

Prof. em. dr. Cyrille Fijnaut

De Vorming van een Nationaal Politiekorps
 Notitie ten Bate van Mijn Interventie op de Informatiebijeenkomst van de Eerste Kamer
 Dinsdag 15 mei 2012
 Versie 17/5

Geachte voorzitter,

Voor alles wil ik de Eerste Kamer bedanken voor de uitnodiging om op deze unieke informatiebijeenkomst de liggende plannen voor de vorming van een nationaal politiekorps aan een beschouwing te onderwerpen. Alvorens in te gaan op die plannen wil ik een vijftal preliminaire opmerkingen maken over mijn uitgangspunten bij de beoordeling van hun inhoud. Na die opmerkingen geef ik mijn opvattingen over die plannen in twee stappen weer. In de eerste plaats zal ik een en ander zeggen over de staatkundige inbedding van het komende korps. In tweede plaats ga ik in op de operationele inrichting ervan. Ik rond af met een korte uiteenzetting over het gevaar van de tijdsdruk waarin de parlementaire besluitvorming over de daadwerkelijke opstart van het nationale korps terecht zou kunnen komen.

1. Vijf preliminaire opmerkingen

Ten eerste wil ik onderstrepen dat mijn beoordeling van die plannen in hoge mate is gebaseerd op de onderzoeken die ik in de voorbije jaren – vaak samen met anderen – heb verricht omtrent allerlei kwesties die rechtstreeks of onrechtstreeks ook de tegenwoordige organisatie en werking van de politie in Nederland betreffen: de geschiedenis van het politiewezen in de voorbije twee eeuwen; de bevordering van de sociale veiligheid in steden als Tilburg, Eindhoven en Almere; de politieke en justitiële samenwerking in het grensgebied met België en Duitsland; de bestrijding van islamistisch terrorisme door toedoen van speciale interventie-eenheden; de aanpak van overvallen op Nederlands grondgebied; de beheersing van de drugsproblemen en de bijbehorende overlast in de Euregio Maas-Rijn; de geïntegreerde terugdringing van zware (georganiseerde) misdaad in de binnenstad van Amsterdam; en de reorganisatie van de politie in Gent. Verder vloeit mijn oordeel ook voort uit mijn duurzame interesse voor de ontwikkelingen die op politiegebied plaatsgrijpen in de omliggende landen, in de Europese Unie en in de Verenigde Staten van Amerika.

Ten tweede wil ik zeggen dat ik het ongemakkelijk vind dat mijn oordeel over die plannen enkel betrekking kan hebben op het *Voorstel voor een Nieuwe Politiewet* zoals dit op 6 December 2011 door de Tweede Kamer werd overgemaakt aan de Eerste Kamer (EK, 2011-2012, 30880) en op de definitieve versie van het *Ontwerpplan Nationale Politie* die op 9 Januari 2012 bekend werd gemaakt. Dit is ongemakkelijk omdat een diepgaande beoordeling van deze beide stukken in wezen veronderstelt dat men ook verregaand inzicht heeft in de manier waarop het beoogde korps in operationeel opzicht zal worden ingericht. De plannen waarin zijn operationele inrichting inzichtelijk

en gedetailleerd is uitgewerkt, zijn echter tot op dit moment jammer genoeg niet publiekelijk beschikbaar. Hierom moet ik in deze notitie met name over het genoemde *Ontwerpplan* een stuk korter zijn dan mij lief is. Ik zou juist die inrichtingsplannen immers heel graag op deze hoorzitting aan een nadere beschouwing hebben willen onderwerpen omdat zij in mijn ogen nu eenmaal de lakmoesproef vormen voor de organisatie en werking van het korps dat wordt opgericht.

Hoe dan ook, sinds mijn onderzoeken voor de Commissie Van Traa in 1995-1996 ben ik steeds meer een voorstander geworden van de omvorming van de regionale politie tot een nationaal politiekorps. Hoe eerder dit korps er komt hoe liever het mij is. De redenen waarom ik in de loop der jaren een pleitbezorger van een nationaal politiekorps ben geworden worden hierna op bepaalde punten nog wat uitgewerkt maar in de kern gaat het vooral om de volgende vaststellingen:

- De basale operationele inrichting van de regionale korpsen in de vorm van wijkteams is aan fundamentele herziening toe omdat zij teveel heeft geleid tot een weinig slagvaardige en weinig gekwalificeerde en zeer kostbare vorm van gebiedsgebonden politiezorg die daarenboven nog steeds een belangrijke hinderpaal vormt voor de broodnodige ontwikkeling van de politie tot een breed geschakeerd maar geïntegreerd en specialistisch overheidsorgaan dat aan de ene kant op plaatselijk niveau zeer “Bürger nah” functioneert maar dat aan de andere kant op de belangrijke deelgebieden van zijn taak (opsporing, ordehandhaving, hulpverlening, handhaving bijzondere wetten, verkeershandhaving en crisisbeheersing) en op de diverse geografische (inter)nationale niveaus zeker ook voldoende “Leistungsfähig” (motto van de lopende politiereorganisatie in Baden-Württemberg!) is.
- Ondanks de reparaties die het regionale politiebestel sinds 1993 in de sfeer van de recherche heeft ondergaan (Nationale Recherche, Bovenregionale Rechercheteams, herkwalificatie van de regionale en districtelijke recherche, jammer genoeg vooral door toedoen van het schandaal van de Schiedammer Parkmoord) maakt het bestaande bestel het volstrekt onvoldoende mogelijk om op een adequate manier en als het moet op bovenregionale, landelijke of internationale schaal snel, samenhangend, gericht, aanhoudend en geïntegreerd te ageren tegen allerlei vormen van georganiseerde, professionele en politieke misdaad (drugshandel, illegale wapenhandel, mensenhandel, overvallen, milieumisdaad, islamistisch terrorisme e.a.) en om voor zulk optreden op landelijk, regionaal en districtelijk niveau de nodige personele, materiële en organisatorische voorzieningen te scheppen en in stand te houden.
- De steeds weerkerende ernstige plaatselijke verstoringen van de openbare orde roepen niet alleen de vraag op in hoeverre het in het huidige bestel eigenlijk mogelijk is om op regionale en landelijke schaal de preventieve en repressieve bestrijding van deze ordeverstoringen adequaat te organiseren maar ook de klemmende vraag of het binnen dit bestel wel mogelijk is om op een adequate manier het hoofd te bieden aan plots opdoemende of voortwoekerende multilokale dan wel grensoverschrijdende ordeverstoringen zoals die zich bijvoorbeeld in de voorbije jaren hebben voorgedaan in Engeland en Frankrijk; in het verlengde hiervan ligt een soortgelijke vraag met betrekking tot de beheersing van (de gevolgen van) natuurlijke en menselijke rampen.
- Het huidige politiebestel maakt het ook nagenoeg onmogelijk om over de hele linie de zo belangrijke ICT-infrastructuur landelijk bij de tijd te brengen en te houden; complementair hieraan moet de vraag worden gesteld of de bijbehorende informatie- en communicatieorganisatie in de korpsen niet veel te veel verzelfstandigd is en dus veel te ver verwijderd is geraakt van de executieve onderdelen, met vele negatieve gevolgen voor een vlotte en verantwoorde uitvoering van taken in de eerste lijn vanden; een fundamentele heroverweging van deze voor een frontlijnorganisatie volstrekt contraproductieve

tweedeling is noodzakelijk maar kan moeilijk over de hele linie worden gerealiseerd binnen het huidige verdeelde bestel.

- De politiemensen die in de eerste en/of tweede lijn dag en nacht feitelijk het werk doen, zijn in de regionale politiekorpsen een – zeker salarieel ondergewaardeerde - minderheid geworden ten overstaan van niet alleen het aantal politiemensen in de hogere rangen en het aantal niet operationeel inzetbare/ingezette collega's maar ook ten overstaan van het explosief gegroeide aantal medewerkers in de sfeer van de administratief-technische ondersteuning en bestaffing; deze stelselmatige niet-productieve bureaucratische vervetting van de regionale korpsen kan alleen via nationalisering van de politie ongedaan worden gemaakt en zodoende worden omgezet in politiesterke die er executief (operationeel dan wel ondersteunend) werkelijk toe doet.
- In het huidige stelsel is het niet voldoende mogelijk om op landelijke schaal veelbelovende politiemensen via een betrekkelijk steil promotiestelsel - waarin de dracht van operationele verantwoordelijkheden en de verwerving van intellectuele vaardigheden elkaar op een passende manier afwisselen - snel genoeg naar de hogere en hoogste leidinggevende en/of specialistische niveaus te brengen; het bestaande landelijke systeem van MD-trajecten heeft met andere woorden niet selectief genoeg en dus niet goed genoeg gewerkt; het zou kunnen zijn dat het gebrek aan operationele slagvaardigheid van de politie in haar geheel in belangrijke mate moet worden geweten aan dit gebrekkige stelsel; het schrikbarende gezichtsverlies dat de politieleiding in de ogen van veel executieve ondergeschikten heeft geleden, is ongetwijfeld ook door dit stelsel in de hand gewerkt.

Om deze en nog andere redenen ondersteun ik dan ook het beleid van de huidige minister van Veiligheid en Justitie om de regionale politie om te smeden tot een nationaal politiekorps nog altijd *con amore* voor het volle pond. Ik heb evenwel hiervoor ook reeds herhaald wat ik de voorbije jaren al vaker luid en duidelijk heb gezegd, namelijk dat ik mijn oordeel over het nationale korps dat wordt geschapen, uiteindelijk laat afhangen van de manier waarop dit korps operationeel wordt georganiseerd. De mate waarin zijn operationeel-organisatorische inrichting is afgestemd op een behoorlijke uitvoering van de taken die de politie zijn toevertrouwd, vormt voor mij, zoals gezegd, de lakmoesproef. En ik hecht niet alleen sterk aan deze proef omdat de politie nu eenmaal het orgaan is dat bij uitstek instaat voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en om deze reden van groot strategisch belang voor de goede werking van de democratische rechtsstaat, maar ook omdat mijn steeds luider pleidooi voor de vorming van een nationaal politiekorps is ingegeven door de talrijke problemen in de politieke taakuitvoering die ik in de voorbije decennia zowel in mijn eigen onderzoeken als in andermans studies en rapporten ben tegengekomen. Voor mij is het dus een belangrijke vraag of de aanpak respectievelijk de oplossing van deze problemen met de oprichting van dit korps binnen bereik komt.

Ik voeg hier aan toe – ik zal dit maar eerlijk zeggen - dat ik zowel onder invloed van mijn eigen onderzoeken als ook door toedoen van de rapporten van de Algemene Rekenkamer, de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid e.a., hevig ben gaan twijfelen aan het vermogen van de verenigde politiechefs – ik scheer de huidige politiechefs dus echt niet over één en dezelfde kam want ook op hun niveau zijn er gelukkig voortreffelijke politieambtenaren werkzaam - om de operationele werking van de Nederlandse politie bij voortduring tijdig en duurzaam af te stemmen op de grote problemen die zich op allerlei terreinen voordoen in haar taakuitvoering. Hierom wil ik graag eerst zien hoe het nationale politiekorps in operationeel opzicht daadwerkelijk wordt georganiseerd voordat ik kan geloven dat dit korps het passende antwoord vormt op de politievraagstukken van deze tijd.

De derde opmerking is dat ik bij de beoordeling van de beschikbare plannen vanzelfsprekend niet enkel oog heb voor de operationele inrichting van het beoogde korps maar natuurlijk evenzeer mijn aandacht richt op zijn inbedding in het tegenwoordige staatsbestel. Gegeven de algemene taak van de politie en gegeven haar toerusting (in termen van bevoegdheden en middelen) voor de uitvoering van deze taak luistert ook haar staatkundige inbedding immers heel nauw, dit wil zeggen de manier waarop de zeggenschap over de politie – klassiek onderverdeeld in beheer en gezag – rechtstreeks en onrechtstreeks is verdeeld over de bestuurlijke en justitiële autoriteiten die een staat rijk is. Dit vraagstuk vormt sedert de opkomst van de moderne politie in de achttiende eeuw een hele precare kwestie omdat het alles te maken heeft met de goede werking van een staat. Meer bepaald speelt hier enerzijds de vraag of de organisatie van de politie vanuit democratisch oogpunt evenwichtig is en anderzijds de vraag of haar werking vanuit rechtsstatelijk oogpunt eerlijk kan worden genoemd. Dat de beantwoording van deze vragen niet gemakkelijk is, ligt voor de hand. Niet alleen omdat heel verschillend kan worden gedacht over staatkundige kwesties als de inrichting van een politiewezen maar ook omdat bij de inrichting hiervan evenzeer rekening moet worden gehouden met de ontwikkelingen en problemen waarvoor de politie en haar overheden zich in de samenleving feitelijk zien gesteld. De inrichting van een politiewezen vormt een uitdagende maar ook riskante evenwichtsoefening op het slappe koord tussen staat en samenleving.

Zo kom ik bij mijn vierde opmerking. Een van de voorname opgaven die zich bij de uitvoering van die balanceeract voordoen, betreft het vraagstuk van de eenheid of verdeeldheid van een politieapparaat. Meer concreet, en doelbewust wat extreem geformuleerd, gaat het hier om het vraagstuk of elke overheid haar eigen politiedienst moet krijgen voor de uitvoering van de politietaken waarvoor zij ziet gesteld of juist niet en elke overheid dus beroep moet (kunnen) doen op een en hetzelfde politiekorps. Met name vanwege de intrinsieke verwevenheid tussen de diverse bestuurlijke en justitiële/strafrechtelijke politietaken – verstoringen van de openbare orde, bijvoorbeeld, gaan gewoonlijk gepaard met het plegen van strafbare feiten en dus vergt het herstel van die orde dikwijls niet alleen bestuurlijk ingrijpen maar ook strafrechtelijk optreden - kies ik bij de beoordeling van plannen tot hervorming van een politiebestel steevast voor de laatstgenoemde optie.

In het verlengde hiervan ben ik dus ook niet geporteerd voor een verdeling van de politie in functie van de taken waarmee zij is belast en dus in functie van de autoriteiten die gezagsmatig verantwoordelijk zijn voor de uitoefening van die taken. Dus geen aparte gerechtelijke politie onder het openbaar ministerie met het oog op de opsporing, geen afzonderlijke gemeentepolitie onder het plaatselijk bestuur met het oog op het bewaren van de lokale openbare orde, en geen apart korps onder het ministerie van Binnenlandse Zaken voor de veiligheid van de staat. Hier sluit weer bij aan dat ik ook helemaal niets zie in een verdeling van het politieapparaat naargelang de territoriale schaal waarop zich de problemen voordoen waarmee de politie van doen heeft bij de uitoefening van haar taak. Veel van die problemen – of het nu ordeverstoringen of overvallen zijn - doen zich gewoonlijk immers in allerlei varianten op meerdere territoriale niveaus voor; hun fenomenologie kan dus geen rechtvaardiging zijn voor een probleemgerichte verdeling van het politieapparaat.

In een klein, dichtbevolkt, bedrijvig maar ook kwetsbaar land als Nederland is er naar mijn mening slechts plaats voor één enkel nationaal politiekorps en dus een korps dat op alle geografische niveaus is belast met de daadwerkelijke uitvoering van de volle politietaak en hierom zo moet zijn georganiseerd dat het onder het gezag van bestuur en justitie op een geloofwaardige manier op alle niveaus en op alle domeinen daadwerkelijk de rechtsorde kan handhaven en hulp kan verlenen aan wie die hulp behoeven. Een politiekorps dus dat – in de geest van degenen die dit orgaan in de achttiende eeuw hebben bedacht – als een samenhangend, veelzijdig en dynamisch *corps de police*, een *ligchaam van politie*, kan functioneren.

Hierbij sluit nauw aan – en dit is mijn vijfde en laatste preliminaire opmerking - dat ik een tegenstander ben van de privatisering van (de uitvoering van) politietaken, zowel in de sfeer van de ordehandhaving en de hulpverlening als in de sfeer van de opsporing en de handhaving van bijzondere wetten. Ik ben hier niet alleen tegen om redenen die te maken hebben met de eerder vernoemde verwevenheid tussen de verschillende politietaken maar ook om democratische rechtsstatelijke redenen: het (binnenlands) geweldsmonopolie moet – of het nu is in de sfeer van de openbare orde dan wel in de sfeer van de opsporing - ten volle in handen blijven van een orgaan dat rechtstreeks of onrechtstreeks onder het gezag staat van politiek verantwoordelijke overheden.

De staatkundige inbedding van een politiekorps kan niet los kan worden gezien van zijn operationele inrichting. De mate waarin de operationele organisatie van een politiekorps wordt afgestemd op de inrichting van het openbaar bestuur is nu eenmaal zeer van invloed op zijn feitelijke werking ten behoeve van de betrokken overheden. En omgekeerd. Niettemin zal ik deze beide kwesties hierna om analytische redenen apart bespreken. Mijn beschouwingen over de staatkundige inbedding hebben vanzelfsprekend bovenal betrekking op het liggende *Voorstel van een Nieuwe Politiewet*. De meer beperkte kanttekeningen betreffende de operationele inrichting zijn vastgeknoopt aan het *Ontwerpplan Nationale Politie*.

2. De staatkundige inbedding van het nationale politiekorps

Uit het voorgaande kan worden afgeleid dat het bij de staatkundige inbedding van een (nationaal) politiekorps in de kern gaat om drie met elkaar samenhangende kwesties. De eerste kwestie betreft de samenstelling van het nationale politiekorps. De tweede kwestie heeft betrekking op de interne organisatie van dit korps. De derde kwestie gaat over de verdeling van de zeggenschap (gezag en beheer) erover. Hierna zal ik mijn opvattingen over deze drie kwesties kort uit de doeken doen in relatie tot het nationale politiekorps waarvan in het *Voorstel van Nieuwe Politiewet* de formele contouren zijn uitgetekend.

2.1. De samenstelling van het nationale politiekorps

In de jaren tachtig van de vorige eeuw heb ik een toekomstvisie voor de Nederlandse politie ontwikkeld die uitmondde in de conclusie dat “het politievraagstuk” meer en meer een vraagstuk zou worden dat niet langer alleen zou slaan op de inrichting van de reguliere politie maar – gegeven de dynamische ontwikkeling van de algehele politiefunctie in onze maatschappij - op de inrichting van een politiecomplex dat bestaat uit reguliere of algemene politiediensten, bijzondere politiediensten en buitengewone politieambtenaren, en uit een brede waaier van particuliere politiediensten. Normatief verbond ik aan deze conclusie de idee dat het zowel om functionele als om democratisch-rechtsstatelijke redenen van groot belang was dat de reguliere politie stap voor stap zou worden ontwikkeld tot de robuuste ruggengraat van dat politiecomplex.

In deze idee zat als vanzelf de gedachte verscholen dat moest worden toegewerkt naar de nationalisering van de reguliere politie tot een nationaal politiekorps. In het verlengde hiervan lag de gedachte dat moest worden overwogen om – als dat nationale korps er zou komen - de Koninklijke Marechaussee en de bijzondere politiediensten in dit korps te integreren. Omdat de functionele eenheid van het Nederlandse politieapparaat nog steeds vraagt om een dergelijke integratie betreurt ik - ondanks de warme sympathie die ik voor het Wapen, voor de FIOD e.a. koester - dat in het liggende wetsvoorstel deze eenheidsgedachte niet is meegenomen. Ik begrijp dat hun integratie politiek en ambtelijk heel wat voeten in de aarde heeft en dat zij alleen al hierom niet tegelijk met de herinrichting van de bestaande reguliere politie kan worden uitgevoerd. Niettemin had ik verwacht,

althans de hoop gekoesterd, dat de aanpak van dit deelprobleem zou zijn geagendeerd voor de nabije toekomst. Volgens het liggende wetsvoorstel wordt het nationale politiekorps alleen samengesteld uit de regionale korpsen en het Korps Landelijke Politiediensten. De toekomst van belangrijke voorzieningen als de Politieacademie staat nog enigermate in de sterren geschreven.

Complementair aan deze kwestie is er het vraagstuk van het groeiend leger van gemeentelijke toezichthouders. Het gaat in een aantal opzichten wat ver om te spreken van de wedergeboorte van de gemeentepolitie maar functioneel gesproken valt er wel wat te zeggen voor deze definitie van die ontwikkeling. Deze toezichthouders spelen in elk geval een steeds belangrijkere rol in het (politie)bestuur van de gemeenten – om het wat ouderwets te zeggen. Natuurlijk moet de vraag worden gesteld hoe het heeft kunnen gebeuren – onder meer door de volstrekt ondoordachte opheffing van de Afdelingen Bijzondere Wetten in de jaren negentig – dat de reguliere politie de gemeentelijke politietaak verregaand heeft laten vallen. Maar dit is niet de enige vraag die bij deze gelegenheid aan de orde is. De complementaire vraag is of moet worden berust in deze ontwikkeling en of er geen redenen zijn om haar proberen terug te draaien. Deze redenen zijn er in elk geval wel: de herwaardering van de rol van de gemeente en in het bijzonder die van de burgemeester in de sfeer van de openbare orde en veiligheid, de noodzaak om zoveel mogelijk de functionele eenheid van het politieapparaat te herstellen, de inperking van de formele en informele coördinatielast op de schouders van de leiding van de reguliere politie en de leiding van de gemeentelijke toezichthouders, en tot slot de voorkoming van allerhande conflicten tussen de reguliere politie en de “nieuwe” gemeentepolitie zoals die zich in de voorbije jaren in Frankrijk hebben gemanifesteerd tussen de *police municipale* en de *police nationale*, met name in de grote steden.

Zelf ben ik er voorstander van om bij de reguliere politie de gemeentelijke politietaak ten volle in ere te herstellen en hiertoe de toezichthouders op de een of andere manier te integreren in respectievelijk te verknopen met het nationale politiekorps. Ook in dit geval begrijp ik dat het één dan wel het ander bij deze reorganisatie wellicht een stap te ver was. Maar ik betreur evenzeer dat er op dit punt in de stukken geen toekomstperspectief is ontwikkeld. Zeker ook in het licht van het feit dat velen zich in het land zo druk maken om de lokale inbedding van de nationale politie. Waarom dan een opgelegde kans laten liggen om die inbedding langs deze weg gestalte te geven?

Verder maak ik er ook op deze plaats nog eens geen geheim van dat ik al jaren met grote argwaan kijk naar de privatisering van de uitoefening van de publieke politiefunctie, zowel in de sfeer van de openbare orde als in die van de opsporing. Hoeveel lokale besturen huren vandaag de dag geen particuliere bewakers in om in het algemeen of op bijzondere plekken dan wel bij bijzondere gelegenheden de openbare rust in hun gemeente te verzekeren? Hoeveel willen politie en justitie gaan bij de uitbesteding van het onderzoek naar horizontale fraude aan de private politiesector? Enkele dagen geleden werd in elk geval bekend gemaakt dat de particuliere recherche een structurele rol gaat spelen bij de strafrechtelijke bestrijding van die vorm van misdaad.

De volledige dan wel zijdelingse overname van publieke onderdelen van de politiefunctie door de particuliere politiesector gaat in Nederland nog niet zover als in het Verenigd Koninkrijk waar het huidige kabinet belangrijke onderdelen van de politietaak en dus van het reguliere politieapparaat in de uitverkoop doet. Waakzaamheid is echter geboden: in ons land voltrekt deze vorm van privatisering zich – ook omdat de reguliere politiechefs er zich totaal niet druk over maakten op momenten toen dat meer dan aangewezen was - op een meer sluipende manier. Zij is hierom natuurlijk niet minder bedenkelijk. Het is dan ook jammer dat in de liggende plannen voor de vorming van een nationaal politiekorps geen demarcatielijnen worden getrokken tussen de reguliere publieke politie en de particuliere politie.

Want het moge duidelijk zijn dat het voor de inrichting van een nationaal politiekorps – in termen van gezag en beheer, taken en bevoegdheden, mensen en middelen – van zeer groot belang is om te

weten waar die lijnen in de toekomst zullen lopen. Nu dit niet duidelijk is vertonen de contouren van het nationale politiekorps als vanzelf grote rafelranden. Ook in dit geval kan ik begrijpen dat de vorming van het nationaal politiekorps om allerlei redenen niet kon worden belast met de aanpak van dit vraagstuk maar het was niettemin heel relevant geweest wanneer er op hoofdlijnen een ruwe schets was gemaakt van de toekomstige verhoudingen op dit punt.

2.2. De interne geleding van het nationale politiekorps

Omdat het onmogelijk is om iets zinnigs te zeggen over de verdeling van de zeggenschap over een politieapparaat als de inrichting ervan niet is geschetst, wordt hier eerst ingegaan op de interne geleding van het komende nationale korps. Hoe die indeling eruit ziet hoeft op deze plaats niet gedetailleerd uit de doeken te worden gedaan: de leden van deze Kamer zijn voldoende vertrouwd met de voorgestelde structuur. Volgens het wetsvoorstel komt zij er in hoofdlijnen op neer:

- dat de Minister van Veiligheid en Justitie de eerstverantwoordelijke is voor het beleid, het beheer en de kwaliteit van het nationale politiekorps; hij moet deze verantwoordelijkheid in samenspraak met het college van procureurs-generaal en de regioburgemeesters uitoefenen en moet haar op een aantal terreinen via ministeriële regelingen en algemene maatregelen van bestuur gestalte geven;
- dat in samenspraak met de genoemde andere autoriteiten bij koninklijk besluit een korpschef wordt benoemd; deze is belast “met de leiding en het beheer van de politie” maar heeft op een aantal terreinen instemming van de minister nodig; de minister kan de korpschef algemene en bijzondere aanwijzingen geven met betrekking tot de uitoefening van diens taken en bevoegdheden; de korpschef heeft een informatieplicht ten opzichte van de minister;
- dat het korps bestaat uit regionale eenheden (onder de leiding van een bij koninklijk besluit benoemde politiechef) in de (tien) gerechtelijke arrondissementen, en een of meer landelijke eenheden en ondersteunende diensten; het territoire van een regionale eenheid kan worden opgedeeld in “meerdere gebieden” waarin deze eenheid de politietaken uitvoert; verder kan de regionale eenheid kan worden verdeeld in “territoriale onderdelen”; laatstbedoelde eenheden kunnen door de korpschef worden ingedeeld in districten en basisteams, de burgemeesters van de betrokken gemeenten en de hoofdofficier van justitie gehoord; verder is er minstens één wijkagent werkzaam per 5.000 inwoners;
- en dat de landelijke eenheden worden belast met onder meer de landelijke en specialistische uitvoering van politietaken (in samenwerking met de regionale eenheden en de Koninklijke Marechaussee), met de verzameling, bewerking en verstrekking (ook internationaal) van informatie, met de bewaking van leden van het koninklijk huis en andere personen; ook de chef van de landelijke eenheid wordt bij koninklijk besluit benoemd, het college van procureurs-generaal gehoord.

Wat te denken van deze opbouw van het nationale korps uit staatkundige oogpunt? Mijn antwoord op deze vraag is vanzelfsprekend meerledig.

In de eerste plaats valt op dat het eenzaam is aan de top: de beleidsmatige en beheersmatige verantwoordelijkheid voor het nationale politiekorps rust volledig op de schouders van de Minister van Veiligheid en Justitie; de Minister van Binnenlandse Zaken en de commissaris van de Koningin zijn in geen velden of wegen te bekennen. Dit is ongetwijfeld een enorme breuk met het verleden toen er via de toedeling van gemeenschappelijke verantwoordelijkheden en taken op nationaal niveau werd gezorgd voor een zeker, soms contraproductief, machts-evenwicht tussen de beide genoemde ministers en hun departementen. Hierom is de keuze voor een enkele “politieminister” niet verkeerd; in veel Europese landen is in beginsel een enkele minister voor het hele politiewezen verantwoordelijk.

Deze keuze roept wel de vraag op of het niet nodig is de parlementaire controle op het politiewezen te versterken, bijvoorbeeld door versteviging en verdieping van de rol van de Vaste Commissie voor Veiligheid en Justitie van de Tweede Kamer op dit punt. Eveneens rijst hier de vraag of er op de lagere niveaus in het politiebestel (in termen van zeggenschap) voldoende tegenwicht tegen de minister wordt dan wel kan worden geboden. In termen van gezag zie ik – ook in het geval van bijzondere omstandigheden – niet direct (grote) problemen, noch in relatie tot het openbaar ministerie noch in relatie tot de burgemeester. In termen van beheer ligt het m.i. anders. Hier kan men zich afvragen of zowel het openbaar ministerie als de burgemeesters voldoende mogelijkheden krijgen om effectief tegenspel te kunnen bieden ten overstaan van de minister respectievelijk de korpschef bij de algemene en operationele organisatie van het korps en bij de toedeling van middelen.

Minder gelukkig in dit verband is dat de korpschef geen informatieplicht wordt opgelegd ten opzichte van het college van procureurs-generaal en (op z'n minst) de regioburgemeesters. Een dergelijke informatieplicht maakt hen immers minder afhankelijk van de minister en van de korpschef in de discussie over het beheer van het korps. Zo'n regeling zou in elk geval het tegenwicht ten aanzien van de top van het korps versterken. Want het moet/kan natuurlijk niet zo zijn dat deze lagere autoriteiten moeten vragen, laat staan bedelen, om de informatie die voor hun functie vervulling broodnodig is. Men mag in dit verband trouwens niet vergeten dat van oudsher op de schouders van de politie een informatieplicht naar haar overheden rust. Anders kunnen zij hun zeggenschap over de politie onmogelijk naar behoren uitoefenen. Waarom die plicht dus niet ingeschreven in de nieuwe Politiewet?

In de tweede plaats kan men niet heen om de vraag of het nu wel zo gelukkig is dat de regionale indeling van het korps is gebaseerd op de nieuwe gerechtelijke indeling van het land. Laatstbedoelde indeling is ontwikkeld om de doelmatigheid en de kwaliteit van de rechterlijke en met name de rechtsprekende macht te vergroten en te versterken. Zij werd in het geheel niet vastgesteld met het oog op verbetering van de politieke taakuitvoering dan wel ten behoeve van een doelmatiger beheer en organisatie van de politie. In het verlengde hiervan ligt de vraag of het – ook vanuit een oogpunt van bestuurlijke transparantie - niet meer in de rede zou hebben gelegen om zowel de arrondissementen als de politieregio's te laten aansluiten op de provinciale gebiedsindeling (zoals in België lijkt te gaan gebeuren). Dit is echter niet de vraag die ik hier verder wil uitwerken.

Voor mij is de vraag belangrijker of het voor een klein en stedelijk land als Nederland – dat ook politieel in allerlei opzichten goed te vergelijken is met Groot-Londen, met New York, met Baden-Württemberg of Noord-Rhein-Westfalen - wel zo wijs en praktisch is om het komende korps in (tien) regio's in te delen. Naar mijn mening zou het – mede in het licht van de welhaast onvermijdelijke toekomstige herindelingen van gemeenten en de verdere kwantitatieve en kwalitatieve uitgroei van veel steden - zeker zo verstandig zijn geweest om de huidige politieregio's om te bouwen tot politiedistricten in en rond de (34) grote steden (die op twee na allemaal tevens gerechtelijke zittingsplaats zijn), en dit op zo'n manier dat de grootste districten op bepaalde terreinen een (inter)regionale (uit)werking zouden hebben (forensische zorg, mobiele eenheden, recherchebijstand, noodhulp, verkeerszorg e.a.). Het voordeel hiervan zou niet alleen zijn geweest dat het nationale korps een organisatielaag minder zou hebben geteld en dus bestuurlijk en beheersmatig minder druk in de weer zou zijn, maar ook dat (de aansturing van) de (al dan niet ondersteunende) uitvoering van politietaken zowel dichter bij de plaatselijke gemeenschap zou kunnen plaatsgrijpen als in nauwere samenhang met het lokaal bestuur, het openbaar ministerie, de belastingdienst en de rechtsprekende macht zou kunnen gebeuren. Met andere woorden: het nationale politiekorps zou in mijn visie niet alleen structureel maar ook functioneel moeten worden "opgehangen" aan de grote gemeenten: die fungeren nu eenmaal steeds meer als de draaischijven, de motoren, van de Nederlandse samenleving.

Bovendien zou dan niet de netelige en stekelige figuur van de regioburgemeester zijn opgedaagd en had het voor de hand gelegen om per politiedistrict een politiecollege te formeren, bestaande uit de betrokken burgemeesters en de (hoofd)officier van justitie (De kans is overigens heel groot dat – gezien de belangrijke regionale rol die veel grote gemeenten nu al op het vlak van openbare orde en veiligheid spelen - er in het nieuwe politiestelsel binnen de kortste keren informele politieraden op dit niveau zullen ontstaan). En tot slot zou bij een districtelijke indeling van het korps op basis van de 34/32 grote gemeenten de vervelende kwestie van de verhouding tussen de politieregio's en de veiligheidsregio's niet zijn ontstaan of in elk geval gemakkelijker op te lossen zijn.

In de derde plaats wil ik graag iets zeggen over de rol van de gemeente als eenheid van organisatie in de interne geleding van het korps. In het voorstel wordt op allerlei plaatsen weliswaar van alles gezegd over de gemeente(n) en over de burgemeester (s) maar de gemeente fungeert niet als de kleinste eenheid waarop de organisatie van het korps aan de voet berust. Het wetsvoorstel kent alleen regio's, districten en basisteams. Naar mijn mening moet dit om tal van redenen worden betreurd. Ten eerste wordt op deze manier de staatkundige (en operationele) ontworteling van de reguliere politie op gemeentelijk niveau die in 1993 onbesuisd is doorgevoerd, niet op een passende manier ongedaan gemaakt dan wel voor een stuk teruggedraaid. Ten tweede valt deze vorm van uitschakeling van de gemeente moeilijk of niet te rijmen met het feitelijke en formele herstel van de aloude (regie)rol van de gemeente (met de burgemeester op kop) in het domein van de openbare orde en veiligheid; meer speciaal is zij strijdig met de ontwikkeling van de geïntegreerde aanpak van zware misdaad. En ten derde vormt de miskennen van de gemeente als eenheid van organisatie bij de vorming van het nationale korps tot op zekere hoogte een onderschatting van de somtijds grote veiligheidsproblemen die dezer dagen ook de kleine(re) gemeenten op allerlei gebieden ondervinden.

Her en der wordt wel gezegd dat het praktisch niet mogelijk is om het nationale korps aan de voet gemeentelijk te organiseren omdat dit zou betekenen dat er honderden basisteams zouden moeten worden gevormd. Dit lijkt mij echter geen steekhoudend en zwaarwichtig tegenargument. Niet alleen neemt het aantal gemeenten nog steeds gestaag af (er zijn nu nog maar ruim 400) maar het is heel wel denkbaar dat – afhankelijk van de grootte van het grondgebied, de hoogte van het inwonertal en de demografische en sociaal-economische complexiteit – in elke gemeente een of meer kleinere of grotere politiestations(en) wordt/worden ingericht waarvan de medewerkers op de diverse domeinen van de politietaken vanzelfsprekend ook bovengemeentelijk naar vermogen mee moeten doen (het zijn geen lijfeigenen van de burgemeester!). Op deze manier zouden trouwens ook de in het wetsvoorstel ingeschreven wijkagenten overal op het grondgebied een ordentelijke plaats in de nationale politie kunnen verwerven en haast in persoon de ontkenning vormen van de (valse) idee dat de vorming van een nationaal politiekorps als vanzelf in tegenspraak is met een behoorlijke lokale inbedding van de politie.

Overigens zou een dergelijke gemeentelijke inbedding van de nationale politie ook bewerkstelligen dat de gemeenten minder geld (hoeven te) besteden aan eigen toezichthouders en particuliere bewakers en dit geld beter kunnen uitgeven voor de bekostiging van volwaardige politieambtenaren die te allen tijde de professionele backing kunnen krijgen van een heel politiekorps. En tot slot: zou het nationale politiekorps territoriaal in hoofdzaak districtelijk worden ingericht (zoals hiervoor omschreven) dan zouden de bedoelde politiestations rechtstreeks – dus zonder tussenlaag - de bouwstenen van de politiedistricten kunnen vormen. Zodoende zou de interne organisatie van het nationale korps, wanneer ook zou worden afgezien van de inrichting van regio's zoals hiervoor is geopperd, slechts drie lagen tellen (en dus geen vier of vijf zoals nu de bedoeling is).

In de vierde plaats is het belangrijk om hier iets te zeggen over de operationele (gezags)verhouding tussen de minister, de korpschef, de landelijke en de regionale eenheden, en het openbaar

ministerie. Het lijkt geen twijfel dat de minister in bijzondere omstandigheden via de burgemeester(s) zijn (subsidiare) operationele gezag over de nationale politie kan doen gelden (waarbij ik dan nu maar even voorbij ga aan zijn gezaghebbende rol in geval van terrorismebestrijding) en dat hij de korpschef aanwijzingen kan geven met betrekking tot de uitoefening van diens taken en bevoegdheden. De korpschef op zijn beurt is belast met de leiding en het beheer van het korps zoals we hiervoor hebben gezien. Nu impliceert het woordje “leiding” dat hij in het algemeen verantwoordelijk is voor de goede werking van het hele korps en dat hij onder omstandigheden het korps ook daadwerkelijk operationeel dirigeert. Dit is in elk geval de leidende idee bij een *corps de police*: dat het als één geheel onder eenhoofdige leiding functioneert. Mijn vraag nu is: maakt de verdere opbouw van het beoogde korps een dergelijke operationele leiding ook mogelijk?

Ik heb hier mijn twijfels over. Het wetsvoorstel zegt niets over de verhouding tussen de korpschef en de chefs van de landelijke eenheden maar het is aannemelijk dat zij deel uitmaken van de staf van de korpschef. Hier gaat het mij dan ook niet direct om. Wat bij mij meer vragen oproept is dat de landelijke eenheden hun taken moeten vervullen “in samenwerking met de regionale eenheden” en dat bij de regionale eenheden wordt gesproken van de levering van “bijstand” aan een landelijke eenheid. Deze zinsneden roepen immers niet het beeld op van een eendrachtig opererend nationaal politiekorps maar eerder het beeld van een politiekorps dat operationeel op het middenrif is gebroken. Als dit laatste beeld juist is en er in het beoogde korps dus eigenlijk geen sprake is van een (functionele/operationele) hiërarchie dan ligt de vraag op tafel in hoeverre de korpschef onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Veiligheid en Justitie werkelijk leiding geeft of kan geven aan het nationale korps en, hiervan afgeleid, welke eigenlijk de verhouding is tussen niet alleen de hoofden van landelijke eenheden met een algemene uitvoerende taak (zoals de Nationale Recherche) en de hoofden van de (in dit geval:) recherche-onderdelen van de regionale eenheden maar ook tussen de hoofden van specialistische landelijke eenheden als de Dienst Speciale Interventies en de hoofden van soortgelijke eenheden op het niveau van de regio's. Mij is die verhouding – uitgaande van de gedachte dat er een heus nationaal politiekorps wordt gebouwd - in elk geval niet duidelijk. En dit is wel problematisch.

Deze onduidelijkheid roept immers de vraag op wie in specifieke benarde omstandigheden of bijzondere landelijke/nationale kwesties daadwerkelijk de leiding over (de werking van) het hele korps op zich neemt, kan nemen. Is dit toch de korpschef die met beroep op zijn status overwicht moet zien te scheppen en/of de chef(s) van een (of meer) landelijke eenheden of wordt dit een landelijke verzameling van gelijkwaardige politiechefs die al naargelang van het geval van samenstelling wisselt? En hoe zit het in die omstandigheden dan met de gezagsuitoefening door het openbaar ministerie en de burgemeesters? Dat het gezag in de sfeer van de openbare ordehandhaving – eventueel met aanwijzingen van de minister – in beginsel gewoon door de burgemeester(s) wordt uitgeoefend – ondersteund door de betrokken politiechefs - lijkt voor de hand te liggen. Maar hoe zit het in die gevallen met het gezag van het openbaar ministerie over het korps in de sfeer van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde? Blijft dit bij de plaatselijke officier van justitie of verhuist het naar het landelijk of functioneel parket dan wel naar (een lid van) het college van procureurs-generaal? Hoe dan ook, dit deel van het wettelijk kader voor het nationale korps roept de vraag op of hier niet een ondoorzichtig en onder omstandigheden gevaarlijk compromis is gesloten tussen de interne geleiding van dit korps en de formele toedeling van zeggenschap erover op plaatselijk en landelijk niveau.

2.3. De zeggenschap over het nationale politiekorps

Zoals hiervoor al werd opgemerkt wordt de zeggenschap over een politieorgaan sinds mensenheugenis onderverdeeld in gezag en beheer. Wat deze beide termen betekenen is bekend: het te zeggen hebben over de daadwerkelijke uitoefening van de taak respectievelijk het te zeggen

hebben over de inrichting van het orgaan dat instaat voor die taakuitoefening. Grote vraag is altijd hoe in een politiek stelsel waarin veel waarde wordt gehecht aan *checks and balances*, het gezag over respectievelijk het beheer van de politie zijn verdeeld over tussen de bestuurlijke en justitiële (en militaire) autoriteiten. Over deze machtsdeling in relatie tot het beoogde nationale politiekorps wil ik het volgende opmerken.

In de eerste plaats dat – waar het gaat om de zeggenschap van de minister over het korps – in het wetsvoorstel niet alleen sprake is van “gezag” en “beheer” maar los hiervan ook van “beleid” zoals bijvoorbeeld in de kop van afdeling 3.1.: “Beleids- en beheersbevoegdheden.....”. Naar mijn mening sticht dit woordgebruik veel verwarring omdat het suggereert dat gezag en beheer over/van de politie zonder beleid worden uitgeoefend. Quod non: zowel gezag als beheer impliceren het voeren van beleid. Wanneer dan ook in de daaropvolgende artikelen wordt gesproken over de beleidsdoelstellingen ten aanzien van de taakuitvoering van de politie en over het overleg van de minister met (een afvaardiging van) de regioburgemeesters en de voorzitter van het college van procureurs-generaal over de taakuitvoering ten aanzien van de politie, dan wordt in dat overleg gewoon beleidsmatig gezag over de politie uitgeoefend. Niet meer maar ook niet minder. Het zou dan ook beter zijn dat in het wetsvoorstel een einde wordt gemaakt aan de hier bedoelde begripsverwarring die wellicht mede is veroorzaakt door het feit dat de auteurs ervan beducht zijn voor het idee dat er met de vorming van nationale politie inbreuk wordt gemaakt op het aloude meer operationele gezag van de burgemeester en de officier van justitie over de politie. Schrik is echter nooit een goede raadgever. Het zou beter zijn om te erkennen dat het gezag over de politie op twee niveaus wordt uitgeoefend en/of dat er twee soorten van gezag over de politie bestaan, beleidsmatig gezag en operationeel gezag.

In de tweede plaats moet worden herhaald dat voor diverse specifieke beheersonderwerpen de minister zijn verantwoordelijkheid kan/moet nemen via algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen. Eigenaardig in dit verband is evenwel dat in het wetsvoorstel de korpschef zonder omwegen wordt belast het beheer van de politie. Want dit betekent in principe dat de helft van de zeggenschap over het korps wordt overgedragen aan de korpschef. Het feit dat vervolgens wordt gesteld dat de minister de korpschef algemene en bijzondere aanwijzingen kan geven met betrekking tot de uitoefening van diens taken en bevoegdheden mitigeert deze conclusie natuurlijk maar toch..... Naar mijn mening is deze constructie – die ook volstrekt afwijkt van de toedeling van het algemeen beheer van de politie in de Politiewetten van 1957 en 1993 - onaanvaardbaar. Het is hooguit mogelijk om te stellen dat de minister zich bij het beheer van het nationale politiekorps bedient van de korpschef; anders ontstaat het risico dat de chef van het nationale politiekorps formeel een onaanvaardbare machtspositie in het komende politiebestedel verkrijgt. Een dergelijke regeling roept overigens de vraag op hoe – indien het wetsvoorstel wordt aangenomen – de verhouding tussen de minister en de korpschef op dit gevoelige punt feitelijk wordt georganiseerd. Welke personele en materiële voorzieningen moeten er op het departement worden getroffen om de minister rechtstreeks behulpzaam te kunnen zijn bij de ontwikkeling van het beleid dat hij – samen met het college van procureurs-generaal en de regioburgemeesters - inzake het beheer van het korps wil voeren en bij de beoordeling van de uitvoering van dit beleid door de korpschef. En, in het verlengde hiervan, welke personele en materiële voorzieningen worden er complementair georganiseerd in de staf van de korpschef? En hoe kan worden bewerkstelligd dat eventuele rivaliteiten en conflicten tussen departement en korpsstaf in de kiem worden gesmoord?

In de derde plaats roept de schepping van de regioburgemeester natuurlijk ook vragen op met betrekking tot de toedeling van de zeggenschap over het nieuwe korps. Die vragen hebben niet zozeer te maken met de uitoefening van het traditionele burgermeesterlijke gezag want hier wordt niet aan geraakt: de regioburgemeester wordt in termen van dit soort gezag geen superburgemeester. Hij participeert alleen, zoals hiervoor al werd aangestipt, aan de uitoefening van het ministeriële beleidsmatige gezag en hij moet zich hierbij – en dit is een niet onbelangrijke

aanvulling - overtuigen van de zienswijze die de andere burgemeesters hebben omtrent (de doelstellingen van) het veiligheidsbeleid in het gebied van zijn regio. Hierbij sluit aan dat hij – net als de hoofdofficier van justitie - een rol speelt in de beslechting van mogelijke conflicten over het beleidsplan van de regionale eenheid. Mijn vragen slaan eerder op de rol die hem op verschillende plaatsen wordt toebedeeld in het beheer van de politie: bij de advisering over de te benoemen korpschef en de regionale politiefchef, bij het overleg – samen met de minister, het college van procureurs-generaal en de korpschef - over het algemeen beheer van het korps, en bij de samenspraak met de hoofdofficier van justitie en de politiefchef (waar dit beraad over moet gaan zegt het wetsvoorstel niet maar het zal wel het algehele reilen en zeilen van de regionale eenheid betreffen).

Tezamen komen deze vragen neer op de vraag of de regioburgemeesters voldoende in positie worden gebracht om hun eigen wensen en die van hun mede-burgermeesters inzake het beheer van het korps met kracht aan de orde te stellen bij de korpschef en, als het moet, bij de minister zelf. Complementair hieraan kan men niet om de vraag heen of het openbaar ministerie in de figuur van het college van procureurs-generaal voldoende macht zal hebben om zijn wensen op dit gebied met kracht te agenderen op die beide niveaus. Bij elkaar gevoegd leiden deze beide vragen tot de meer algemene vraag of het beheer van het nationale korps niet te centralistisch is georganiseerd en of een zekere deconcentratie ervan (buiten een aantal wezenlijke gemeenschappelijke kwesties zoals de ICT en het vastgoed) niet beter zou zijn geweest, vooral ook met het oog op een vlotte optimale afstemming van het beheer op de alledaagse daadwerkelijke taakuitvoering in de regio's en districten. Beheer op te grote afstand van de frontlijn kan een enorme hinderpaal vormen voor flexibel en doeltreffend optreden.

In de vierde plaats is er het punt waaraan in de publieke discussie over de vorming van een nationaal politiekorps zoveel aandacht wordt besteed: de lokale inbedding van het korps. Voor alles moet in dit verband worden vastgesteld dat inderdaad niet wordt getornd aan het traditionele operationele gezag van de burgemeester respectievelijk de hoofdofficier van justitie over de politie ter plaatse. Evenzo blijft de verantwoordingsplicht van de burgemeester ten overstaan van de gemeenteraad in stand. Ook wordt het driehoeksoverleg gehandhaafd, zij het dat het niet gemakkelijk is om in de betrokken artikelen de organisatie ervan te ontwarren. Kennelijk is het zo dat weliswaar op initiatief van de burgemeester driehoeksoverleg kan worden gevoerd op gemeentelijk niveau, maar dat zulk overleg op dit niveau niet de regel is. Regel is veeleer dat er driehoeksoverleg over de taakuitvoering plaatsgrijpt op het niveau van een of ander territoriaal onderdeel van de regionale eenheid. Hoe dan ook: in dit overleg worden op basis van het integraal veiligheidsplan afspraken gemaakt over de inzet van de politie voor haar onderscheiden taken.

Naast deze gezagsmatige verdeling van de zeggenschap op plaatselijk niveau is er de regeling van de rol van de genoemde politieautoriteiten in het beheer van de politie ter plaatse. Die rol is – gegeven de toedeling van beheersmatige verantwoordelijkheden aan de top van het korps – vanzelfsprekend eerder aan de bescheiden kant. De burgemeesters en de hoofdofficier van justitie moeten door de korpschef worden gehoord over de indeling van de regionale eenheid en de omvang van de onderdelen ervan. Zij moeten eveneens worden gehoord bij de opstelling van het advies bij de benoeming van de politiefchef van de regionale eenheid en in beginsel hebben zij eveneens instemmingsrecht bij de aanwijzing van de hoofden van subregionale eenheden en kunnen bovendien vragen om ontheffing van deze hoofden uit hun functie als die de afspraken over de inzet van de politie bij herhaling niet nakomen. Daarenboven stellen de burgemeesters en de hoofdofficier tenminste eenmaal in de vier jaar het beleidsplan voor de regionale eenheid vast, inclusief de verdeling van de beschikbare politiesterkte waaronder de wijkagenten, en moeten hierbij het oog houden op de doelen die de gemeenteraad voor deze periode op het terrein van de veiligheid nastreeft.

Wie dit pakket aan regelingen overziet, kan moeilijk anders dan concluderen dat het nationale politiekorps aan de voet van zijn organisatie echt wel op allerlei manieren lokaal is verankerd. Het grote probleem dat ik op dit punt heb, werd hiervoor al uitgewerkt, namelijk dat de gemeente als zodanig niet fungeert als het staatkundige anker van het nationale politiekorps. Dit tekort in de staatkundige inbedding van het korps is in de kern het gevolg van het feit dat in het wetsvoorstel werd gekozen voor het nieuwerwetse gerechtelijk arrondissement als beslissend vertrekpunt voor de indeling van het korps en niet voor de grote gemeenten ofschoon die allemaal fungeren als gerechtelijke vestigingsplaats. Zou men wel de laatstgenoemde keuze hebben gemaakt dan zou men evenzoveel politiedistricten hebben gevormd die niet alleen op haast natuurlijke wijze zouden samenwerken met het bestuur en de justitie in die grote gemeenten maar die ook veel gemakkelijker met hen zouden kunnen samenwerken in de regionale kring van gemeenten daaromheen.

2.4. De slotsom van de beschouwingen

Er is alle reden om de regionale politie zo spoedig mogelijk te nationaliseren. Natuurlijk is het jammer dat de oprichting van een nationaal politiekorps niet is aangegrepen om het hele politiecomplex dat zich in onze samenleving breed heeft gemaakt, herin te richten. De afgrenzing van de reguliere politie ten opzichte van de bijzondere, de buitengewone en de particuliere politie heeft nu eenmaal verregaande consequenties voor de bepaling van de taken, de bevoegdheden en de middelen van dat korps. Het is echter wel begrijpelijk dat dit nu niet gebeurt. Aan de ene kant is er grote haast geboden met de nationalisering van de reguliere politie, aan de andere kant is er grote achterstand bij de herdefinitie van het politiecomplex.

De voorgestelde staatkundige inbedding van het nationale korps in termen van interne geleding en van bestuurlijke en justitiële zeggenschap roept weliswaar nogal wat vragen op en zou er in mijn ogen ook heel anders en beter hebben kunnen uitzien, maar zij is niet zo ondeugdelijk dat op dit moment zou moeten worden afgezien van de oprichting van dit korps.

Niettemin zou het goed zijn dat de staatkundige inbedding en operationele inrichting op bepaalde punten wordt heroverwogen. Hierbij moet enerzijds worden gedacht aan de regeling van het beheer op ministerieel niveau want die kan niet door de staatkundige beugel, en anderzijds aan de profilering van het operationele *corps*gehalte van het korps want dit is nu te duidelijk te laag. Voor het overige kan mijn alternatief natuurlijk altijd fungeren als referentiepunt voor min of meer ingrijpende herstelwerkzaamheden op de lange(re) termijn. De parlementaire goedkeuring van onderhavig wetsvoorstel vormt nu eenmaal niet het einde van de geschiedenis van de reguliere politie in Nederland.

3. De operationele inrichting van het nationale politiekorps

Waar onder punt 2 het *Voorstel van Nieuwe Politiewet* het uitgangspunt van mijn beschouwingen is, daar vormt hier het *Ontwerpplan Nationale Politie* het vertrekpunt. Ik teken hierbij nog eens graag aan dat mijn beschouwingen over de operationele inrichting van het korps – bij gebrek aan toegang tot de inrichtingsplannen – minder uitgebreid moeten zijn dan die over bovengenoemd wetsvoorstel. Ik zal eerst enkele opmerkingen over het *Ontwerpplan* als zodanig maken en vervolgens enkele kanttekeningen plaatsen bij de onderdelen van het ontwerp die rechtstreeks van doen hebben met de operationele inrichting van het korps. Het spreekt overigens welhaast voor zich dat in deze bespreking van het *Ontwerpplan* geregeld wordt teruggegrepen op hetgeen onder 2 werd gesteld inzake de staatkundige inbedding van het korps. Dit is een onvermijdelijk gevolg van het feit dat de beide kwesties nu eenmaal ten nauwste samenhangen.

3.1. Een algemeen commentaar op het *Ontwerpplan*

Laat ik beginnen met enigszins ingehouden te herhalen wat ik ooit in een interview met *NRC-Handelsblad* heb gezegd: het is geen onverdeeld genoegen om dit plan door te werken. Dit heeft aan de ene kant te maken met het feit dat de indeling van het plan niet stoelt op een helder uitgangspunt met als gevolg dat de tekst van het plan nogal schots en scheef in elkaar zit. Er zijn niet alleen heel wat onnodige overlappingen tussen de onderdelen maar meer dan eens is ook het verband tussen onderdelen niet duidelijk. Aan de andere kant heeft het er veel van dat de tekst niet door een of meerdere ervaren auteurs met vaste hand werd geredigeerd. De consequentie hiervan is dat de leesbaarheid van de tekst over de hele linie te wensen overlaat. Daarenboven is het hinderlijk dat dit rapport eigenlijk vis noch vlees is: enerzijds mocht het duidelijk niet meer dan het concept van een ontwerpplan zijn, anderzijds heeft het in feite veel weg van het beloofde inrichtingsplan. Het is daardoor voor de lezer vaak onduidelijk wat er nu eigenlijk staat (te gebeuren). Hier wreekt zich wellicht het feit dat de parlementaire behandeling van het wetsontwerp en de opstart van de daadwerkelijk inrichting van het korps in de tijd te zeer gelijk op zijn gegaan en dit dan ook nog onder de doem van de belofte van de minister aan het Parlement dat er geen onomkeerbare stappen zouden worden gezet.

Meer naar de inhoud van het plan toe bevreemdt het mij zeer dat het rapport – na een beknopte inleiding – in hoofdstuk 2 (“De nationale politie”) meteen begint met een schets van de komende nationale politie die neerkomt op een hutspot van beschrijvingen van wat de missie, de visie, de waarden, de cultuur en de veranderstrategie van het korps zullen zijn. Afgezien van het feit dat het hier om een warrige collage van grote woorden gaat, is het vooral gek dat op deze plaats noch wordt uiteengezet welke de consequenties van het wettelijk kader (zoals al in november geaccordeerd door de Tweede Kamer) zijn voor de verdere (operationele) inrichting van het korps noch wordt besproken welke consequenties de vele kritische onderzoeken en rapporten over de feitelijke organisatie en werking van de regionale politie moeten hebben voor de (operationele) inrichting ervan. Laat staan dat wordt besproken hoe deze beide soorten consequenties in het *Ontwerpplan* met elkaar zijn verzoend en zijn omgezet in werkbare keuzes voor de constructie van het korps. Zeker, in hoofdstuk 3 wordt wel een aantal strategische thema’s opgevoerd, maar de keuze en de grondslag van deze thema’s blijven in het duister gehuld en hun verhouding tot de “ontwerpprincipes” die in hetzelfde hoofdstuk worden opgesomd, is niet bepaald helder.

In het genoemde hoofdstuk 2 staan op een aantal plaatsen dingen die in positieve zin sporen met de rol van de politie in ons soort samenleving: de noodzaak om met inzicht tijdig, vakbekwaam en slagvaardig op te treden; het grote belang van samenwerking met andere diensten en met burgers; het idee dat lokale en (inter)nationale ontwikkelingen vandaag de dag meer dan ooit tevoren samengaan e.a. Maar er komen ook dingen in voor die in negatieve zin tot nadenken stemmen.

Het eerste voorbeeld dat ik hiervan wil geven is dat in dit hoofdstuk wel kort wordt gewezen op de ongeschiktheid van de politie aan het bevoegde gezag maar dat verder de boodschap wordt uitgedragen dat de nationale politie bovenal op haar eigen professionele kompas vaart. Deze boodschap is – moet het nog gezegd – nogal bedenkelijk want zij verradt een streven naar operationele autonomie dat in een democratische rechtsstaat echt niet aanvaardbaar is. Dit streven kwam in een eerdere versie van dit rapport nog sterker naar voren in het feit dat de rol van de gezagsautoriteiten was weggestopt in het voorlaatste hoofdstuk (6) over de sturing van/in het korps. De betrokken paragraaf komt in onderhavige versie gelukkig niet meer voor.

Mijn tweede voorbeeld sluit op het eerste aan. In dit hoofdstuk worden politiemensen onder het mom van “vakmanschap” aangemoedigd om binnen de grenzen van “de kernwaarden van de Nationale Politie” de nodige “professionele ruimte” te nemen zelfs in die mate dat hun chefs wordt aangezegd dat zij hun medewerkers weliswaar moeten richten op de prioriteiten maar “zonder in hun professionele ruimte te treden”. Naar mijn oordeel wordt hier de beslissingsmacht die politiemensen in sommige omstandigheden qualitate qua (moeten) hebben, uitgelegd op een manier

die echt niet door de beugel kan en grote gevaren inhoudt voor de gepastheid van het politieoptreden en voor de bijbehorende discipline in de korpsen. Ik heb vanzelfsprekend niets tegen vakkundige politiemensen, integendeel, maar politiemensen zijn bij uitstek ambtenaren die hun plaats in de rechtsorde moeten weten.

Voor hoofdstuk 3 (“Strategische thema’s en ontwerpprincipes”) geldt in zekere zin hetzelfde als voor hoofdstuk 2: het is een mengelmoes van (14) ongelijkwaardige en ongelijksoortige onderwerpen waarvan er een aantal wel herkenbaar is en ook enigermate helder wordt uitgewerkt (stevige lokale verankering, eenduidige dienstverlening aan de burger, versterking van de slagkracht van de opsporing e.a.) maar een aantal in beide opzichten duidelijk minder profiel heeft (collectieve aanpak high impact crime, uitbouw van heterdaadkracht, versterking interventiekracht op infrastructuur e.a.). Daarenboven is het een probleem dat in dit hoofdstuk zonder veel toelichting allerlei belangrijke dingen over de inrichting van het toekomstige korps worden geponeerd waarvan niet voetstoots kan worden aangenomen dat zij in de volle omvang wenselijk en/of uitvoerbaar zijn. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan:

- het vertrekpunt dat de omvang van de op te richten basisteams dusdanig is dat zij “alle kerntaken van het politiewerk” uit kunnen voeren;
- het uitgangspunt dat de slagkracht in de opsporing wordt vergroot door op een aantal punten het werk anders te organiseren: “Zo wordt de samenwerking met partners geïntensiveerd, zodat de capaciteit om problemen aan te pakken wordt vergroot”;
- de gedachte dat de aanpak van een deel van de high impact crime en ondermijning vraagt om nationale sturing terwijl de eenheden die dit op de diverse niveaus moeten doen “nevengevoerd” worden georganiseerd;
- het principe dat de vergaring, bewerking en verspreiding van informatie/intelligence in hoge mate losstaat, moet staan zelfs, van de daadwerkelijke uitvoering van de diverse politietaken.

Verder is het niet alleen bijzonder hinderlijk maar sticht het ook veel verwarring dat de uitwerking van deze “principes” niet alleen al voor een deel in dit hoofdstuk plaatsvindt maar in allerlei varianten ook nog eens in de drie daaropvolgende hoofdstukken (4: “Processen”, 5: “Organisatiestructuur”, en 6: “Sturing in het korps”). De lezer is zodoende verplicht om zelf uit vier hoofdstukken te destilleren waar de kwartiermakers nu eigenlijk heen willen met de inrichting van het nationale korps.

Overigens ga ik hier voorbij aan hoofdstuk 7, het hoofdstuk dat handelt over de participatie en de medezeggenschap van medewerkers. Dit doe ik niet uit geringschatting van deze kwesties maar omdat andere sprekers hier veel meer van weten dan ik.

3.2. Enkele specifieke opmerkingen bij het voorstel

3.2.1. De vertrekpunten van de operationele inrichting

Uitgaande van de geleding van het nationale korps zoals die is uitgetekend in het wetsvoorstel (basisteams, districten en regionale eenheden, landelijke eenheden en korpschef) kent volgens hoofdstuk 5 van het *Ontwerpplan* de beoogde operationele inrichting van het korps een drieledige hoofdstructuur. Om de beschrijving van deze structuur en de bijbehorende taakverdeling tussen de verschillende korpsonderdelen in hoofdstuk 5 enigermate te kunnen begrijpen moet men weten dat

in hoofdstuk 4 (“Processen”) - op basis van de thema’s en principes in hoofdstuk 3 - de grondslag van deze driedeling verder is uitgewerkt. Deze uiteenzetting komt er in hoofdlijnen op neer dat:

- de zogenaamde intake van externe contacten wordt georganiseerd door middel van balies bij de basisteams en door middel van een politieservicecentrum op het niveau van de regio’s;
- de zogenaamde noodhulp enkel en alleen wordt uitgevoerd vanuit de basisteams, niet apart wordt georganiseerd en wordt aangestuurd vanuit een meldkamer bij het regionale operationele centrum;
- dat handhaving – wat zo ongeveer alles omvat dat de politie normaal doet – plaatsgrijpt op het niveau van de teams;
- dat de opsporing – in beginsel naargelang het soort criminaliteit - wordt georganiseerd op vier niveaus: basisteams, districten, regionale eenheden en landelijke eenheid; hierbij wordt enerzijds beklemtoond dat bepaalde vormen van criminaliteit (overvallen, mensenhandel e.a.) via stuurploegen nationaal worden aangepakt en wordt anderzijds gesteld dat bepaalde vormen van opsporing en opsporingsondersteuning enkel op landelijk niveau worden georganiseerd (bijvoorbeeld de Dienst Speciale Interventies), andere vormen alleen op regionaal niveau (bijvoorbeeld specialismen als onderzoeken in de sfeer van de zedenmisdaad, de financieel-economische criminaliteit en de migratiecriminaliteit) en weer andere vormen op de drie hogere niveaus (financieel en digitaal rechercheren);
- dat “informatie en intelligence” apart wordt georganiseerd via een stelsel van plaatselijke informatieknooppunten, regionale informatieorganisaties en een landelijke informatieorganisatie;
- en dat er een afzonderlijke HRM-functie wordt ingericht.

Wie de richtinggevende uitleg bij deze belangrijke “processen” (het woord is echt niet van mij!) onder de loep neemt, fronsst onwillekeurig de wenkbrauwen. Zeker als men bedenkt dat van een eigentijdse politie in een land als Nederland moet worden geëist dat zij in staat is om een zeer breed spectrum van heel uiteenlopende taken op een adequate en samenhangende manier uit te voeren, gaande van toezicht in wijken en op doorgaande wegen tot en met het bestrijden van terrorisme, georganiseerde misdaad en rampen

Ten eerste wordt in dit verband zo goed als volledig voorbij gegaan aan zeer belangrijke politietaken als de verkeershandhaving (boven het niveau van de basisteams), aan de meer grootschalige en eventueel hardhandige ordehandhaving en aan de noodzakelijke voorzieningen om op gemeentelijk niveau adequaat te kunnen samenwerken met onder meer het lokaal bestuur, de hulp- en zorgverlening en de bijzondere politiediensten.

Ten tweede moet men zich afvragen of het vandaag de dag verantwoord is dat in elk geval op het niveau van de meer stedelijke districten helemaal niet wordt voorzien in een gespecialiseerde en geoefende noodhulpdienst terwijl het hier toch gaat om het meest riskante soort politiewerk; ook het idee dat de operationele aansturing van dit veeleisende werk in handen komt van meldkamers-op-grote-afstand en hier wellicht ook nog eens in handen van mensen die helemaal niet vertrouwd zijn met de locaties, de gebeurtenissen en de mensen ten aanzien waarvan wordt geïntervenieerd, stemt mij tot grote ongerustheid.

Ten derde zijn er veel redenen om te twijfelen aan de manier waarop de (ondersteuning van de) opsporing op een aantal punten wordt georganiseerd; een van die redenen is dat kennelijk uit het oog wordt verloren dat veel van de bedoelde (zware) misdaad zich bovenal afspeelt op het niveau van de grotere gemeenten en dus op het niveau van de districten, en niet op dat van de wat onnatuurlijke regio's, ver weg van de frontlijn; een andere reden is dat onduidelijk blijft hoe de landelijke eenheden en regionale eenheden in elkaar grijpen, bijvoorbeeld de Dienst Speciale Interventies en de Aanhoudings- en Ondersteunings Eenheden.

Ten vierde wordt de informatieorganisatie nog hoofdzakelijk gebouwd op de desastreuze fictie van informatiegestuurde politie, dit wil zeggen op de fictie dat informatie als manna uit de hemel valt en niet door mensen met hard werken op aarde wordt verdiend.

En ten vijfde en tot slot is het hoogst eigenaardig dat in dit hoofdstuk wel wordt gekeken naar de personele, de financiële en de communicatieve voorzieningen die nodig zijn om tegenwoordig een goed draaiende politie te bewerkstelligen maar niet naar de materiële voorzieningen die daarvoor broodnodig zijn, gaande van gebouwen tot en met voertuigen, wapens en laptops.

3.2.2. De uitwerking van de hoofdstructuur

Dit gezegd zijnde, hoe ziet de hoofdstructuur die in hoofdstuk 5 wordt voorgesteld er meer bepaald uit? In het verlengde van de principes etc. die in de hoofdstukken 3 en 4 zijn uitgetekend, komt die op hoofdlijnen neer op:

- een x-aantal basisteams (60 tot 200 man sterk) die “probleemgericht en informatiegestuurd” de kerntaken van de politie uitvoeren: intake, noodhulp, opsporing (met eigen capaciteit), verkeerstaken, vreemdelingtoezicht e.a.; wijkagenten zijn de sleutelfiguren in deze teams;
- een x aantal districten (van 500 tot 900 man sterk) die als het ware de brug vormen tussen de basisteams en de regio's en die in hun midden zowel een aparte districtsrecherche als een “flexibele capaciteit” tellen; de districtsrecherche is een “robuust opsporingsonderdeel” dat enerzijds zelf “delicten met een hoge impact” moet afhandelen en anderzijds de basisteams moet ondersteunen bij de aanpak van veel voorkomende criminaliteit; zij bestaat uit rechercheurs van velerlei slag en soort die in flexibel samengestelde teams werken, al dan niet ondersteund door specialisten uit de Dienst Regionale Recherche; de “flexibele capaciteit” is een mysterieus iets “waarbij handhaving, opsporing en intelligence aan elkaar zijn verbonden”;
- tien regio's met onder meer de volgende diensten: het Regionaal Operationeel Centrum (met o.a. de meldkamer), de Dienst Regionale Recherche, de Dienst Regionale Informatie Organisatie, de Dienst Regionale Operationele Samenwerking en de Dienst Bedrijfsvoering Regionale Eenheid; wat speciaal de Dienst Regionale Recherche betreft moet worden onderstreept dat hier op tal van terreinen tactische, technische en administratieve specialismen worden ondergebracht die deels een “eigenstandige taak” hebben en deels een “ondersteunende” taak naar de districten en de basisteams; waar het gaat om de Regionale Informatie Organisatie is belangrijk om te weten dat bij deze dienst niet alleen een Operationeel Informatieloket wordt ondergebracht maar ook de Criminele Inlichtingen Eenheid en de Regionale Inlichtingen Dienst, plus het Internationaal Rechtshulpverzoeken Centrum; de Dienst Regionale Operationele Samenwerking wordt onder meer verantwoordelijk voor de conflict-en crisisbeheersing, het cameratoezicht, de handhaving van bijzondere verkeerswetgeving en noodhulp op de snelwegen, en de coördinatie van de slachtofferzorg bij de basisteams;

- een landelijke eenheid die – op een aantal punten parallel aan de organisatie van de regio's - bestaat uit onder meer een Landelijk Operationeel Centrum en de Dienst Landelijke Operationele Samenwerking, de Dienst Landelijke Recherche, de Dienst Speciale Interventies, de Dienst Landelijke Informatie Organisatie en de Dienst Bewaken en Beveiligen; vanzelfsprekend valt over elk van deze onderdelen van alles te zeggen, maar dit zou te ver voeren op deze plaats;
- en de korpsstaf waarin die taken zijn ondergebracht waar de korpsleiding “centraal op stuurt”; bij deze taken moet niet worden gedacht aan operationele taken met uitzondering van met name “de sturingsverantwoordelijkheid voor en de beleidsontwikkeling op de operatie”; hiermee hangt samen dat er wel “een functionele maar geen hiërarchische relatie tussen korpsstaf en staven van de eenheden” komt; de “ondersteuning van de sturing op de operatie, de bedrijfsvoering en informatievoorziening” omvat onder meer “de ondersteuning van de nationale stuurploeg, beleidsontwikkeling, informatieknooppunt, kwaliteitssturing, bedrijfsarchitectuur, onderzoek en ontwikkeling” en de ondersteuning van “de strategische beleidsontwikkeling, sturing op de afstemming van vraag en aanbod, integrale sturing op standaards en kaders alsmede sturing op samenhang tussen bedrijfsvoering, operatie en informatievoorziening”.

Wat te denken – zonder kennis van de inrichtingsplannen ! – van deze hoofdstructuur? Vanzelfsprekend is zij tot op zekere hoogte de operationeel-organisatorische doordruk van de wettelijke voorstructurering van het nationale korps. En in die zin is zij vanzelfsprekend heel herkenbaar en ook begrijpelijk; het voorstel van wet kon in deze exercitie moeilijk buiten beschouwing worden gelaten. Hier staat tegenover dat het voorgegeven wettelijk kader in het algemeen en op onderdelen de ruimte biedt voor heel verschillende vormen van operationele inrichting van het komende korps. Met andere woorden: de inrichting die in het *Ontwerpplan* is uitge tekend, berust in hoge mate niet alleen op het wetsvoorstel maar ook op keuzes die door de kwartiermakers binnen het kader van dit voorstel zijn gemaakt.

Wie nu – mede tegen de achtergrond van de opmerkingen die door mij hiervoor werden gemaakt over de staatkundige inbedding van het korps - naar deze hoofdstructuur kijkt, kan om te beginnen zien dat een aantal redenen waarom ik voor de vorming van een nationaal politiekorps ben, metterdaad zijn omgezet in organisatievormen en werkingsmodaliteiten die maken dat de komende nationale politie een stuk beter kan presteren dan het verdeelde regionale politiebestedel. Hierbij denk ik onder meer aan:

- het nationale beheer van de technische en communicatieve infrastructuur en de materiële middelen;
- de daadwerkelijke uniformering van de operationele en de operationeel ondersteunende organisatie op de onderscheiden niveaus en dus de integratie van alle mogelijke expertisecentra en speciale teams in het verband van een enkel korps;
- de drastische inperking van de technische, administratieve en beleidsmatige ondersteuning;
- de hoognodige sanering van het landelijke personeelsbeleid, zeker in de hogere executieve rangen;
- de verdere stroomlijning van de internationale betrekkingen.

In hoeverre deze en andere verworvenheden echt tot gelding zullen komen, zal moeten blijken uit de inrichtingsplannen. Maar dit belet niet dat er ook nu al indringende vragen kunnen en moeten worden gesteld bij de beoogde operationele inrichting van het korps.

Ten eerste springt in het oog dat er in zekere zin geen nationaal *politiekorps* wordt georganiseerd. Dit kan bovenal uit twee dingen worden afgeleid.

Enerzijds uit het feit dat de korpschef (tot op zekere hoogte in samenspraak met de minister e.a.) wel in termen van algemeen gezag en van algemeen beheer het korps beleidsmatig aanstuurt maar niet operationeel, terwijl dit laatste nu juist essentieel is voor iets wat al sedert eeuwen wereldwijd een politiekorps wordt genoemd. Wie deze Nederlandse korpschef vergelijkt met de *commissioner* van het *New York Police Department* of de *Londense Metropolitan Police Service* ziet in zijn geval een hele rare contradictoire figuur: een korpschef die in operationele zin slechts een schim van zijn buitenlandse tegenvoeters is maar die hen beleidsmatig op een haast kafkaëske manier overklacht. Anderzijds blijkt dit uit het feit dat er geen operationele hiërarchie in dit korps wordt gevestigd tussen de korpsstaf, de landelijke diensten en de regionale diensten (de districten en basisteams inclusief).

Het moge duidelijk zijn dat de vorming van een dergelijk nationaal korps zowel door het gebrek aan een stevige interne functionele ruggengraat als door de halvelingse ontkoppeling van beleidsmatige en operationele verantwoordelijkheden aan de top een onwenselijke en zelfs gevaarlijke onderneming is. Het is erg onwenselijk waar het bijvoorbeeld gaat om de bestrijding van zware misdaad in allerlei gedaanten en erg riskant waar het bijvoorbeeld gaat om de handhaving van de openbare orde en de beheersing van rampen.

Ten tweede betreur ik nu nog meer dat is gekozen voor een regionale hoofdingeling van het korps en hierbinnen voor een indeling in districten. Want die indeling leidt er in het onderhavige voorstel toe dat in grote delen van het land (niet dus in de drie Randstedelijke regio's) de gespecialiseerde opsporing in al haar gedaanten op regionaal niveau en dus heel ver weg van de frontlijn wordt georganiseerd, ver weg dus van de plaatsen waar de zware misdaad is geconcentreerd – de grote gemeenten en hun onmiddellijke omgeving – en waar zij door een stevige recherche in nauwe samenwerking met wijkagenten, met het lokaal bestuur, met het openbaar ministerie en met de belastingdienst het meest doeltreffend kan worden bestreden. Het was in mijn ogen echt veel beter geweest om geen 10 regionale eenheden te vormen maar gewoon 34 zware politiedistricten op te tuigen met – waar nodig – een regionale taakstelling.

Overigens kan ik niet nalaten om in dit verband op te merken dat het voor mij ook nog altijd de vraag is – zeker wanneer wordt vastgehouden aan het liggende plan – of de districtsrecherches niet alleen in aantal sterk genoeg zijn maar ook in kwaliteit. De omschrijving ervan geeft mij in elk geval het akelige gevoel dat degenen die verantwoordelijk zijn voor deze passage in het plan niet weten of toch in elk geval onderschatten welke juridische, tactische, technische en administratieve eisen vandaag de dag worden gesteld aan een behoorlijke en afdoende opheldering van veel voorkomende (meer en minder) ernstige strafbare feiten. Zo lijken zij bijvoorbeeld niet te beseffen dat tegenwoordig ook op plaatselijk niveau serieuze overvallen soms alleen nog maar kunnen worden opgelost door de ingenieuze toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden. De ver doorgevoerde organisatorische scheiding tussen “gewone” recherche, specialisme en expertise op districtelijk respectievelijk regionaal niveau is zeer onwenselijk. Zij getuigt van een groot gebrek aan werkelijkheidszin. Een Criminele Inlichtingen Eenheid bijvoorbeeld is niet alleen erg belangrijk voor de beheersing van georganiseerde misdaad maar ook voor de aanpak van veel voorkomende criminaliteit als berovingen, overvallen en inbraken.

Ten derde koester ik na verdere bestudering van het *Ontwerpplan* nog steeds grote twijfel aan de taakstelling en hiermee aan de samenstelling van de basisteams. Naar mijn mening stoelt de inrichting van de basisteams op de al jaren achterhaalde idee dat het bedrijven van politie in de kern het werk van een ongekwalficeerde groep generalisten is en niet een gedeelde

verantwoordelijkheid van samenwerkende specialisten. Ik heb dit hiervoor al opgemerkt waar het ging om de non-organisatie van de noodhulp, maar ik wil dit hier met klem herhalen voor de opsporing, de verkeerszorg, de vreemdelingenpolitie etc. etc. Goed politiewerk vandaag de dag is specialistisch werk. Waarbij ik voor alle duidelijkheid wil onderstrepen dat ik totaal niet gekant ben tegen wijkagenten. Integendeel, als zij operationeel goed worden ingebed in het korps zijn zij hun gewicht in goud waard, zowel met het oog op de lokale handhaving van de openbare rust en veiligheid en de behartiging van de plaatselijke bestuurlijke politiezorg als met het oog op een doeltreffende beheersing van zware misdaad en de voorkoming en bestrijding van ordeverstoringen. De wijkagenten die deze dubbelrol (kunnen) vervullen zijn op hun manier dus ook specialisten, net als de districtrechercheurs, de medewerkers van de verkeerspolitiediensten, de leden van de jeugdpolitie, de verleners van de noodhulp maar ook de digitale rechercheurs, de zedenrechercheurs, de medewerkers van de aanhoudingseenheden, de informatierechercheurs, en de scherpschutters, duikers en klimmers bij de Dienst Speciale Interventies et cetera. Ik ben ook hierom geporteerd voor afschaffing van de regio's en voor de vorming van zeer "Leistungsfähige" districten, onderverdeeld in "Bürgernahe" gemeentelijke politieposten. Een dergelijke operationele organisatie zou trouwens – ook niet onbelangrijk op politiegebied – de legitimiteit van het korps meer dienen dan de organisatie die nu wordt voorgesteld. Het overgrote deel van de Nederlandse bevolking woont steeds meer in steden en moet daar bij wijze van spreken met eigen ogen kunnen zien dat haar politie zich niet alleen dienstbaar en fatsoenlijk opstelt maar onder het gezag van de bevoegde autoriteiten ook eerlijk en doeltreffend handelt wanneer – op welk niveau dan ook – de rechtsorde in het gedrang wordt gebracht.

4. De doorgang tussen een *fait accompli* en een *impasse*

Onder punt 1 gaf ik reeds aan dat het moeilijk is om de liggende plannen goed te beoordelen zolang niet voldoende duidelijk is hoe het nationale korps operationeel zal worden ingericht. In de gedachtewisseling met zowel de Tweede Kamer als uw Kamer heeft de minister telkens weer het standpunt verdedigd dat hij zelf de inrichtingsplannen voor het nieuwe korps niet heeft en dat hij ze dus zeker niet wil vrijgeven zolang het onderhavige wetsvoorstel niet is aangenomen door uw Kamer omdat hun publicatie het bewijs zou leveren dat – tegen de afspraken in die in 2011 werden gemaakt – de gaande politiehervorming reeds op dit moment onomkeerbaar zou zijn. Dit is natuurlijk een honorabel standpunt maar het roept wel de vraag op of men zich zonder inzage in die plannen toch moet kunnen vinden in het liggende wetsvoorstel. En een discussie over deze vraag zou in het ergste geval de besluitvorming over de vorming van het nationale politiekorps zo maar op de lange(re) baan kunnen schuiven, zoniet in een impasse doen belanden.

Het is op deze plaats niet direct aan mij een dergelijke gang van zaken te beoordelen. Maar ik heb er – ook op grond van mijn jarenlange pleidooi voor de oprichting van een nationaal politiekorps – natuurlijk wel een mening over. Ik denk dat een dergelijke ontwikkeling moeilijk te verzoenen valt met de (unanieme) uitkomst van de discussie over dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer maar zeker zo moeilijk te rijmen met de stemming in politiekringen. Ten eerste waren veel uitvoerende politiemensen al geporteerd voor nationale politie toen de korpschefs zich nog met alle mogelijke argumenten verzetten tegen de komst van een dergelijk korps. En ten tweede hebben zij zich, net als veel leden van het civiele kader, in de voorbije maanden – mede als gevolg van de (interne en externe) berichtgeving door de kwartiermakers en de zittende korpschefs, van het (verborgen) vooroverleg met bestuurlijke en justitiële autoriteiten en van de presentatie van uitgewerkte voorstellen in de huidige politieregio's voor de operationele inrichting van het korps – mentaal al helemaal ingesteld, wel moeten instellen, op de nationalisering van de politie. Parlementair-politiek gesproken mag het dan al waar zijn dat de vorming van de nationale politie nog steeds principieel niet onomkeerbaar is, sociologisch gesproken is zij op dit moment min of meer een vaststaand feit, een *fait accompli* (wat wil zeggen – met Emile Durkheim – dat wie daar aan raakt, moet rekenen op

forse tegenstand van belanghebbenden en dus op de nodige maatschappelijke turbulentie). Daarenboven wil ik graag de slotsom van paragraaf 2 herhalen dat naar mijn mening de staatkundige en operationele inrichting van het korps anders en beter had gekund maar dat de voorgestelde inrichting niet zo ondeugdelijk is dat zij stante pede radicaal zou moeten worden verworpen.

Niettemin hangt er iets van een *impasse* in de lucht. Hierom heb ik mij bezonnen op de vraag hoe verder te gaan. Deze uitweg kent twee sporen. Aan de ene kant staat er in het wetsvoorstel in elk geval één ding dat staatkundig niet door de beugel kan. Dit betreft de rol van de korpschef inzake het beheer van het korps: naar mijn mening kan het niet dat hij het op dit punt in beginsel over zichzelf te zeggen krijgt; het feit dat de minster hem hier aanwijzingen kan geven compenseert deze enorme inbreuk op een belangrijk beginsel niet voldoende. Zeker nu de minister van Binnenlandse Zaken voor geen tegenwicht kan zorgen moet in alle duidelijkheid worden vastgelegd dat de minister van Veiligheid en Justitie verantwoordelijk is voor het beheer van het korps en zich bij de uitoefening hiervan bedient van de korpschef. In samenhang hiermee moet worden overwogen om in de wet zeker te stellen dat het korps in beginsel wordt rechtgehouden door een operationele hiërarchie. Want de oprichting van een nationaal politiekorps dat uitgerekend in moeilijke omstandigheden of ten overstaan van belangrijke landelijke kwesties de rug niet recht kan houden is een gewaagd experiment. Dit waagstuk kan alleen worden aangegaan wanneer de Koninklijke Marechaussee voor de nodige rugdekking zorgt. Maar is dit de bedoeling? Ik begrijp overigens ook wel dat het parlementair gesproken geen sinecure is om het liggende wetsvoorstel te wijzigen maar als gast in dit huis laat ik aanbevelingen van mijn kant op dit punt natuurlijk achterwege.

Aan de andere kant zou de minister kunnen worden gevraagd om op zeer korte termijn op een aantal punten opening van zaken te geven met betrekking tot de liggende plannen voor de operationele inrichting van het korps. Welke punten dit onder meer zouden kunnen zijn heb ik in zekere zin al aangegeven bij punt 3. Meer bepaald gaat het volgens mij bovenal om de kwantitatieve en kwalitatieve verhoudingen tussen de landelijke diensten, de regio's, de districten en de basisteams. Maar er zijn zeker andere belangrijke onderwerpen, bijvoorbeeld de selectie van de komende politiechefs. Door wie wordt hun selectie doorgevoerd? Zijn die mensen op basis van persoonlijke kennis en ervaring in staat om dat heel goed te doen? Op grond waarvan worden de nieuwe politiechefs geselecteerd? Hoe zwaar wegen bij hun selectie de bewijzen (niet de verhalen!) dat men op de diverse niveaus en op de verschillende domeinen daadwerkelijk en succesvol operationele verantwoordelijkheden heeft gedragen?

De beantwoording van deze en andere vraagpunten zou het misschien mogelijk maken om de behandeling van dit belangrijke wetsontwerp tot tevredenheid van iedereen in hoog tempo – bij voorkeur vóór het zomerreces zou ik zeggen – af te wikkelen. In het verlengde van een dergelijke parlementaire actie zou de Eerste Kamer met de minister kunnen afspreken dat onmiddellijk na het reces voldoende ruimte wordt geschapen voor een indringende en gedetailleerde discussie over de inrichtingsplannen in hun geheel. Die discussie zou dan meteen het vertrekpunt kunnen zijn voor parlementaire monitoring van de inrichting en werking van het korps in de komende jaren, een onderwerp waarover ook in de Tweede Kamer werd gesproken.