

7-5-18

Bijdrage liber amicorum prof. dr. E. Enhus, Vrije Universiteit Brussel

Prof. em. dr. dr. h.c. Cyrille Fijnaut

DE ONDERMAATSE EVALUATIE VAN DE NIEUWE NEDERLANDSE POLITIEWET

De totstandkoming van de Politiewet 2012

In Nederland werd door toedoen van de Politiewet 2012 het bestaande regionale politiebestedel met ingang van 1 januari 2013 vervangen door een nationaal politiebestedel.¹ Deze fundamentele transformatie kende een lange en conflictueuze voorgeschiedenis en kon in de jaren 2011-2012 niet zonder problemen worden gerealiseerd (Fijnaut, 2007).

De schriftelijke en mondelinge discussie over het wetsvoorstel in de Tweede Kamer in het najaar van 2011 verliep in het algemeen ordentelijk (Fijnaut, 2012b, 396-414). De finale plenaire bespreking op 28 november 2011 eindigde laat op de avond echter in chaos. Dit was geen toeval. Nogal wat Kamerleden waren op het einde van de rit kennelijk niet meer zo zeker van hun zaak en wilden op het laatste moment hier en daar meer duidelijkheid van de verantwoordelijke minister van Veiligheid en Justitie, mr. Y. Opstelten, over de plannen. Eerder al hadden zij hun onzekerheid over de hele onderneming verwoord in een amendement dat leidde tot de invoeging van een artikel (artikel 74) in het wetsvoorstel waarin de verantwoordelijke minister wordt verplicht tot de toezending van twee verslagen over “de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk” aan de Staten-Generaal. Conform het eerste lid van dit artikel moet binnen vijf jaar na inwerkingtreding van de wet – dus vóór 1 januari 2018 – een algemeen verslag over deze twee onderwerpen worden ingestuurd. Volgens het tweede lid moet er binnen drie jaar een dergelijk verslag worden gemaakt met betrekking tot regionale eenheid van het nieuwe korps in Noord-Oost-Nederland (de provincies Drenthe, Friesland en Groningen). De reden van deze uitzondering was de bekommernis van Kamer over de grootte en daarmee over de werkbaarheid van deze eenheid.

De Eerste Kamer liet zich – mede als gevolg van een interview in *NRC-Handelsblad* d.d. 10 februari 2012 over mijn bezwaren tegen het wetsontwerp en daarmee tegen de voorgestelde inrichting van het nieuwe bestel – niet zo gemakkelijk overtuigen door de minister (Fijnaut, 2012b, 415-450). Zij organiseerde op 15 mei 2012 een speciale informatiebijeenkomst met auteur dezes en anderen over die bezwaren.² Het resultaat van deze bijeenkomst was dat Opstelten deze Kamer beloofde om het wetsvoorstel met een bijkomend wetsvoorstel op een paar belangrijke punten aan te passen, in het bijzonder waar het gaat om de positie van de korpschef in het bestel. En dit is wat Opstelten ook deed. Hierbij mag niet uit het oog worden verloren dat hij eind 2010 maar voor één ding naar Den Haag was gegaan: de vorming van een nationaal politiebestedel – zoals hij mij bij zijn vertrek als waarnemend burgemeester van Tilburg op het gemeentehuis had toevertrouwd. En dit grote doel wilde hij – nu het binnen handbereik was – natuurlijk niet in de waagschaal gooien. Hij wist maar al te goed dat het de Eerste Kamer menens was. Het was geen loos dreigement dat zij anders niet akkoord zou gaan met het voorstel.

¹ *Staatsblad*, Jaargang 2012, nr. 315 en nr. 660.

² Eerste Kamer, 2011-2012, 30 880, F.

Waarom was Opstelten – die altijd had behoord tot de fervente tegenstanders van een nationaal georganiseerde politie – nu zo gebeten op de nationalisering van het politiebestedel? Wat wilde hij bereiken met deze fundamentele hervorming? Het antwoord op deze vraag luistert vanzelfsprekend nauw. Het vormt immers het beginpunt van elke evaluatie van onderhavige wet in termen van doeltreffendheid en effecten. Waar het Opstelten om te doen was, kan het beste worden gedestilleerd uit het algemene deel van de toelichting bij het wetsvoorstel.³ In de kern ging het om drie doeleinden:

- De realisering van een veiliger Nederland door een veiliger leefomgeving voor burgers te scheppen en de opsporing effectiever te organiseren; de politie zal zowel de overlast en de veelvoorkomende criminaliteit als de minder zichtbare, zware, de maatschappij ontwrichtende criminaliteit met succes moeten aanpakken;
- De versterking van de eenheid van de politie in termen van organisatie, taakuitvoering en bedrijfsvoering die leidt tot een doelmatiger en effectiever opererende politie die meer tijd kan besteden aan haar operationele taken en zo een betere politiezorg kan verwezenlijken; de schaalvergroting en de eenheid in beheer gaan niet ten koste van het politiewerk op lokaal niveau; meer ruimte voor de professionaliteit van de politie;
- De realisering van een politieorganisatie die lokaal en nationaal democratisch beter is ingebed; vereenvoudiging van het bestuur en in het bijzonder het beheer van de politie, inclusief een vereenvoudiging van de beleids- en beheercyclus en een vermindering van de bestuurlijke drukte.

Dit waren geen wereldvreemde of partijpolitieke doeleinden. Zij lagen volkomen in het verlengde van de steeds heviger kritiek die in de jaren voordien door allerlei instanties en personen – ook door mij – was geformuleerd op de organisatie en werking van het regionale politiebestedel (Fijnaut, 2012b, 233-348). De argumenten waarmee ik al sinds de jaren negentig de vorming van een nationaal politiekorps had bepleit en die ik in een notitie voor de informatiebijeenkomst in de Eerste Kamer nog eens op papier had gezet, kunnen als volgt worden samengevat: de regionale korpsen met hun wijkteam-gerichte inrichting vormen een grote hinderpaal voor de ontwikkeling van de politie tot een breed geschakeerd, geïntegreerd en specialistisch overheidsorgaan dat enerzijds lokaal zeer *Bürger nah* functioneert maar anderzijds regionaal, nationaal en internationaal op de belangrijke deelgebieden van zijn taak (opsporing, ordehandhaving, hulpverlening e.a.) voldoende *Leistungsfähig* is (Fijnaut, 2012a).

Voor wie enigermate vertrouwd is met de geschiedenis van de politie in Nederland, is de politieke onrust waarmee de totstandkoming van de Politiewet 2012 gepaard ging, overigens niet opmerkelijk. Deze cruciale staatsinstelling vormt sinds 1813 noch in staatkundig noch in maatschappelijk opzicht een rustig bezit. En dit valt goed uit te leggen: de politie opereert – zo nodig met veel vertoon, ingrijpende bevoegdheden en krachtige machtsmiddelen – in de frontlinie van de samenleving en zowel belangrijke instellingen, overheden en diensten als vele burgers zijn erg afhankelijk van haar goede werking. Onrust in en rondom haar gelederen is dus eigen aan deze instelling en is hierom van alle tijden.

Dat deze onrust zich speciaal manifesteert op momenten waarop een Politiewet tot stand wordt gebracht of ingrijpend wordt gewijzigd, is al helemaal geen wonder. Deze momenten fungeren in de geschiedenis van de politie immers als kristallisatiemomenten: momenten waarop wordt voor langere tijd wordt gedefinieerd hoe de politie met het oog op de uitvoering van haar taken wordt georganiseerd en wie het te zeggen heeft over de manier waarop zij die taken uitvoert. En dus maken alle belanghebbende partijen zich op die momenten sterk voor een inrichting van het politiebestedel die hun belangen het beste dient. Deze keer ging het in dit opzicht dan ook niet anders dan in 1957 en in 1993. Integendeel zelfs, mede als gevolg van zowel de eigenaardige staatkundige en operationele inrichting van het nieuwe korps als van de ondoordachte manier waarop deze zo

³ Tweede Kamer, 2010-2011, 30 880, nr. 11.

ingrijpende hervorming werd doorgevoerd, bleef het na de inwerkingtreding van de Politiewet 2012 erg onrustig. Waar ik direct aan toevoeg dat deze hevige onrust in mijn ogen een reden temeer was om zeer zwaar te tillen aan haar tweeledige evaluatie.

Een korte schets van de nieuwe wet en het nieuwe bestel

Om de evaluaties van de Politiewet 2012 “in termen van doeltreffendheid en effecten in de praktijk” te kunnen beoordelen, is enig inzicht in die wet en dus in het politiebestedel dat hierin wordt uitgetekend, onmisbaar. Hiertoe is het aangewezen om die wet en dit bestel te analyseren in termen van het klassieke onderscheid tussen enerzijds de operationeel-organisatorische inrichting van het korps en anderzijds de manier waarop de zeggenschap erover is georganiseerd – waarbij sinds de Gemeentewet 1851 en het bijbehorende Rijkspolitiebesluit 1851 onderscheid wordt gemaakt tussen gezag en beheer. Gezag heeft betrekking op de zeggenschap over de taakuitvoering door de politie. Beheer slaat op de zeggenschap over haar organisatie, personeel en materiële middelen.

Het korps is conform de artikelen 25, 38 en 42 op hoofdlijnen als volgt ingericht:

- De basis van het korps bestaat uit 168 zgn. robuuste basisteams (met een sterkte tussen de 60 en 200 mensen) die alle kerntaken grotendeels zelfstandig moeten uitvoeren; in artikel 38a is hier op uitdrukkelijk verzoek van de Tweede Kamer aan toegevoegd dat er minstens een wijkagent per 5.000 inwoners werkzaam moet zijn; de wet (artikel 25) zegt overigens niet hoeveel basisteams er moeten zijn: de territoriale indeling van de regio's wordt bepaald bij ministeriële regeling;
- Op basis van deze regeling zijn de basisteams gegroepeerd in 43 districten, die elk ook beschikken over een districtsrecherche en een zgn. flexteam;
- De districten behoren tot één van de 10 politieregio's die op hun niveau een omvangrijk conglomeraat van executieve en ondersteunende diensten vormen; de grenzen van deze regio's moeten volgens de wet samenvallen met die van de tien gerechtelijke arrondissementen;
- Naast de regionale eenheden is er op nationaal niveau zowel een landelijke eenheid met diverse executieve en ondersteunende eenheden als een politiedienstencentrum dat instaat voor de uitvoering van de belangrijke taken in de sfeer van het beheer;
- En *on top of all this* zit de korpsleiding en haar staf.

Wat de taak van dit korps betreft wordt in artikel 3 de na-oorlogse wettelijke formule herhaald: in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregelen te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en hulp te verlenen aan hen die deze behoeven. De artikelen 11 en 12 voegen hier aan toe dat het gezag over de politie in de sfeer van de ordehandhaving en de hulpverlening bij de burgemeester blijft en het gezag over haar in de sfeer van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde bij de officier van justitie. In de artikelen 13 en 15 komt hier enerzijds de verplichting bij dat de burgemeester en de officier van justitie regelmatig samen met de plaatselijke en/of regionale politiechef overleggen over de taakuitvoering, en anderzijds de bepaling dat de burgemeester aan de gemeenteraad verantwoording schuldig is over de manier waarop hij zijn gezag uitoefent. Het is verder aan de gemeenteraad om ten minste eenmaal in de vier jaar de doelen vast te stellen die de gemeente op het terrein van de veiligheid nastreeft (artikel 38b). De artikelen 18 e.v. spreken bovendien van een regioburgemeester die op het niveau van de politieregio de verbindende schakel moet vormen tussen de burgemeesters in de regio, het openbaar ministerie en de minister van Veiligheid en Justitie.

En het beheer dan? Het aloude complement van het gezag in de zeggenschap over de politie. Dit werd in het aanvankelijke voorstel samen met de leiding over het korps rechtstreeks toevertrouwd aan de korpschef (artikel 27). Zij het ook dat deze voor een aantal belangrijke beslissingen de toestemming nodig had en heeft van de minister, en dat deze laatste op zijn beurt de

korpschef algemene en bijzondere aanwijzingen kan geven met betrekking tot de uitoefening van zijn taken (artikelen 29 en 31).

In aansluiting hierop moet worden onderstreept dat het aan de minister is om, de procureurs-generaal en de regioburgemeesters gehoord, ten minste eenmaal in de vier jaar de landelijke beleidsdoelstellingen ten aanzien van de taakuitvoering van de politie vast te stellen (artikel 18), om (conform het aanvankelijke voorstel) samen met de korpschef periodiek te overleggen met de genoemde autoriteiten over de manier waarop de politie haar taak uitvoert en wordt beheerd (artikel 19), om de begroting en jaarrekening van de politie vast te stellen (artikelen 34-35) en ook haar beheersplan en jaarverslag (artikel 37), en om bij algemene maatregel van bestuur dan wel via ministeriële regeling regels te geven omtrent zowel de bewapening, de uitrusting en de kleding van politieambtenaren als omtrent de informatie- en communicatievoorzieningen van het korps (artikelen 22-24).

Een en ander betekent dat de minister van Justitie en Veiligheid enerzijds verantwoordelijk is voor het beheer van het nationale politiekorps (korpsbeheerder) en anderzijds is bekleed met enig algemeen gezag erover; dit gezag wordt in samenspraak met de andere gezaghebbende autoriteiten uitgeoefend.

Door toedoen van mijn interventie in de Eerste Kamer werd deze verdeling van de zeggenschap, zoals gezegd, op een paar belangrijke punten aangepast. In mijn ogen was het met name volstrekt in strijd met de staatkundige verhoudingen op politiegebied dat de korpschef (in het aanvankelijke voorstel) in beginsel werd belast met het beheer van het korps. Dit hield immers in dat – ondanks de belangrijke verantwoordelijkheden van de minister op dit gebied – een groot deel van de zeggenschap over het korps principieel aan de korpschef werd toevertrouwd. De Eerste Kamer – en ook Opstelten zelf trouwens – waren het met mij eens dat dit in democratisch opzicht een absurditeit was die zo goed en zo kwaad als het kon ongedaan moest worden gemaakt. Dit gebeurde door middel van het bijkomende wetsvoorstel (tot wijziging van de komende Politiewet 2012) dat hiervoor al werd aangestipt. Hierin werd onder meer vastgelegd dat artikel 27 moest worden aangevuld met de zin dat de korpschef over de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden verantwoording moest afleggen aan de minister, en dat in een nieuw artikel 30 moest worden bepaald dat via algemene maatregelen van bestuur regels zouden worden gesteld over het algemeen beheer en het financieel beheer van de politie, en dat het ontwerp van deze maatregelen moest worden voorgelegd aan de Eerste en Tweede Kamer.

Met deze forse wijzigingen in de staatkundige inrichting van het huidige politiebestel was bepaald niet al mijn kritiek op de staatkundige en operationeel-organisatorische inrichting ervan weggenomen. Het zou te ver voeren die hier in haar geheel te herhalen. Uitgaande van de gedachte dat in een klein, dichtbevolkt, bedrijvig maar ook kwetsbaar land als Nederland slechts plaats is voor één enkel nationaal politiekorps dat in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag op een geloofwaardige en hoogstaande manier op alle politiek-geografische niveaus en op alle taakvelden daadwerkelijk de rechtsorde kan handhaven, waren een paar belangrijke andere punten in mijn notitie de volgende:

- Dat het niet wijs was om tien politieregio's te maken die zijn geënt op de nieuwe, maar politieel nietszeggende, gerechtelijke indeling; om tal van redenen was het veel verstandiger geweest om de bestaande politieregio's om te bouwen tot politiedistricten in en rond de 34 grote gemeenten en om per district in alle bijbehorende gemeenten politieposten te vestigen die voor hun kwantitatieve en kwalitatieve ondersteuning beroep zouden kunnen doen op een breed scala van gespecialiseerde mankracht bij de districten en op landelijk niveau; het korps had zodoende maar drie organisatielagen (en geen vijf) geteld en was de gemeente de staatkundige en operationele hoeksteen van zijn inrichting moeten worden;
- Dat het beoogde korps zowel door de in operationeel opzicht wat zweverige positie van de korpschef als door de nevenschikking van de regionale en de landelijke eenheden te weinig werd georganiseerd als een *corps de police*, dit wil zeggen een korps dat territoriaal en functioneel voldoende als een eendrachtig politieorgaan zou kunnen opereren; vanwege de

breuken in de functioneel-hiërarchische organisatie moest worden gevreesd dat het komende korps niet voldoende opgewassen zou zijn tegen grootschalige, complexe, plotse of aanhoudende problemen in de openbare orde en veiligheid;

- Dat de operationele inrichting van het komende korps op het niveau van de districten en de basisteams, onvoldoende gespecialiseerd was om belangrijke taken in de sfeer van de ordehandhaving, de opsporing, de hulpverlening, de verkeersveiligheid, de ondersteuning van het lokaal bestuur, de terrorismebestrijding en de noodhulp op een goed niveau uit te kunnen voeren.

Deze en andere ernstige bezwaren tegen de inrichting van het korps werden door Opstelten weggewoven met argumenten die naar mijn mening geen steek hielden. Zo zou de gemeentelijke inbedding van het nationale politiekorps leiden tot de versnippering ervan. Kennelijk wisten hij en zijn adviseurs niet dat een fijnmazige territoriale organisatie al sedert 1667 wordt gezien als één van de sterkste troeven van nationale politiekorpsen (denk ook even aan de organisatie van het Korps Rijkspolitie). En trouwens ook van stedelijke politiekorpsen. In de Tweede Kamer werd dit probleem wel aangevoeld. Waarom anders werd hier de wijkagent uitgeroepen tot de heilige koe van de hervorming?

Hoe dan ook, deze gang van zaken was voor mij de voornaamste reden om een grondige evaluatie van het nieuwe politiebestedel toe te juichen. Dan zou over een paar jaar immers kunnen worden vastgesteld of de voorgestelde inrichting al dan niet goed zou werken en of mijn kritiek al dan niet hout had gesneden. Ik voegde aan mijn beschouwing terzake de raadgeving toe om bij die gelegenheid niet alleen het nationale politiekorps maar het hele politiecomplex in ogenschouw te nemen omdat de ontwikkeling van de reguliere politie nu eenmaal nauw is verbonden met de ontwikkeling van de Koninklijke Marechaussee, de bijzondere politie en de particuliere politie (Fijnaut, 2012b, 480-481).

De evaluatie van de wet: een gecompliceerde en veeleisende opgave

De wetgever zelf besteedde niet zoveel aandacht aan de opzet en inhoud van de evaluaties die werden ingeschreven in artikel 74. Het idee om de nieuwe inrichting van het politiebestedel te evalueren kwam van de leden van de D66-fractie in de Tweede Kamer. Die merkten in hun schriftelijke reactie op het wetsvoorstel op dat zij eraan hechtten “dat de inrichting van het politiebestedel na vijf jaar wordt geëvalueerd en geven de regering in overweging alsnog een dergelijke bepaling in het voorstel op te nemen”.⁴ Opstelten nam deze suggestie in de schriftelijke reactie op het betrokken verslag d.d. 28 september 2011 moeiteloos over via de introductie van artikel 74 (het latere artikel 74, lid 1).⁵ Zoals hij op 1 december 2011 zonder commentaar eveneens instemde met het aanvullende amendement om de evaluatie van de werking van deze wet in de grote regio Noord-Oost-Nederland reeds na drie jaar te doen plaatsvinden (het latere artikel 74, lid 2).⁶

Wat er precies moest worden geëvalueerd en hoe die evaluatie moest worden uitgevoerd, kwam in de Eerste Kamer kort aan de orde. Hier zegde de minister in een brief van 6 juli 2012 toe dat in de evaluatie van de werking van de regio Noord-Oost-Nederland onder meer de positie van de korpschef, de rol van de regioburgemeester en de klachtbehandeling zouden worden bekeken.⁷ Maar of deze onderwerpen al dan niet zouden worden betrokken in de evaluatie, werd formeel helemaal overgelaten aan de commissie die door Opstelten en zijn ambtgenoot S. Blok op 26 oktober 2013 werd ingesteld: de Evaluatiecommissie Politiewet 2012. In de betrokken regeling werd de taak van deze commissie immers zonder nadere aanwijzingen geformuleerd in de termen van artikel 74: onderzoek de doeltreffendheid en de effecten van de Politiewet 2012 in de praktijk. Zij moest vóór 1

⁴ Tweede Kamer, 2011-2012, 30880, nr. 13.

⁵ Tweede Kamer, 2011-2012, 30880, nr. 15.

⁶ Tweede Kamer, 2011-2012, 30880, nr. 27, en 2011-2012, nr. 72.

⁷ Eerste Kamer, 2011-2012, 30880/32822, O, p. 3.

oktober 2015 het deelrapport over de regionale eenheid Noord-Oost-Nederland inleveren en vóór 1 oktober 2017 haar rapport over de doeltreffend en de effecten van de wet in geheel het land.⁸ De commissie bestond uit een voorzitter en maximaal zes andere leden. De eerste voorzitter was prof. dr. A. Rinnooy Kan, de tweede voorzitter was drs. W. Kuijken.

Alvorens in te gaan op de manier waarop deze commissie zich naar mijn mening tot twee keer toe heeft gekweten van haar taak, past het om mijn interpretatie te geven van wat in artikel 74 Politiewet 2012 wordt bedoeld met evaluatie van haar doeltreffendheid en effecten in de praktijk. Zo wordt duidelijk wat in mijn ogen de opdracht van de commissie was.

Het spreekt voor zichzelf dat de doeltreffendheid en de effecten van de wet maar kunnen worden onderzocht wanneer nauwgezet is nagegaan in welke mate en op welke manier zij werd uitgevoerd. Als de wet dode letter zou zijn gebleven zou er immers weinig te onderzoeken zijn. Behalve dan het zoeken naar een antwoord op de vraag hoe dit mogelijk was. Dus, wat de commissie eerst en vooral moest doen, is: de uitvoering van de wet in kaart brengen.

In aansluiting hierop moest de commissie dus onderzoeken wat de doeltreffendheid en de effecten van de wet op het moment van het onderzoek in de praktijk waren. Wat dit betekent, valt niet zo eenvoudig te zeggen. Waar het gaat om het onderzoek naar de doeltreffendheid ligt het voor de hand om aan te knopen bij de drie doeleinden die Opstelten voor ogen stonden toen hij het wetsvoorstel indiende en waarop nadien door anderen binnen en buiten het korps in allerlei varianten is voortgeborduurd: de realisering van een veiliger Nederland, de doeltreffender, doelmatiger en professioneler uitvoering van de politietaak, en de betere democratische inbedding en het eenvoudiger beheer van de politie.

Deze drie doeleinden overlappen elkaar natuurlijk. Met recht en reden kan zelfs worden gesteld dat de eerste doelstelling eigenlijk een subdoelstelling van de tweede doelstelling is: een betere bestrijding van de zichtbare en onzichtbare criminaliteit is immers niet meer en niet minder dan een onderdeel van de politietaak. Wat wil zeggen dat er in wezen maar twee doeleinden speelden bij de herinrichting van het politiebestel en dat deze doelstellingen volkomen aansluiten bij de klassieke tweedeling van het Nederlandse politiebestel: een betere werking van het politieapparaat als dusdanig en een betere werking van de zeggenschap over dit apparaat. Hierom staan de doeleinden die Opstelten nastreefde, ook niet in een loutere middel-doel-verhouding tot elkaar. Het is dus niet zo dat een betere uitvoering van de politietaak en een beter beheer van de politieorganisatie enkel kunnen worden beschouwd als middelen om Nederland meer veilig te maken. Zeker de meer democratische inbedding van de politie kan niet in een dergelijk simpel schema worden geplaatst. Onder omstandigheden kan een bepaalde democratische inbedding van de politie zelfs haaks staan op een adequate uitvoering van bepaalde onderdelen van de politietaak, zoals een adequate bestrijding van zwaardere vormen van misdaad.

Hier komt dan nog bij dat het bepaald niet gemakkelijk is om te zeggen wat hier wordt bedoeld met meer veiligheid, met een betere taakuitvoering en met een beter beheer. Waar het gaat om meer veiligheid gaf Opstelten nog enige indicatie: succesvolle bestrijding van zowel de veelvoorkomende criminaliteit als de ondermijnende criminaliteit. Maar met deze indicatie is natuurlijk niet alles gezegd over veiligheid. De politietaak – zoals aangeduid in de tweede doelstelling – ziet immers ook op heel andere vormen van onveiligheid dan criminaliteit, bijvoorbeeld nationale veiligheid en verkeersonveiligheid. En wat de politietaak, zoals bedoeld in deze tweede doelstelling, in haar geheel omvat, valt evenmin één-twéé-drie te zeggen. In elk geval meer dan alleen veiligheid: ook handhaving van de openbare orde en rust, verlening van allerlei vormen van hulp maar ook bijstand aan allerlei overheden en andere overheidsdiensten. En waar deze taken op zich nog wel op een feitelijke manier kunnen worden beschreven, daar is het al een stuk normatiever om te bepalen wanneer zij doeltreffender, doelmatiger en professioneler worden uitgevoerd dan voordien het geval was. Welke zijn immers de algemene en bijzondere criteria om dit uit te maken? En de derde doelstelling is nog normatiever van karakter dan de tweede doelstelling. Wanneer kan worden

⁸ Zie voor deze regeling: *Staatscourant*, 2013, nr. 29769, 25.10.2013.

gezegd dat de politie democratischer is ingebed dan voordien? Hoe valt die vergelijking te maken en welke maatstaven kunnen/moeten hierbij worden gehanteerd?

En dan zijn we er nog niet: welke effecten worden in artikel 74 bedoeld? Alleen de effecten die in de lijn liggen van de doeleinden die hiervoor werden besproken? Of moet in dit verband ook worden gedacht aan onbedoelde maar hierom niet minder reële effecten van de hervorming? Het antwoord op deze belangrijke vraag wordt helemaal overgelaten aan degenen die de wet moesten evalueren.

Het moge duidelijk zijn: de evaluatie van de Politiewet 2012 in termen van doeltreffendheid en de effecten in de praktijk is een gecompliceerde en veeleisende opgave. Wie recht wil doen aan de omvang, de complexiteit en het belang van de ingrijpende hervorming van deze cruciale executieve staatsinstelling moet niet alleen nauwkeurig bepalen wat er dient te worden onderzocht maar moet ook goed nadenken over de manier waarop dit het beste kan gebeuren. De kop boven deze paragraaf zegt niets teveel.

De uitvoering van de evaluatie: niet aan de maat

In het licht van vorenstaande conclusie deed de evaluatie van de praktische werking van de regio Noord-Oost-Nederland het ergste vrezen omtrent de kwaliteit van de algemene evaluatie van de doeltreffendheid en de effecten van de Politiewet 2012. Deze eerste evaluatie kan gerust rampzalig worden genoemd. Er zat kop nog staart aan het rapport dat daartoe was opgesteld door onderzoekers die waren ingehuurd door de commissie (Fijnaut, 2015). Kort gezegd kwam mijn kritiek erop neer:

- Dat de probleemstelling niet alleen in hoge mate voorbijgaat aan de formele opdracht van de wetgever maar ook aan het cruciale onderscheid tussen de invoering van de wet en haar doeltreffendheid/effecten; de hoofdvraag die door de onderzoekers zelf aan het onderzoek ten grondslag werd gelegd (*Wat is de stand van zaken omtrent de invoering van de nationale politie in Nederland?*), wordt niet of nauwelijks beantwoord;
- Dat belangrijke onderdelen van “de stand van zaken” ofwel niet ofwel zeer oppervlakkig zijn bestudeerd terwijl onbelangrijke of zelfs irrelevante kwesties uitvoerig aan de orde worden gesteld;
- Dat de onderzoeksmethode voor een belangrijk deel helemaal niet geschikt is om de genoemde hoofdvraag op een adequate manier te beantwoorden; de selectie van respondenten zat volstrekt scheef in elkaar en was op onderdelen ook nog eens onduidelijk;
- Dat de analyse van de rol van de regioburgemeester het enige lichtpunt in dit onderzoek vormt.

De evaluatie van wat er zich afspeelde in Noord-Oost-Nederland was dus een maat voor niets. En hiermee lag de vraag op tafel of de evaluatiecommissie beter zou presteren bij het onderzoek naar de doeltreffendheid en de effecten van de wet in heel Nederland. In elk geval moest, zo schreef ik aan het slot van mijn bespreking, herhaling op nationale schaal van deze non-evaluatie tot elke prijs worden vermeden. Is dit het geval?

Op 16 november 2017 bood de commissie haar rapport *Evaluatie Politiewet 2012; doorontwikkelen en verbeteren*, aan de minister aan. Het feit dat bij dit rapport een aantal rapporten zijn gevoegd over allerlei onderdelen en aspecten van het nieuwe politiebestedel, riep zo direct de gedachte op dat de commissie deze keer wel serieus werk had gemaakt van haar opdracht. Na de eerste lezing van de hele stapel stukken wist ik eigenlijk niet zo goed wat ik ervan moest denken. Sommige deelrapporten waren weliswaar methodisch en redactioneel een stuk beter dan het rapport over de regio Noord-Oost-Nederland maar het slotrapport van de commissie riep dan weer over de hele linie erg gemengde gevoelens op. En ik was kennelijk niet de enige die na lezing van de stukken met het nodige onbehagen kampte. Prof. dr. J. Terpstra van de Radboud Universiteit schreef in januari 2018 in het *Nederlands Juristenblad* een stuk over de evaluatie waarvan de subtitel alles

zegt: *dwaalwegen en misvattingen* (Terpstra, 2018). Laat ik na herlezing van de stukken echter voor mezelf spreken

Uitgaande van de opdracht die er in mijn ogen lag, moet ten eerste worden vastgesteld dat de commissie heeft nagelaten stelselmatig over de hele linie te onderzoeken in welke mate en op welke manier de Politiewet 2012 is uitgevoerd. De meeste deelstudies gaan immers slechts over (bepaalde juridische en institutionele aspecten van) de uitoefening van de zeggenschap over het korps en over de wijze waarop het korps momenteel bedrijfsmatig werkt (Bekkers, Van Sluis, Cachet e.a., 2017; Van Veldhuisen, Niessen, Van Genderen e.a, 2017; De Kruijf, Resodihardje en Winter, 2017). Door deze eenzijdige bestuurskundige oriëntatie blijft niet alleen de feitelijke werking (van de operationeel-organisatorische inrichting) van het korps op de diverse niveaus – van lokaal tot grensoverschrijdend/internationaal - verregaand buiten beeld. Ook wordt zodoende de vraag van de wetgever naar de doeltreffendheid en effecten van de wet niet, of toch lang niet afdoende, beantwoord. En dus evenmin de vraag of de eerste twee doelstellingen van de hervorming al dan niet, en zo ja, in welke mate op welke terreinen zijn gehaald. Er is wel een deelstudie verricht naar de prestaties van de politie maar hierin zoekt men tevergeefs naar een grondige analyse van de daadwerkelijke uitvoering van de politietaak en, daarbinnen, de feitelijke aanpak van de zichtbare en ondermijnende criminaliteit.

Natuurlijk is het een interessante vraag waarom het onderzoek van de commissie volstrekt onvoldoende spoort met de opdracht van de wetgever en op belangrijke onderdelen zo oppervlakkig is. Uit de deelstudies en haar eigen rapport leid ik af dat het antwoord tweeledig is.

Ten eerste heeft de commissie zich laten leiden door een “reconstructie van de beleidstheorie achter de hervorming” die zeer aanvechtbaar is. Deze reconstructie getuigt niet alleen van een veel te bestuurskundige interpretatie van haar opdracht. Zij wekt ook, ten onrechte, de suggestie dat de reorganisatie van het politiebestedel uiteindelijk enkel en alleen was gericht op de bewerkstelling van een veiliger Nederland en een meer professionele politie. Als gevolg van deze foute reconstructie heeft de commissie onvoldoende, zeg maar: haast geen, onderzoek gedaan naar (de feitelijke werking van de zeggenschap over) de daadwerkelijke uitvoering van de politietaak op de verschillende niveaus in het korps en op de meeste belangrijke terreinen: de overlast en criminaliteit in woonwijken, de bestrijding zware (georganiseerde, professionele en sociaaleconomische) misdaad in de werkelijke en de virtuele wereld, de verkeerszorg op de auto-, water-, spoor- en luchtwegen, de verlening van noodhulp in de steden en de kleinere gemeenten eromheen, de handhaving van de openbare orde bij alle mogelijke festiviteiten en demonstraties, bij voetbalwedstrijden en bij azc’s, de uitvoering van belangrijke bijzondere wetten als de wapenwetgeving, en *last but not least* de operationele samenwerking met de politie in de omliggende landen en op het niveau van de Europese Unie.

Ten tweede heeft de commissie voor de uitvoering van het onderzoek onvoldoende beroep gedaan op de bekwame onderzoekers die Nederland op politiegebied rijk is. Belangrijke deelonderzoeken zijn uitgevoerd door mensen die volstrekt niet vertrouwd zijn met (het onderzoek naar) het politiewezen, in Nederland en in relevante derde landen, en mede hierom bijvoorbeeld vrij bizarre vergelijkingen maken tussen het leiden van grote bedrijven en het leiden van nationale politiekorpsen.

Niettemin trekt de commissie op een aantal terreinen forse conclusies en geeft zij alle betrokken partijen stellige aanbevelingen mee. Waar die op zijn gebaseerd, is overigens niet altijd duidelijk. Zeker niet allemaal op de eerder aangehaalde deelstudies. Kwesties als de herinrichting van het cao-overleg en de opbloei van een nieuwe politielaaag in de gemeenten werden hierin helemaal niet onderzocht. Waar komen die dan wél vandaan? Men moet aannemen dat zij zijn ingegeven door de plaatsbezoeken die de commissie heeft afgelegd en/of de gesprekken die zij met een aantal mensen heeft gevoerd. Omdat van deze activiteiten geen voor derden kenbare verslagen zijn gemaakt, valt echter niet na te gaan of zij werkelijk de bron van wijsheid hebben gevormd waaruit de commissie in hun geval heeft geput. Dat deze mysterieuze grondslag hun betekenis aanzienlijk ondermijnt, spreekt voor zich.

De conclusies en de aanbevelingen van de commissie

Hoe dan ook, de einduitspraken van de commissie kunnen hier natuurlijk niet allemaal en detail worden opgesomd. En het is ook niet mogelijk om hier hun betekenis te bezien in het licht van alle rapporten en berichten die in de voorbije jaren over de vorming van het nieuwe politiebestedel zijn verschenen. Het moet noodgedwongen blijven bij algemene kanttekeningen.

Uit de niet altijd zo helder geformuleerde bevindingen destilleer ik de volgende belangrijke conclusies:

- De minister van Justitie en Veiligheid vervult een combinatie van rollen die niet goed past bij de hedendaagse inzichten over goede *corporate governance* en moet hierom worden aangepast;
- Er is nog onvoldoende balans in het bestel tussen centrale en decentrale, bestuurlijke en justitiële verantwoordelijkheden en waarden; positief is dat "Den Haag" langzaam maar zeker is gaan inzien dat de nationale politie niet kan worden gestuurd en gecontroleerd als ware zij een "rijks(overheids)politie"; minder positief is dat er nog steeds sprake is van bestuurlijke drukte maar wat wil je in een land als Nederland waarin iedereen wil meebesturen;
- De integratie van de bedrijfsvoering bleek veel taaier en kostte meer tijd, energie en geld dan gedacht;
- Het is om allerlei redenen moeilijk om de vraag te beantwoorden naar het effect van de nieuwe verhoudingen op de prestaties van de politie;
- Er bestaan alleszins redelijke vooruitzichten op een weloverwogen doorontwikkeling en verbetering van het huidige bestel.

Wat te denken van deze conclusies? De conclusie omtrent de positie van de minister van Veiligheid en Justitie in het bestel lijkt mij onbekookt: deze minister heeft met recht en reden altijd een gecompliceerde rol in het Nederlandse politiebestedel gespeeld en er zijn geen goede redenen om deze rol op grond van een of andere nieuwerwetse managementtheorie ingrijpend te herzien. De conclusie dat er sprake is van institutionele onbalans in het bestel vormt weliswaar een klacht van alle tijden maar kan hierom niet worden genegeerd: het vinden en houden van balans is een permanente opgave. De suggestie dat de balans moet worden hersteld omdat het korps momenteel wordt bestuurd als een "rijks(overheids)politie" vormt echter geen reden om dit te doen: dit beeld geeft blijk van weinig of geen inzicht in de geschiedenis van de (gedeconcentreerde organisatie van de) burgerlijke rijkspolitie in Nederland. De conclusie dat de integratie van de bedrijfsvoering veel taaier bleek dan gedacht is vrij wonderlijk: sinds het begin van deze eeuw werd bij herhaling vastgesteld dat de Nederlandse politie in alle opzichten een dispaat geheel van 26 korpsen was geworden en degenen die het nationale politiekorps moesten opbouwen waren zelf grotendeels verantwoordelijk voor de wantoestanden in haar organisatie en beheer. En de conclusie dat de vraag van de doeltreffendheid en effecten moeilijk is te beantwoorden is een conclusie die iets weg heeft van een witwasconstructie. Als gevolg van een veel te enge interpretatie van haar opdracht heeft de commissie immers volstrekt onvoldoende gezocht naar een gedegen antwoord op deze vraag.

De laatstgenoemde conclusie vormt de opstap naar een aantal als strategisch betitelde aanbevelingen. De voornaamste aanbevelingen in de richting van de minister zijn:

- Er moet een betere balans komen in de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden, en tussen sturing en controle in het bestel; ontvlecht daartoe de huidige verknoping van de rollen van opdrachtgever, eigenaar en toezichthouder die de minister vervult; dat kan in de goede handen goed gaan, maar als die er even niet zijn, kan het snel verkeerd gaan; de wet moet dit verhinderen;

- Geef de korpschef meer ruimte om beleids- en beheersmatig sturing te geven aan de politieorganisatie, onder meer door hem verantwoordelijk te maken voor het gehele begrotingsproces “zoals dat bij zelfstandige rechtspersonen gebruikelijk is” en door een einde te maken aan het “dubbele slot” op het beheer van het korps;
- Stippel in overleg met korpschef en bonden een “routekaart” uit voor de overdracht aan de korpschef van de bevoegdheid tot het voeren van cao-overleg;
- Voorkom dat er in de vorm van lokale toezichthouders en handhavers/buitengewone opsporingsambtenaren sluipenderwijs een nieuwe lokale politielag ontstaat; de politie moet de regie houden op het toezicht in de openbare ruimte.

De voornaamste aanbevelingen in de richting van de korpsleiding zijn:

- Licht de territoriale structuren van het politiekorps grondiger door dan de commissie heeft gedaan: welk is de operationele betekenis van de regio's? Zijn de basisteams maatschappelijk wel goed ingebed? En wat met het “oude” districtsniveau waar veel – vaak informele – afstemming plaatsvindt?
- Schep ruimte voor flexibiliteit binnen de nationale kaders; er is te veel top-down en teveel op veronderstelde uniformiteitsvoordelen gestuurd.

En de belangrijkste aanbevelingen “aan alle bij het politiebestedel betrokken partijen” zijn:

- Maak van de Nationale Politie ook echt een “nationale” institutie; het moet een gezamenlijk bestuurd, maatschappelijk responsieve nationale publieke institutie worden;
- Articuleer en accepteer gedeelde basisprincipes voor sturing en ontwikkeling want in een bestel dat bevoegdheden en verantwoordelijkheden verdeelt kan een operationeel slagvaardige nationale politie alleen tot stand komen als alle bij gezag en beheer betrokken partijen zich in woord en daad achter een heel heldere set van uitgangspunten en spelregels scharen;
- Voer over vijf jaar opnieuw een systeemevaluatie uit en trek dan meer definitieve conclusies over de effecten van de Politiewet 2012 op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de politieorganisatie.

Wat te denken van deze aanbevelingen? De eerste twee aanbevelingen aan het adres van de minister moeten met de grootst mogelijke behoedzaamheid worden bekeken en mogen zeker niet onverkort worden overgenomen: zij getuigen van onvoldoende inzicht in de staatkundig gecompliceerde en operationeel bijzonder gevoelige verhoudingen aan de top van het politiebestedel. Dit laat ook de daarbij behorende aanbeveling zien om de korpschef – hoewel die niet belast is met het algemeen beheer van het korps – op termijn toch te belasten met het cao-overleg. Blijkbaar beseft de commissie ook niet dat de politievakbonden om goede redenen een dergelijke ontwikkeling nooit zullen aanvaarden. Het is wel begrijpelijk dat de commissie – ook al heeft zij dit verschijnsel niet zelf onderzocht – aandacht vraagt voor de opkomst van een lokale politielag maar het was beter geweest wanneer zij een heroverweging van de verhoudingen in het gehele politiecomplex had bepleit. Alleen al om de reden dat in de voorbije jaren ook de particuliere politie een steeds grotere rol is gaan spelen in de openbare ruimte.

De aanbevelingen aan het adres van de korpsleiding in de operationele sfeer komen ook enigszins uit de lucht vallen maar verdienen in het licht van andere evaluaties zeker nadere bestudering. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan de recente evaluatie van de gerechtelijke herindeling (die leidend was voor de regio-indeling van het korps). Uit deze evaluatie blijkt namelijk

dat die herindeling slechts in geringe mate de voordelen heeft gebracht die eraan werden toegeschreven (Commissie, 2017). Wat op zijn beurt de vraag oproept op zijn beurt opnieuw de vraag op of het niet een fundamentele fout was om de regio-indeling van de politie te baseren op de herziene gerechtelijke kaart? Deze vraag heb ik persoonlijk al in 2012 met “ja” beantwoord. Relevant zijn ook de laatste evaluaties van de organisatie en werking van de districtrecherches en de zgn. robuuste basisteams door de Inspectie Justitie en Veiligheid (Inspectie, 2016 en 2017). De rapporten hierover laten zien dat het niet allemaal kommer en kwel is maar de vele en veelsoortige problemen die er wel zijn, roepen onwillekeurig de vraag op of het korps op deze twee niveaus niet moet worden heringericht. De wet verbiedt zulks in elk geval niet.

De aanbevelingen aan het adres van iedereen komen merkwaardig over: de nieuwe Politiewet vormt toch juist de neerslag van een parlementair bekronde set van uitgangspunten en regels. Wanneer de commissie meent dat deze wet onvoldoende wordt geaccepteerd in de betrokken bestuurlijke, justitiële en politieke kringen, had zij dit beter met zoveel woorden uitgesproken en aangedrongen op een grondige herziening van deze wet en daarmee van het bijbehorende bestel. De allerlaatste aanbeveling om over vijf jaar opnieuw een “systeemevaluatie” door te voeren kan het best meteen worden verworpen. De systeemevaluatie die nu is uitgevoerd, heeft niet veel goeds gebracht en is dus niet voor herhaling vatbaar.

De conclusies en aanbevelingen van de commissie mogen dus echt niet op *face value* worden aangenomen. Dit ben ik helemaal eens met Terpstra in zijn bespreking van het werk van de commissie.

Enkele opmerkingen tot slot

Tot slot kan worden geconcludeerd dat de evaluatiecommissie weliswaar heeft geleerd van haar hopeloos mislukte evaluatie van de regio Noord-Oost-Nederland maar dat zij bij de eindevaluatie van de Politiewet 2012 niettemin onder de maat heeft gepresteerd. Het onderzoek dat deze keer in haar naam werd verricht, gaat grotendeels voorbij aan de opdracht van de wetgever en is te eenzijdig of te oppervlakkig. Mede hierom berusten haar conclusies en aanbevelingen in hoge mate op drijfzand. De commissie heeft duidelijk onderschat hoe gecompliceerd en veeleisend een grondige evaluatie van de Politiewet 2012 in de praktijk is.

Dat de evaluatie van een in democratisch-rechtsstatelijk en maatschappelijk opzicht zo belangrijke hervorming als die van het politiebestedel is uitgelopen op een mislukking, betekent dat de partijen, die door de commissie nogal hooghartig op hun verantwoordelijkheid worden aangesproken, niet veel hebben aan de uitkomsten van deze evaluatie. Zij zullen de komende tijd op eigen kracht verder moeten onderzoeken wat hen de komende jaren te doen staat om het politiebestedel in het huidige en komende tijdsgewricht adequaat te doen functioneren. En misschien is dit maar goed ook: zo kunnen zij over enige tijd zélf ten volle verantwoordelijk worden gehouden voor wat er de komende jaren aldan niet gebeurt. Verschuilen achter het rapport van de evaluatiecommissie is er dan niet bij.

Ten tweede heeft het rapport van de commissie de publieke discussie over de toestand en toekomst van het generationaliseerde politiebestedel bepaald geen dienst bewezen. Integendeel, het heeft een zekere verlamming van die discussie in de hand gewerkt. Alsof deze hele ingrijpende onderneming nergens toe heeft geleid en dus eigenlijk voor niets is geweest. Alleen al om deze stemming te doorbreken zou de regering er goed aan doen om te komen met een opbeurende tweeledige reactie op dit rapport. Dit wil zeggen een reactie waarin alle betrokken partijen niet alleen op een overtuigende manier aangeven wat er in de voorbije jaren wél al werd bereikt maar ook zeggen wat er de komende jaren wordt gedaan om de doeltreffende, doelmatige en professionele werking van het generationaliseerde politiebestedel verder te verbeteren. Een dergelijke reactie zou trouwens ook goed zijn voor de moraal in de politiegelederen, is mijn stellige indruk.

Literaturopgave

Bekkers, V., A. Van Sluis, L. Cachet (2017), *Politiebestel in balans?*, Rotterdam, Erasmus Universiteit Rotterdam en Universiteit Leiden.

Commissie Evaluatie Politiewet 2012, *Evaluatie Politiewet 2012; doorontwikkelen en verbeteren*, Den Haag, november 2017.

De Kruijf, J., S. Resodihardjo en H. Winter (2017), *Een evenwichtig bestuurd politie? Onderzoek naar de juridische status van de nationale politie*, Groningen, Pro Facto.

Fijnaut, C. (2007), *De geschiedenis van de Nederlandse politie; een staatsinstelling in de maalstroom van de geschiedenis*, Amsterdam, Boom.

Fijnaut, C. (2012a), *De vorming van een nationaal politiekorps; notitie ten bate van mijn interventie op de informatiebijeenkomst van de Eerste Kamer op 15 mei 2012*, in: Eerste Kamer, 2011-2012, Bijlage bij Kamerstuk 30880, nr. F.

Fijnaut, C. (2012b), *Het nationale politiekorps; achtergronden, controverses en toekomstplannen*, Amsterdam, Bert Bakker.

Fijnaut, C. (2015), De evaluatie van de eenheid Oost-Nederland: een maat voor niets, *Het Tijdschrift voor de Politie*, jrg. 77, nr. 10, p. 11-14.

Inspectie Justitie en Veiligheid (2016), *Vijfde voortgangsonderzoek naar de vorming van de nationale politie; het opsporingsproces in de basisteams en de districtsrecherche*, Den Haag, Inspectie Justitie en Veiligheid.

Inspectie Justitie en Veiligheid (2017), *Modernisering van de gebiedsgebonden politiezorg; afsluitend onderzoek naar de vorming van de nationale politie*, Den Haag, Inspectie Justitie en Veiligheid.

Terpstra, J. (2018), Evaluatie Politiewet 2012: dwaalwegen en misvattingen, *Nederlands Juristenblad*, jrg. 93, nr. 3, p. 189-193.

Van Veldhuisen, A, I. Niessen, R. van Genderen e.a. (2017), *Rapportage evaluatie Politiewet 2012*, Utrecht, Andersson Elffers Felix.