

DE POLITIEPARAGRAAF IN HET REGEERAKKOORD

Een omstreden wetsvoorstel

694 Prof. dr. C.J.C.F. Fijnaut

Cyrille Fijnaut is hoogleraar rechtsvergelijking aan de Universiteit van Tilburg.

De komende tijd zullen degenen die zich in de voorbije jaren hebben gekeerd tegen de vorming van een nationale politie moeten bewijzen dat het ook binnen de contouren van het huidige politiebesteding mogelijk is om de broodnodige infrastructurele en functionele eenheid van de politie te realiseren. De aangekondigde evaluatie in het regeerakkoord van de samenwerking op de diverse terreinen in het politiewezen vormt de lakmoesproef voor hun opstelling in het politievraagstuk.

Op 17 november 2006, kort voor de Kamerverkiezingen, dienden de ministers J. Remkes en E. Hirsch Ballin een voorstel voor een nieuwe Politiewet in bij de Tweede Kamer. Dit voorstel kent een hele voorgeschiedenis. Er hoeft slechts te worden herinnerd aan de kritische evaluatie van de Politiewet 1993 door de Commissie-Leemhuis in 2005 die eerder in dit tijdschrift werd besproken.¹ Het concept van dit wetsvoorstel werd begin 2006 ter consultatie overgemaakt aan het lokale bestuur, de politieleiding en het Openbaar Ministerie. De belangenorganisaties van de eerste twee strijdende partijen – de VNG/het Korpsbeheerdersbeeraad en de Raad van Hoofdcommissarissen – lieten gewoontegetrouw weten dat zij falliekant tegen zijn. In juni 2006 werd het voorstel niettemin aanhangig gemaakt bij de Raad van State.

In het wetsvoorstel wordt de komst aangekondigd van één landelijke politieorganisatie die bestaat uit 25 regionale korpsen en een landelijk politiekorps. Er wordt dus niet één nationaal politiekorps gevormd en de veel te kleine korpsen worden voorlopig ook niet samengevoegd; de Koninklijke Marechaussee blijft volledig buiten schot. Aan de top komt een directieraad die verantwoordelijk zal zijn voor de leiding en het beheer van de politieorganisatie; deze raad is uitdrukkelijk

niet belast met de operationele leiding over de politie, hoewel zijn leden de status van politieambtenaar hebben. Aan de voet blijft het gezag bij de burgemeester en de (hoofd)officier van justitie maar het (regionale) beleid wordt vastgesteld door een regionaal politiebesteding dat net als het huidige regionale college bestaat uit alle burgemeesters in de regio en de (hoofd)officier van justitie. Bij de vaststelling van het beleid moet dit bestuur enerzijds uitdrukkelijk rekening houden met de lokale prioriteiten van de gemeenten in de regio en anderzijds met de prioriteiten van het Openbaar Ministerie en van de Ministers van BZK en Justitie.² De politieminsters zullen daarenboven doorzettingsmacht verwerven in de vorm van een aanwijzingsbevoegdheid aan de regionale politiebestedingen wanneer de realisatie van de landelijke beleidsdoelstellingen op korpsniveau onvoldoende zeker is.

Waarom dit voorstel werd ingediend, wordt in de memorie van toelichting uitvoerig verantwoord. De argumenten kunnen als volgt worden samengevat:

- de rol van de korpsbeheerders in het politiebesteding is onhelder en de gemeenteraden spelen in de bestaande situatie ten onrechte helemaal geen rol;
- bij gebrek aan centraal beheer komen cruciale algemene voorzieningen voor de politie, met name op het terrein van de informatie- en communicatietechnologie, nog steeds niet snel genoeg van de grond; de VtsPN (Voorziening tot Samenwerking Nederlandse Politie) die momenteel door de korpsen wordt ingericht, vormt om allerlei redenen geen definitieve oplossing voor dit probleem;

1. Zie C. Fijnaut, 'De Commissie-Leemhuis is niet ver genoeg gegaan', *NJB* 2005, p. 1506-1509.

2. Wetsvoorstel houdende vaststelling van een nieuwe Politiewet, *Kamerstukken II* 2006/07, nr. 30 880.

- de indeling van de politie in 26 zelfstandige korpsen brengt een te grote operationele verdeeldheid met zich mee bij de opbouw en instandhouding van hoogwaardige specialismen om complexere vormen van criminaliteit doeltreffend te kunnen bestrijden;
- wijziging van de huidige Politiewet 1993 via verdere versterking van de beheersbevoegdheden van het rijk kan niet leiden tot de gewenste eenheid in beheer en taakuitvoering van de politie: die valt met 25 korpsbeheerders en 25 rechtspersonen gewoonweg niet te bereiken.

Dat de verantwoording zo uitvoerig is, heeft alles te maken met het feit dat de Raad van State op 26 oktober 2006 concludeerde 'dat de argumentatie van het wetsvoorstel onvoldoende is en dat het voorstel nader dient te worden overwogen'. Deze conclusie werd door de politieministers niet overgenomen – wat in de politiegiedenis wel eerder is voorgevallen, onder meer in het geval van het Politiebesluit 1945³ – maar zij was wel een reden om de argumentatie aan te scherpen. De Raad bracht onder meer in het midden dat het voorstel zal leiden tot een te grote prioriteit voor de wensen van de centrale overheid en dat de lokale wensen in de verdrukking dreigen te komen. Ook voerde hij aan dat het voorstel is gericht op de oplossing van het verkeerde probleem: het probleem is niet zozeer dat het beheer onvoldoende centraal is georganiseerd maar dat onder omstandigheden – bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit en terrorisme – onvoldoende opschaling van het gezag naar het centrale niveau mogelijk is. En ten derde stelde de Raad van State dat de politieministers de bestaande mogelijkheden om regie te voeren op de organisatie en werking van de politie onvoldoende hebben benut. Voorlopig zou dan ook kunnen worden volstaan met versterking van hun bevoegdheden op rijksniveau zoals bepaald in een wetsvoorstel dat eerder al werd behandeld in de Tweede Kamer.⁴

Op 6 december 2006 besliste de 'nieuwe' Tweede Kamer om het wetsvoorstel-Remkes-Hirsch Ballin niet met het 'oude' kabinet-Balkenende (III) te bespreken. In hoeverre deze beslissing werd gebaseerd op het advies van de Raad van State, is niet duidelijk. Aanmerkelijk is daarentegen wel dat zij alles te maken had met de grote verschillen van opvatting tussen de politieke partijen over hoe het verder moet met het politiebestedel.

HET COMPROMIS IN HET REGEERAKKOORD

In het verkiezingsprogramma van het CDA staat geschreven dat de politie te zeer verdeeld is en dat er een landelijke politieorganisatie moet komen. Het gezag moet blijven bij de burgemeester respectievelijk de officier van justitie. Het beheer moet worden toevertrouwd aan de rijksoverheid. De gemeenten moeten zeggenschap houden over de veiligheidsplannen waarin de regionale en lokale prioriteiten tot hun

recht komen. Hiermee schaarde het CDA zich dus achter het wetsvoorstel dat Hirsch Ballin en, voor hem, Donner had opgesteld. De PvdA noemde het voorstel in haar verkiezingsprogramma 'inconsequent, onnodig en onverstandig'. Het gaat er volgens haar aan voorbij dat 'een politieorganisatie tot in de haarvaten van de Nederlandse samenleving' ook een belangrijke rol kan vervullen bij de voorkoming en aanpak van georganiseerde misdaad en terreur. En de ChristenUnie keerde zich voor de verkiezingen eveneens tegen de vorming van een nationale politie. Een dergelijke hervorming zou niet bijdragen 'aan efficiënt politieoptreden op lokaal en regionaal niveau'. Wel zou de samenwerking tussen de bestaande korpsen moeten worden geoptimaliseerd.

Blijkens het verslag van informateur R-J. Hoekstra aan de Koningin d.d. 18 december 2006 was het politievraagstuk geen belangrijk punt van discussie in zijn overleg met de fractievoorzitters van de politieke partijen. Dit wil zeggen dat er bij de vorming van een kabinet zou kunnen worden onderhandeld over de herinrichting van het politiewezen. Het regeerakkoord laat zonneklaar zien dat dit uitvoerig is gedaan door de coalitiepartners: CDA, PvdA en CU.

Ten eerste is een aantal maatregelen afgesproken die een verdere centralisatie van het beheer en een meer centrale aansturing van de politie mogelijk moet maken: het wetsvoorstel tot versterking van de bevoegdheden van het rijk wordt zo snel mogelijk ingevoerd; de samenwerking en het gemeenschappelijk functioneren van de korpsen moet verbeteren; er moet een geïntegreerd ICT-netwerk komen en een gemeenschappelijk beleid voor materieel en personeel; geïntegreerde en gemeenschappelijke taken kunnen centraal worden gefinancierd; en de aanwijzingsbevoegdheid van de Ministers van BZK en Justitie wordt vereenvoudigd. Al deze maatregelen komen rechtstreeks tegemoet aan de bekommernissen die door de ministers Remkes en Hirsch Ballin zijn verwoord in de memorie van toelichting bij het omstreden wetsvoorstel. Zij kunnen dan ook worden beschouwd als een duidelijke toegeving van de PvdA en de CU aan het CDA. Maar wel een toegeving die gedeeltelijk voorbijgaat aan het centrale probleem dat in deze memorie aan de orde wordt gesteld: zulke maatregelen kunnen zonder wijziging van de algemene structuur van de Nederlandse politie niet worden geëffectueerd.

Hierom is het, ten tweede, niet verwonderlijk dat het compromis verder gaat dan overeenstemming over een aantal vrij concrete maatregelen. Het behelst ook de garantie voor het CDA dat, als mocht blijken dat dit probleem het inderdaad niet mogelijk maakt die maat-

3. Zie C. Fijnaut, *De geschiedenis van de Nederlandse politie; een staatsinstelling in de maalstroom van de geschiedenis*, Amsterdam: Boom 2007, p. 693-716.

Voor een verkorte versie van deze geschiedenis, zie C. Fijnaut, *De geschiedenis van de Nederlandse politie*, Amsterdam: Boom 2007.

4. *Kamerstukken II 2003/04, nr. 29 704*.

Gelet op de standpunten die de partijen voor de verkiezingen hebben ingenomen, zal echter ook het dagelijkse functioneren van de politie op lokaal en regionaal niveau onder de loep moeten worden genomen.

regelen voortvarend uit te voeren, het liggende wetsvoorstel weer in behandeling wordt genomen. In het regeerakkoord is immers afgesproken dat 'indien met samenwerking onvoldoende voortgang en resultaat wordt behaald, de behandeling, herijkt op basis van de dan ontstane situatie, (wordt) voortgezet. Het kabinet beslist daar voor eind 2008 over.' Dit wil zeggen dat binnen twee jaar moet worden geëvalueerd hoever het op de genoemde terreinen met de samenwerking staat.

DE KWALITEIT VAN DE LAKMOESPROEF

De komende tijd zullen al degenen die zich in de voorbije jaren heftig hebben gekeerd tegen de vorming van een nationale politie, dus moeten bewijzen – niet vrij-

blijvend beweren – dat het ook binnen de contouren van het huidige politiebesteding mogelijk is om de broodnodige infrastructurele en functionele eenheid van de politie te realiseren. De aangekondigde evaluatie vormt met andere woorden de lakmoesproef voor hun opstelling in het politievraagstuk. Valt deze proef in hun voordeel uit, dan zal langs de weg van de geleidelijkheid verder worden gewerkt aan de eenmaking van de Nederlandse politie. Valt zij in hun nadeel uit, dan kan deze eenmaking versneld worden doorgevoerd. Het uiteindelijk resultaat is naar mijn mening in beide gevallen hetzelfde, maar dit terzijde.

Wil die evaluatie deze belangrijke rol op een behoorlijke manier kunnen spelen, dan moet zij wel aan een aantal eisen voldoen. Ten eerste ligt het voor de hand dat op korte termijn wordt bepaald op welke punten de voortgang en het resultaat van de samenwerking over twee jaar zullen worden beoordeeld. Dan weten de partijen die hiervoor verantwoordelijk zijn, op voor-

In het kader van Euregionale samenwerking surveilleren een Duitse en een Belgische en een Nederlandse politiemans op een markt in Sittard. (foto Marcel van den Bergh, Hollandse Hoogte)



hand waar zij aan toe zijn en, zeker zo belangrijk, kan de evaluatie niet achteraf – *pour le besoin de la cause* – worden aangepast aan wat dan wenselijk of aanvaardbaar wordt gevonden. Er zou, met andere woorden, zo spoedig mogelijk een programma van eisen moeten worden geformuleerd dat als leidraad voor de evaluatie zal dienen.

Zoals uit de verkiezingsprogramma's en het regeerakkoord kan worden opgemaakt, moet een dergelijk programma in elk geval betrekking hebben op een aantal beheersaangelegenheden. Sommige van deze kwesties – ICT, het voertuigenpark e.a. – zijn onlangs ondergebracht in de VtsNP. Dit opmerkelijke initiatief zal dus sowieso moeten worden geëvalueerd. Complementair hieraan zal echter ook moeten worden onderzocht hoe het is gesteld met de samenwerking inzake bijvoorbeeld personeelsaangelegenheden, loonadministratie en kantoorvoorzieningen. Maar waarom bijvoorbeeld ook niet het beheer van het vastgoed of de vele vormen van beheersondersteuning?

Gelet op de standpunten die de partijen voor de verkiezingen hebben ingenomen, zal echter ook het dagelijkse functioneren van de politie op lokaal en regionaal niveau onder de loep moeten worden genomen: is dit eigenlijk wel zo efficiënt en doeltreffend als wordt gepretendeerd? Welk deel van de altijd schaarse middelen wordt nu eigenlijk direct en indirect besteed aan het uitvoerend politiewerk? In hoeverre is de grote vermeerdering van de politiesterkte in de voorbije jaren ten goede gekomen aan de daadwerkelijke uitvoering van de politietaak? Bij de beantwoording van deze vragen moet natuurlijk tevens worden gekeken naar doordachte plannen om het in de toekomst anders te gaan doen. De ingrijpende reorganisatie die bij de Politie Midden- en West-Brabant op stapel is gezet, behelst niet alleen een aanzienlijke vereenvoudiging van de bestaande organisatie en een verregaande herspecialisatie van de taakuitvoering, maar omvat ook een aansturing van het korps door lokale en nationale overheden die wonderwel past bij de uitgangspunten van het voorstel voor een nieuwe Politiewet. Vooruitstrevende korpsen passen, bij wijze van spreken, deze wet dus al toe. Zij is met andere woorden lang niet zo gek als de verenigde korpsbeheerders en korpschefs de buitenwacht in koor willen doen geloven.

Verder zullen deze keer wél de vraagstukken onder ogen moeten worden gezien die door de Commissie-Leemhuis buiten beschouwing werden gelaten: de daadwerkelijke grootschalige ordehandhaving, de bestrijding van zware georganiseerde misdaad en terrorisme, de aanpak van milieu- en natuurrampen, de handhaving van bijzondere wetten en de internationale politiesamenwerking in haar vele gedaanten. Grondig inzicht in de wijze waarop de politie op deze terreinen feitelijk functioneert, is immers van het allergrootste belang voor het antwoord op de vraag of haar organisatie niet alleen beheersmatig maar ook operationeel verder moet worden genationaliseerd om de zo noodzakelijke functionele eenheid te verkrijgen.

Ten tweede moet op voorhand worden bepaald hoe deze evaluatie zal worden uitgevoerd. Zij mag niet alleen gebeuren aan de hand van min of meer ambtelijke stukken en interviews met functionarissen aan de top. Er zal via gevalsstudies ook indringend moeten worden onderzocht hoe het er in de politiepraktijk op vitale punten – de noodhulp evengoed als de terrorismebestrijding – daadwerkelijk aan toe gaat. Op een aantal plaatsen in het land zal uitvoerig moeten worden gesproken met de mensen die dag-in-dag-uit feitelijk in de frontlinie werken. In het verlengde hiervan zal moeten worden nagegaan op welke terreinen de korpsen operationeel samenwerken en hoe deze samenwerking werkelijk verloopt. Hierbij kan worden gedacht aan de werking van de (Bovenregionale) Recherche, de Arrestatieteams en de Mobiele Eenheden. De operationele samenwerking tussen de regionale korpsen en het Korps Landelijke Politiediensten moet een bijzonder punt van aandacht zijn. Wat is er in de praktijk terechtgekomen van de gedetailleerde afspraken die in het nabije verleden hieromtrent zijn gemaakt?

Ten derde zou – ook met het oog op de grensover-

Op een aantal plaatsen in het land zal uitvoerig moeten worden gesproken met de mensen die dag-in-dag-uit feitelijk in de frontlinie werken.

schrijdende politiesamenwerking – moeten worden bekeken hoe het politiestelsel in de omringende landen evolueert: in België, in Duitsland en in het Verenigd Koninkrijk. Het zou voor bepaalde kwesties, zoals het probleem van de Koninklijke Marechaussee, van belang zijn om ook eens goed te kijken naar de ontwikkelingen in landen als Luxemburg en Oostenrijk – waar de gendarmetekorpsen in het nabije verleden zijn versmolten met de burgerlijke politiediensten – maar wellicht wordt de beoogde evaluatie dan te uitgebreid. Wat België betreft, zou met name moeten worden onderzocht hoe zich in de voorbije jaren de beheersmatige en operationele verhouding tussen de federale politie en de zonale politiekorpsen heeft ontwikkeld. Voor Duitsland zou moeten worden bezien welke de voordelen en nadelen van één enkele reguliere politie zijn, bijvoorbeeld in de deelstaat Nordrhein-Westfalen die in allerlei opzichten trouwens veel gemeen heeft met Nederland. En in relatie tot het Verenigd Koninkrijk zouden in elk geval de recente evaluaties van het bestaande politiestelsel moeten worden bestudeerd. Hierbij moet met name worden gedacht aan de indringende evaluatie die in september 2005 werd gepubliceerd door HM Inspector of Constabulary: *Closing the*

Een ander belangrijk punt is de positie en rol van de directieraad. De mensen in het land zien hier gemakkelijk de contouren van een Kremlin-achtig orgaan opdoemen.

gap. A review of the 'fitness for purpose' of the current structure of policing in England and Wales. De conclusie dat het overgrote deel van de 43 regionale korpsen niet voldoende kritische massa heeft om alle essentiële politietaken – van wijkteampolitie tot terrorismebestrijding – adequaat uit te voeren, moet men zich in dit veel kleinere land met 25 regionale korpsen zeker aantrekken. Zij toont immers aan dat het bestaande bestel in Nederland in elk geval vanuit politieprofessioneel oogpunt onhoudbaar is.

DE HERIJKING VAN HET WETSVORSTEL

Als het liggende wetsvoorstel over twee jaar eventueel alsnog in behandeling zal worden genomen, zal het conform het regeerakkoord worden herijkt op de resultaten van de evaluatie. Deze gelegenheid zou evenwel ook moeten worden aangegrepen om meer duidelijkheid te scheppen over de meest omstreden punten in het liggende voorstel. Het voornaamste punt betreft de verhouding tussen lokale en nationale prioriteiten bij de vaststelling en de uitvoering van het gevoerde beleid. Hier zal het er met name op aankomen het waanidee te elimineren dat deze prioriteiten noodzakelijkerwijze haaks op elkaar staan. Een ander belangrijk punt is de positie en rol van de directieraad. De mensen in het land zien hier gemakkelijk de contouren van een Kremlin-achtig orgaan opdoemen. Is het niet beter om meteen door de zure appel heen te bijten en het algemeen beheer van en, onder omstandigheden, de leiding over de Nederlandse politie toe te vertrouwen aan een nationale korpschef? Onder de zeggenschap van de politieministers vanzelfsprekend. ■