11 december 2015
23	Nap, Dr J., Wiegant, drs. A., “Lokale gezagdrager of loyale uitvoerder” ; Burgemeestersblad, 78 205 p 28 e.v.
24	Omroep Brabant, “Het was altijd wel wat met de Taskforce: ‘Op een dag zal de wietcriminaliteit overwonnen zijn’”, 22 april 2015
25	Raad van State, <i>Advies W03.11.0056/II</i> , 13 mei 2011

26	Raad van State, <i>Samenvatting advies over nota van wijziging Politiewet</i> , 13 mei 2011
27	Raad voor het Openbaar Bestuur, <i>Nationaal investeren in lokaal veiligheidsbeleid - Bijdrage aan de strategische agenda voor lokale veiligheid</i> ; ROB november 2014
28	RIEC-LIEC, “Samen kiezen en sturen”; https://www.riec.nl/leidraad-goc/samenkiezenensturen , 22 januari 2017
29	Rijksoverheid, <i>Nieuwsbrieven en e-mailattendingen</i> , “Strategische conferentie nationale politie”, https://abonneren.rijksoverheid.nl/nieuwsbrieven/archief/artikel/21/5dcbf40e-d6d4-464a-ad8b-d37445fb090e/faed35e0-4088-4491-b945-fc6aa91789ca
30	Terpstra, Prof. dr. ir. J.B. e.a., <i>Burgemeesters over hun Nationale Politie; Stichting Maatschappij en Veiligheid</i> , 1 juli 2015
31	Tops, prof. Dr P.W., <i>Sleuren en sturen in 2017</i> ; Commissie Bestuur en Veiligheid BNG najaar 2016
32	Torre, Dr E.J. van der e.a., <i>De lokale positie van de nationale politie, Een eerste verkenning</i> ; Politieacademie, juni 2015
33	Tweede Kamer, <i>Vaststelling van een nieuwe Politiewet, nota van wijziging</i> ; vergaderjaar 2010-2011, 30 880, nr. 11
34	Tweede Kamer, <i>Vaststelling van nieuwe politiewet</i> ; vergaderjaar 2011-2012, 30 880, nr. 13
35	Vlek, F. en Reenen, P. van, <i>Voer voor kwartiermakers</i> , Politie & Wetenschap, Apeldoorn 2012
36	Wassenaarse notitie, <i>Notitie voor de tweede strategische conferentie Nationale Politie</i> ; Vastgesteld 21 november 2011, Wassenaar

3 BIJLAGE: OVERZICHT VAN MOGELIJKE AANPASSINGEN

Voor de beeldvorming zijn hieronder mogelijkheden benoemd om genoemde knelpunten te verwerken.

a) Aanpassing van de wet

- 1) Zowel voor de versterking van de bestuurlijke kolom als voor de checks and balances is het belangrijk om de politie onder te brengen bij het ministerie van BZK. Dat betekent dat in de Politiewet artikel 1 lid 1 dient te worden aangepast: “In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder Onze Minister: Onze Minister van Veiligheid en Justitie”.
- 2) Artikel 10.3 geeft de minister de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur regels te over de samenwerking van de politie met BOA's. Dit zou kunnen worden verbreed naar toezichthouders. Vervolgens kan worden gezocht naar mogelijkheden om via de AMVB aan een samenhangend politiecomplex bij te dragen.
- 3) Een gelijke positie voor de burgemeester en de officier van justitie in de driehoek is een must, maar dit is nu helemaal niet meer het geval. Voorheen was de burgemeester medebestuurder en kon langs die lijn nog invloed uitoefenen. Er moet dus een ander ‘haakje’ komen om een gelijk speelveld te bereiken. Artikel 11 geeft het gezag aan de burgemeester, maar met een indien-voorbehoud. Dat dient te vervallen zodat de burgemeester een aanwijzingsbevoegdheid krijgt, zodanig dat de burgemeester de politie kan opdragen om in een concreet geval of op grond van beleid op te treden. Dit kan een doorwerking hebben naar artikel 15.1 over de verantwoording van de burgemeester aan de gemeenteraad. De gemeenteraad krijgt dan een machtsmiddel in handen.
- 4) Ergens in de wet, bijvoorbeeld bij de BOA's (artikel 10) of het driehoeksoverleg (artikel 13), zou de ‘wethouder’ veiligheid moeten worden gepositioneerd en zijn relatie tot de driehoek en tot de politie.
- 5) Artikel 18 lid 2 bepaalt dat de vastgestelde landelijke beleidsdoelstellingen tussentijds kunnen worden gewijzigd. Artikel 31 bepaalt dat de Minister aan de korpschef aanwijzingen kan geven. Deze artikelen leiden er in de praktijk toe dat nagenoeg dagelijks missives vanuit het ministerie van VenJ naar de politie worden gezonden. Dit lijkt een vorm van misbruik van macht, de artikelen zijn daar niet voor bedoeld en dienen daarop te worden aangepast.
- 6) De regioburgemeester zonder bevoegdheden heeft inmiddels een soort surrogaatgezag ontwikkeld en ontpopt zich als een geheel eigen factor binnen het bestel. Dit is nog eens versterkt door het Artikel 19-overleg tussen de minister en de regioburgemeesters, dat inmiddels is verbreed tot Landelijk Overleg Veiligheid en Politie en waar ook het beheer

- 7) gaandeweg onderwerp is geworden. De positie van de regioburgemeester dient stellig te worden ingeperkt, bijvoorbeeld door hem rechten en plichten te geven. Mogelijks is afschaffen nog beter. Het toekennen van beheermandaten aan de politiechef zal in elk geval averechts werken, dit geeft versterking van de regioburgemeester en verdere verzwakking van de ‘gewone’ burgemeester. Het gezag wordt alleen geholpen indien het hoofd van de basiseenheid meer mandaat krijgt (en dus de mogelijkheden tot vrij schuiven door de top worden beperkt).
- 8) Artikel 25.2 koppelt de regionale eenheden aan arrondissementen en maakt vervolgens weer een uitzondering voor Gelderland en Overijssel, die worden samengevoegd (de eenheid Oost-Nederland). Omdat deze eenheid niet functioneert, dient de uitzondering te vervallen. Ook andere eenheden functioneren niet, maar dat vergt verderstreckende maatregelen in- en of buiten de wet.
- 9) In artikel 25 dient de gemeente te worden genoemd, gezien de Grondwet en de Gemeentewet, als ‘haakje’ voor een positie in het Inrichtingsplan Nationale Politie.
- 10) In artikel 28 lid 3 wordt een ‘haakje’ gegeven voor regelingen omtrent het hoger kader van de politie, zoals chef regionale eenheid. Hier kan worden vastgelegd dat de chef van de politie-eenheid de status heeft van rijksheer zoals bedoeld in de ambtsinstructie van de CdK.
- 11) Hoofdstuk 6 over de Inspectie ware zo aan te passen dat de Inspectie onafhankelijk van de politieminister(s) en van het korps wordt gepositioneerd.
- 12) Hoofdstuk 7 van de Politiewet gaat over klachtbehandeling. Dit hoofdstuk ware zo aan te passen, dat de beoordeling van klachten gebeurt door een instantie die geheel onafhankelijk is van het politieapparaat en van de politieminister(s).

b) *Aanpassing van het Inrichtingsplan van Politie*

- 13) De verdeling van de sterkte vraagt aandacht, zodanig dat de landelijke gebieden meer in beeld komen.
- 14) In het Inrichtingsplan komt het woord ‘gemeente’ alleen voor in de lijstjes van de samenstelling van basisteams en districten. De gemeente heeft verder geen enkele betekenis in dit plan. Dat kan natuurlijk niet. De gemeente dient sterk te worden gepositioneerd als eenheid van denken, voor integraal veiligheidsbeleid en dergelijke en de rol van de politie daarin.
- 15) De positie van de districten in de regio’s buiten de Randstad kunnen worden versterkt ten koste van het niveau van de regionale eenheid.

16) De dienst Infrastructuur dient te worden heroverwogen. Na indringende klachten over verkeerspolitie en spoorwegpolitie nu dus de waterpolitie. E.e.a. hoeft niet te verbazen want het betreft hier dieptespecialismen in kennis, vaardigheden en netwerken.

c) Overige suggesties

17) De rolopvattingen van burgemeesters zoals burgervader, crime fighter en loyale uitvoerder van politiebeleid ontwikkelen zich zodanig, dat er fricties kunnen ontstaan. Het ware aan te bevelen deze rollen eens uit te zuiveren en voor de wetgeving althans een duidelijke lijn te trekken. De CdK kan hier een toetsende rol hebben.

18) Om het idee van gezagsuitoefening, gegeven een bandbreedte voor de rolopvatting, levend te houden is een stevig introductieprogramma voor (nieuwe) burgemeesters nodig. Het 'haakje' hiervoor dient te zitten in de profielschets.

19) De Nederlandse politietraditie, waarin een samenspel van opvoeding, school, zorg, buurtwerk en politie een sterke troef was, leeft 'op de werkvloer' nog steeds verder. Deze traditie vergt meer steun van politiekader en bestuur.

Colofon

Dit is een uitgave van:

Afdeling BDO
Provincie Flevoland
Visarenddreef 1
Postbus 55
8200 AB Lelystad

Contact:

Telefoon 0320 - 265 265
E-mail: info@flevoland.nl
www.flevoland.nl

Auteur

Bert Wiegant

Eindredactie

Miranda Duiveman

April 2017