

Tilburg University

De bestuurlijke en operationele ontworteling van de politieorganisatie op gemeentelijk niveau

Fijnaut, C.J.C.F.

Published in:
Passie voor politie

Publication date:
2007

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):

Fijnaut, C. J. C. F. (2007). De bestuurlijke en operationele ontworteling van de politieorganisatie op gemeentelijk niveau. In D. Hilarides, & P. Tops (Eds.), *Passie voor politie: In het hart van het vak* (pp. 153-166). Politieacademie.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

De bestuurlijke en operationele ontworteling van de politieorganisatie op gemeentelijk niveau

Cyrille Fijnaut

Inleiding

In de verhalen die de omlijsting vormen van deze bundel artikelen staat een interessant stuk over ‘hele grote rellen’ in een aantal dorpen bij ‘Oud op Nieuw’ (zie pagina 151). Hierbij worden niet alleen autowrakken in brand gestoken maar ook de auto’s van mensen die minder goed liggen. Er zijn soms twee- tot driehonderd man politie, inclusief Mobiele Eenheden, nodig om desnoods met harde hand de openbare orde te kunnen handhaven. De schrijver merkt op dat het zover is gekomen omdat:

‘in die dorpjes wordt al jarenlang niet goed door de politie opgetreden. En daardoor loopt het daar elke keer uit de hand. Kennelijk is de aansturing niet goed geweest. Daar is nog heel veel in te winnen.’

Nu wil het toeval dat ik niet zo lang geleden door de burgemeester en de gemeenteraad van een van de betrokken gemeenten werd uitgenodigd om mee te discussiëren over het beleid dat sinds enkele jaren wordt gevoerd om die rellen zoveel als mogelijk tegen te gaan.

Mijn stelling in die discussie was dat het probleem van deze ongeregelde heden – voorzover het de politie aangaat – ook wel te maken zal hebben met tekortkomingen in (de tactiek en de techniek van) het politieoptreden zelf, maar dat het in wezen teruggaat op een strategische kwestie, namelijk de bestuurlijke en operationele ontworteling van de politieorganisatie op gemeentelijk niveau door toedoen van de Politiewet 1993.

Om deze stelling te adstrueren wordt in navolgende beschouwing eerst ingegaan op de nauwe band die in de Gemeentewet 1851 werd gesmeed tussen de gemeenten en de organisatie van het politiewezen en op het krachtige verzet van de gemeenten tegen elke poging om deze koppeling losser te maken.

Vervolgens wordt uiteengezet hoe deze staatkundige verbinding tijdens de Duitse Bezetting radicaal werd doorgeknipt en hoe zij door toedoen van het Politiebesluit 1945 voor de vele gemeenten zonder gemeentepolitie definitief verloren dreigde te gaan. Hevig protest van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten kon dit echter voorkomen: op basis van de Politiewet 1957 werd het nieuwe Korps Rijkspolitie aan de voet zo georganiseerd dat de verbinding tussen de organisatie van het politiewezen en de gemeenten verregaand in stand bleef. Daarna zal worden gedemonstreerd hoe door de Politiewet 1993 tot op grote

hoogte een einde werd gemaakt aan deze ingenieuze constructie zonder dat de wetgevers zich voldoende rekenschap gaven van de (mogelijk) negatieve gevolgen die een dergelijke historische breuk in de organisatie van het politiewezen teweeg zou (kunnen) brengen voor zijn werking in met name de meer landelijke gebieden. Ten slotte zal worden besproken hoe die breuk zou kunnen worden hersteld door te kiezen voor de vorming van nationale politie.

De nauwe band tussen gemeenten en politie voor wereldoorlog II

Natuurlijk beschikten de lokale autoriteiten in Frankrijk vóór de Franse Revolutie over ambtenaren die politietaken vervulden, maar dankzij de revolutionairen van 1789 werd in alle gemeenten het politieapparaat op dezelfde voet ingericht. In gemeenten met meer dan 5000 inwoners kwamen er in beginsel commissarissen van politie, bijgestaan door inspecteurs en agenten, en in de kleinere gemeenten veldwachters. Zij waren – onder het gezag van burgemeesters en procureurs – op plaatselijk niveau belast met de uitvoering van bestuurlijke en gerechtelijke politietaken. Met het oog op de uitvoering van rijkspolitietaken, in het bijzonder de handhaving van de openbare orde, het vreemdelingtoezicht en de bewaking van de grenzen, werd de *Maréchaussée générale* getransformeerd tot de *Gendarmerie nationale*.

Dit stelsel werd in de decennia daarna ook ingevoerd in de gebieden die werden geïntegreerd in het Franse imperium. In Nederland gebeurde dit bij de inlijving in 1810. Formeel was dit geen probleem: met enkele pennestroken werd dit in Parijs gedecreteerd. In de praktijk viel het niet mee om zulk stelsel hier tot leven te brengen. Enerzijds niet omdat er helemaal geen materiële voorzieningen bestonden die voor een goede werking van zulk een stelsel nodig waren en er ook niet meteen veel gegadigden waren om de rangen van de onderscheiden korpsen te vervoegen. Anderzijds omdat de invoering van dit politiestelsel wennen was voor de bewoners van dit land. Zij waren helemaal niet vertrouwd met politiekorpsen die dag en nacht controle uitoefenden op het grondgebied en die bij het minste of geringste gerucht en onheil konden ingrijpen. Regelmatig deden zich wrijvingen en botsingen voor tussen de politie en de bevolking.

Dit was voor de bestuurders van dit land echter geen reden om dit stelsel af te schaffen toen het Napoleontische imperium in 1813 te gronde ging. Integendeel, zij hielden het grotendeels in stand, met name in het zuiden van het Verenigd Koninkrijk. In het noorden, boven de rivieren, werd de Gendarmerie nationale vervangen door gerechtsdienaren en moest als vanouds de krijgsmacht meer ernstige verstoringen van de openbare orde in de kiem smoren. Een belangrijk algemeen verschil met het oorspronkelijke Franse stelsel was dat de lokale besturen de vrijheid kregen om al dan niet een commissaris van politie of een veldwachter aan te stellen en om desgevallend naar eigen

goeddunken de arbeidsvoorwaarden van deze politieambtenaren vast te stellen. Hiermee ging het uniforme karakter van (het civiele deel van) dit stelsel voor een stuk verloren.

In de discussies die in de jaren 1840 plaatsgrepen over de herinrichting van de Nederlandse staat en hiermee over de organisatie van het politiewezen, stonden twee opvattingen omtrent de oplossing van de 'politiequaestie' tegenover elkaar. Aan de ene kant was er de stelling van Thorbecke, de schrijver van de nieuwe Grondwet en van (het ontwerp van) de Gemeentewet. Die kwam erop neer dat zowel de gemeentepolitie(taak) als de rijkspolitie(taak) in beginsel moest worden vervuld door de gemeentelijke politie, de commissaris van politie op kop: in dienst van de gemeente was hij tevens dienaar van de Kroon. Hiertegenover stond de stelling van Provó Kluit, directeur van politie in Amsterdam: er moest in Nederland een 'lichaam van policie', een corps de police, een politiekorps, komen, ingedeeld in 150 kantons onder de leiding van een commissaris van politie, bijgestaan door inspecteurs en agenten. Provó Kluit nam de kwestie hoog op.

Hij nam in 1850 zelfs ontslag en liet zich in de Tweede Kamer kiezen om daar in het strijdperk te treden met Thorbecke over de inrichting van de Nederlandse politie. Dit tweegevecht leidde weliswaar tot belangrijke discussies maar werd uiteindelijk door Provó Kluit verloren. Niet zijn opvattingen maar die van Thorbecke werd in de Gemeentewet verankerd, al zijn tegenargumenten ten spijt: de Gemeentewet regelt slechts een deel van het politievraagstuk, het gezag over de gemeentepolitie in rijkspolitieaangelegenheden is onduidelijk, de gemeenten investeren niet in een behoorlijke politiezorg et cetera.

De geschiedenis bewees al vlug het ongelijk van Thorbecke. De verwaarlozing van de rijkspolitietoekening op het platteland noopte al in 1856-1858 tot de oprichting van de Rijksveldwacht. De zware ongeregelde toestanden in het noorden van het land rond 1890 lieten geen andere keus dan de Koninklijke Maréchaussée ook in Groningen, Friesland, Drenthe en Gelderland te organiseren. En de arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden bij de gemeentepolitie, zowel in de steden als op het platteland, bleven inderdaad horribel. Zij waren er de oorzaak van dat in de jaren tachtig en negentig leden van de gemeentepolitie, eerst uit de hogere rangen, later ook uit de lagere rangen, zich verenigden om enigermate een vuist te kunnen maken tegen het wanbeleid van de lokale besturen. Al vlug kwamen hun organisaties echter tot de conclusie dat veel van deze besturen absoluut niet van plan waren om uit eigen middelen te investeren in de gemeentepolitie. Het gevolg hiervan was dat in het begin van de twintigste eeuw in de gemeentepolitie vrijwel unaniem werd gepleit voor de transformatie van de (gemeente)politie tot nationale politie respectievelijk voor financiering van de gemeentepolitie door het rijk.

Dat het hier niet van kwam, had veel te maken met het verzet van de grote steden tegen een dergelijke hervorming: die wilden niet weten van inmening van het rijk in de lokale politieaangelegenheden. Tot op zekere hoogte was dit verzet te begrijpen. In de loop van de jaren negentig waren zij immers wel gaan investeren in de kwaliteit van hun politiekorpsen. Rotterdam was op dit punt ongetwijfeld de koploper. Het bestuur van deze stad nodigde halverwege de jaren negentig de voormalige legerofficier en burgemeester H. Voormolen uit om het korps over de hele linie naar Europees model te moderniseren. Deze grote hoofdcommissaris slaagde wonderwel in zijn opdracht. Hij maakte van het Rotterdamse korps een korps dat jarenlang op zijn beurt model stond voor de gemeentepolitie in alle grote(re) steden van Nederland.

Na de Eerste Wereldoorlog deed het kabinet een poging om in elk geval de grote problemen bij de gemeentepolitie in de kleine(re) gemeenten tot een oplossing te brengen. Het protest hiertegen was echter zo hevig dat het moest afzien van de beoogde hervorming:

- de gemeentepolitie in gemeenten met minder dan 20.000 inwoners opheffen en haar taak opdragen aan een rijkspolitiekorps;
- in gemeenten tussen de 20.000 en 40.000 inwoners de besturen de keuze geven om al dan niet af te zien van gemeentepolitie.

De harde kern van het verzet tegen dit voorstel was dat een dergelijke hervorming een grote inbreuk vormde op de autonomie van de gemeenten en dus helemaal haaks stond op de positie van de gemeente in het staatsbestel zoals Thorbecke die in de Gemeentewet had vastgelegd. Dat het hier goeddeels om een ideologisch debat ging kan ook worden afgeleid uit het feit dat degenen die zich zo hevig verzetten tegen deze hervorming, totaal voorbijgingen aan de wantoestanden bij de gemeentepolitie in de kleinere gemeenten.

Op het einde van de jaren twintig zette het kabinet de herziening van de Gemeentewet, ook op het punt van de politie, opnieuw op de agenda. Opnieuw werd er hevig verzet geboden tegen herinrichting van de (gemeente)politie langs de lijnen die hiervoor werden aangegeven. Wederom werd door tegenstanders gesproken van 'een forsche greep naar de gemeentelijke autonomie'. De regering, en in het bijzonder de minister van Binnenlandse Zaken Ch. Ruijs de Beerenbrouck, zette de herziening echter door. En met enig succes: in 1931 verscheen de wijziging van de Gemeentewet in het Staatsblad. Wat de politie betreft kwam zij er ten eerste op neer dat in gemeenten met minder dan 5.000 inwoners de gemeentepolitie zou kunnen worden opgeheven wanneer de gemeenteraad dit wenste; de rijkspolitie die haar taak in die gemeenten zou overnemen, moest wel voldoen aan de vorderingen van de burgemeester betreffende de uitoefening van de gemeentelijke politiezorg. Ten tweede werd geregeld dat de gemeentelijke verordeningen inzake de organi-

satie van de gemeentepolitie voortaan moesten worden goedgekeurd door de minister van Binnenlandse Zaken.

Hoe deze wijziging in de praktijk heeft gewerkt, is niet bekend. Het is dus nog steeds een vraag hoeveel kleine gemeenten in de jaren dertig vrijwillig afstand deden van hun gemeentepolitie, zeg in de meeste gevallen hun veldwachter(s). En evenzeer de vraag hoe stringent de controle was die in die jaren door het genoemde ministerie werd uitgeoefend op de bedoelde verordeningen. Het zou evenwel nog altijd de moeite waard zijn wanneer deze beide vragen door middel van onderzoek in de archieven van het ministerie van Binnenlandse Zaken werden beantwoord. Dit zou wat meer en scherper licht werpen op zowel de bereidheid van (kleine) gemeenten om vrijwillig afstand te doen van het door hen zo verwaarloosde troetelkind van Thorbecke als op hun bereidheid – in het andere geval – om er eindelijk eens zelf behoorlijk voor te zorgen.

De dreigende teloorgang van de band na de Duitse bezetting

Bij het begin van de bezetting liet de Hogere SS- en Politieleider H. Rauter er geen misverstand over bestaan dat hij fors wilde ingrijpen in het inrichting van het Nederlandse politiewezen en met name ook in de organisatie van de gemeentepolitie. Met haar reorganisatie werd in het najaar van 1940 een begin gemaakt, en wel met het besluit dat de gemeentepolitie in de grote steden zou worden omgevormd tot staatspolitie. Zij werd in het najaar van 1942 voltooid met een verordening (d.d. 28 november 1942) betreffende 'den politioneelen dienst in de gemeenten'.

Hierin werden twee belangrijke dingen bepaald. Ten eerste dat er voortaan nog slechts in 129 (van de 900) gemeenten gemeentepolitie zou zijn; in de 771 andere gemeenten werd de gemeentepolitie dus volledig opgedoekt. Ten tweede dat de figuur van de veldwachter van het politietoneel zou verdwijnen; de veldwachters – op dat moment 1730 in totaal - zouden worden geïncorporeerd in hetzij de Marechaussee hetzij in de resterende korpsen van gemeentepolitie. In één klap werd er door Rauter c.s. verregaand een einde gemaakt aan het Frans-Thorbeckiaanse stelsel op politiegebied. En dit temeer omdat zij tevens de betrekkelijk zelfstandige positie van de burgemeester in het politiebestede ongedaan maakten. Hij werd gedegradeerd tot de laagste ambtenaar in een bestuurlijke politiehierarchie die reikte tot de secretaris-generaal van het departement van Justitie.

Na de Bezetting lag vanzelfsprekend levensgroot de vraag op tafel wat er moest gebeuren met het politiebestede: het herstellen naar het vooroorlogse model of het handhaven zoals Rauter het had hervormd.

Er ontpopte zich een enorme machtsstrijd rond de oplossing van dit vraagstuk. In deze strijd speelden de gemeenten en in het bijzonder de burgemeesters een

belangrijke rol. Zij konden niet verkroppen dat het kabinet in 1945 in wezen had gekozen voor de instandhouding – op hoofdlijnen toch – van het ‘Duitse’ model, dit wil zeggen: nog slechts gemeentepolitie in 65 gemeenten (later werden het er 127) en voor het overige een rijkspolitiekorps met een militaire inslag: het Korps Rijkspolitie.

De burgemeesters protesteerden hevig tegen zowel het feit dat nog slechts in zo weinig gemeenten gemeentepolitie werd gehandhaafd als tegen het feit dat zij weinig tot niets te zeggen kregen over het beheer en daarmee over de werking van het Korps Rijkspolitie in de andere gemeenten. Deze inrichting van het politiebestedel bracht volgens hen met zich mee dat de burgemeesters in de overgrote meerderheid van gemeenten het instrument werd ontnomen om goed te kunnen functioneren als hoofd van politie ter plaatse. Op deze manier bleef niets heel van de Thorbeckiaanse opvatting van hun ambt. Dat het Rijk de kosten van de gemeentepolitie voor zijn rekening zou nemen, vermocht niet hen tevreden stellen. Hun protest tegen de uitschakeling van de gemeenten als de burgemeesters in de organisatie en het beheer van de politie hield aan.

Het leidde ertoe dat het kabinet in 1954 onder aanvoering van L. Beel (minister van Binnenlandse Zaken) en L. Donker (minister van Justitie) het besluit nam om het politievraagstuk na zovele jaren voorgoed op te lossen door deze zware hobbel in de herinrichting van het politiebestedel te nemen. Het bedacht daarvoor een ingenieuze oplossing: de inbedding van (de territoriale organisatie van) het Korps Rijkspolitie in de gemeenten. Deze oplossing kwam er immers op neer dat zowel het Rijk als de meeste gemeenten/burgemeesters de beschikking kregen over een politie die enerzijds – ook wat betreft de arbeidsvoorwaarden en de arbeidsomstandigheden van de medewerkers – behoorlijk kon worden beheerd, maar die anderzijds in het gehele land als een plaatselijke politie kon functioneren en, als het moest, ook gemakkelijk en snel kon worden belast met de uitvoering van taken op bovengemeentelijk niveau respectievelijk voor de uitvoering van specialistische taken.

De nauwe band tussen het Korps Rijkspolitie en de gemeenten in met name de meer landelijke gebieden - dus de gemeenten waarover het in dit stuk gaat - werd in de Politiewet 1957 vastgelegd in artikel 13:

‘In elke gemeente, waar rijkspolitie is, is, onder leiding van een groepscommandant, een groep van het Korps Rijkspolitie belast met de politiedienst, tenzij de voor de gemeente vastgestelde organieke sterkte daartoe te gering is. In dit geval kan Onze Minister van Justitie na overleg met de Onze commissaris in de provincie, bepalen dat een groep meer gemeenten omvat. Alsdan wordt in de gemeente of gemeenten, waar niet de standplaats van de groepscommandant is, een post gevestigd onder leiding van een postcommandant.’

In artikel 21 werd hieraan toegevoegd dat de aanwijzing van een groepscommandant of postcommandant (...) een bevoegdheid was van de algemeen inspecteur van het Korps Rijkspolitie 'na verkregen instemming van de betrokken burgemeesters en de procureur-generaal, fungerend directeur van politie'.

Op deze manier behielden alle kleine(re) gemeenten hun politie en beschikte elke burgemeester dus over een eigen stuk(je) van het Korps Rijkspolitie voor de uitvoering van de alledaagse politietaken in de sfeer van de handhaving van de openbare orde en in de sfeer van de hulpverlening. Dat de plaatselijke medewerkers van het Korps Rijkspolitie door deze constructie – die in bepaalde opzichten zeker recht deed aan het Thorbeckiaanse politieconcept – volkomen thuis waren in de gemeenschappen waarbinnen zij werkten, spreekt welhaast voor zichzelf. Zij werkten niet alleen lange jaren bij dezelfde groep op op dezelfde post, maar woonden ook in de betrokken gemeenten. Hen ontging dus niets. Zij wisten bij wijze van spreken alles wat er zich op het grondgebied van hun gemeente(n) afspeelde en kenden ook iedereen die er een rol in speelde. Hierdoor konden zij op allerlei formele en informele manieren gemakkelijk voorkomen dat er problemen zouden ontstaan of dat deze ongehinderd alsnog groter konden worden. En in het geval dat dit onverhoopt toch gebeurde, wisten zij als geen ander hoe het beste door wie en tegen wie of wat moest worden opgetreden. Eenieder die in de jaren zestig de kans heeft gehad het werk van de groepen van het Korps Rijkspolitie her en der in het land mee te maken, weet dat zij functioneerden als wijkteams-avant-la-lettre.

Opmerkelijk hierbij is wel dat in de discussie over de (her)inrichting van het politiebestel het operationele belang van de fysieke aanwezigheid van politie in alle gemeenten hoofdzakelijk impliciet aan de orde werd gesteld. In de hevige strijd om de verdeling van de zeggenschap over de politie verdween dit belang naar de achtergrond. Het ging als het ware op in het argument van de burgemeesters dat hun (deel van het) gezag over de politie praktisch niet veel zou voorstellen als haar inrichting niet langer zou wortelen in de gemeenten. Dat dit belang hierom niet over het hoofd werd gezien, bewijzen evenwel hiervoor geciteerde bepalingen in de Politiewet 1957.

De breuk in de verhouding tussen gemeenten en politieorganisatie in 1993

Om allerhande redenen kwam het politiebestel in de jaren zestig meer en meer in moeilijkheden. De rellen in Amsterdam en met name het zogenaamde Bouwvakkersoproer in 1966 vormde(n) zeker niet de enige reden. Meer en meer werd ook duidelijk dat de Politiewet 1957 en het bijbehorende politiebestel vooral geschikt waren voor het bezweren van de vele politieke problemen uit het verleden maar niet voor de vele politieproblemen die het heden en de toekomst in petto hadden. Een politiewezen dat geografisch scherp was verdeeld in 123 korpsen van gemeentepolitie en een sterk plaatselijk ingebed

Korps Rijkspolitie, sloot bijvoorbeeld helemaal niet aan op de nationalisering van het verkeer door de aanleg van een landelijk net van autowegen. En de regionalisering, zelfs beginnende (inter)nationalisering, van de meer professionele criminaliteit, viel met dit geografisch zo verdeelde apparaat al even moeilijk onder controle te houden. Kortom, de politie kon door haar bestuurlijk verdeelde organisatie in steeds mindere mate de nodige functionele eenheid genereren om de opkomende politieke problemen met succes aan te pakken.

Het viel echter niet mee om de politie meer functionele eenheid te verschaffen. Om de eenvoudige reden dat er in de jaren zeventig tussen alle belanghebbende partijen grote onenigheid bestond over het antwoord op de vraag hoeveel eenheid was geboden en evenzeer over het antwoord op de vraag hoe de gewenste eenheid het beste kon worden bereikt. De meerderheid van stemmen ging in de richting van regionalisering van de politie door samenvoeging van de gemeentepolitie en het Korps Rijkspolitie.

De minderheid van stemmen kwam in het kielzog van Provó Kluit op voor een politie die weliswaar nationaal werd beheerd maar zoveel als mogelijk plaatselijk functioneerde – dicht bij de bevolking en dicht bij de lokale overheid. Het latere voorstel om de politie op provinciale voet te organiseren zou kunnen worden gezien als een compromis tussen deze twee alternatieven. Maar ook dit voorstel haalde het niet: het werd in het begin van de jaren tachtig door de Tweede Kamer afgeschoten.

De reactie hierop was in eerste instantie niet om het politiewezen op regionale schaal te organiseren, maar om de regionale samenwerking tussen de gemeentepolitie en het Korps Rijkspolitie te bevorderen via de vorming van politieregio's. Deze oplossing hield, zoals bekend, niet lang stand, ook al niet omdat zij als het ware zelf bewees dat zij onmogelijk de oplossing kon zijn: de samenwerking kwam maar moeizaam en mondjesmaat van de grond. Het voordeel van deze mislukking was dan ook dat zij de geesten rijp maakte voor de meer radicale aanpak van het politievraagstuk die twintig jaar eerder reeds was bepleit: de regionalisering van het politieapparaat door de samenvoeging van de gemeentepolitie en (de districten van) het Korps Rijkspolitie. Deze aanpak werd door de verantwoordelijke ministers – E. Hirsch Ballin en C. Dales – in het nieuwe kabinet verwoord in een brief aan de Tweede Kamer d.d. 20 februari 1990.

Vraag is nu natuurlijk hoe in dit voorstel en later in de Politiewet 1993 werd omgegaan met de rol van de gemeenten en met de positie van de burgemeester in de organisatie en het beheer van het toekomstige politiebestedel. Terecht werd in het voorstel vastgesteld dat 'met een verbrokkeld, ondoelmatig en in verhouding kostbaar politieapparaat' geen passend antwoord viel te geven op de problemen die zich voordeden. En in het verlengde hiervan werd met reden

vastgesteld: zonder 'een belangrijke schaalvergroting en verbetering van de bedrijfsvoering zullen de kosten verbonden aan een relatief duur, en niet zo effectief politieapparaat als wenselijk ware, op termijn onbeheersbaar worden'. Het risico dat bij een dergelijke reorganisatie de basispolitiezorg – 'die gemeentelijk dan wel intergemeentelijk wordt verricht' - zou worden verwaarloosd of de politie op een ongewenste manier zou kunnen verzelfstandigen werd duidelijk onderkend. Om dit risico tegen te gaan werd gesteld dat er:

'in elke gemeente een onderdeel van het regionaal korps, hoe klein ook, aanwezig is voor de uitoefening van de basispolitietaken. Dit laat evenwel onverlet dat kleinere gemeenten gezamenlijk een onderdeel kunnen hebben.'

De betrokken ministers wilden echter niet zover gaan om dit uitgangspunt in de nieuwe Politiewet te verankeren. Zij wilden het aan de korpsbeheerder en de hoofdofficier van justitie overlaten om bij de formatievaststelling binnen de regio nadere beslissingen te nemen over het organisatiemodel en de indeling van lokale onderdelen van het korps; de beheersbevoegdheden in het nieuwe bestel lagen nu eenmaal op regionaal niveau. Mochten burgemeesters het niet eens zijn met beslissingen die terzake werden genomen, dan konden zij hier hun stem tegen verheffen in het regionaal college waarvan zij allen deel zouden uitmaken. Daarenboven kregen zij met het oog op hun gezagsuitoefening een soort van instemmingsrecht bij de aanwijzing van het hoofd en de plaatsing – onder omstandigheden ook de vervanging – van ambtenaren bij de lokale onderdelen.

In de parlementaire discussie over de herinrichting van het politiewezen werd weliswaar bij herhaling gesproken over deze fundamentele kwestie maar deze discussie leidde niet tot een ingrijpende wijziging van het voorstel voor de nieuwe politiewet op dit punt. In artikel 35 van de Politiewet 1993 staat dan ook dat het regionale korps bestaat:

'uit functionele en territoriale onderdelen. De territoriale onderdelen kunnen een of meer gemeenten in de regio omvatten. De grenzen van de territoriale onderdelen worden bepaald door het regionaal college op voorstel van de korpsbeheerder, in overeenstemming met de hoofdofficier van justitie, de burgemeesters gehoord (...) Het hoofd van een territoriaal onderdeel wordt aangewezen door de korpsbeheerder in overeenstemming met de hoofdofficier van justitie en na verkregen instemming van de burgemeester of – bij een onderdeel dat meer gemeenten of delen van gemeenten omvat – de burgemeesters van de betrokken gemeenten.'

En in artikel 37 wordt hieraan toegevoegd dat plaatsing van ambtenaren van politie bij een territoriaal onderdeel niet geschiedt dan na overleg met de

burgemeester en dat zij eventueel – indien de taakvervulling dit noodzakelijk maakt – op verzoek van de burgemeester moeten worden vervangen door de korpsbeheerder.

Wie deze regeling vergelijkt met de regeling voor de organisatie van het Korps Rijkspolitie in gemeenten zonder gemeentepolitie, ziet onmiddellijk dat zij de nodige gelijkenis vertonen. Maar er is één cruciaal verschil: in de Politiewet 1993 is de strikte koppeling tussen de organisatie van de (rijks)politie en de gemeenten, die na veel strijd in de Politiewet 1957 was neergelegd, losgelaten. Deze wet verplicht er immers niet toe dat er in elke gemeente per definitie een vast onderdeel van de politie wordt gevormd. Zij maakte dan ook definitief een einde aan de Thorbeckiaanse regeling van de politieorganisatie in Nederland en was in die zin een historische wet.

Het is de vraag hoeveel kleine(re) gemeenten in het nieuwe politiebestedel werden ontbloot van een eigen smaldeel van de politie. Tellingen hiervan heb ik nooit gezien. Uitgaande van mededelingen gedaan tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel, is het evenwel aannemelijk dat meer dan de helft van alle gemeenten in 1993 haar eigen politieonderdeel verloor. Nog opmerkelijker is evenwel dat toen in het geheel niet werd gerept over de (negatieve) operationele consequenties die deze verregaande ingreep in de plaatselijke organisatie van de politie zou (kunnen) hebben. Kennelijk ging men ervan uit dat de streekteams die binnen de districten van de regionale korpsen werden gevormd, dezelfde rol zouden spelen als de groepen en posten van het Korps Rijkspolitie. Maar of deze veronderstelling ook werkelijk klopte, bleef buiten beschouwing.

Vele gesprekken met burgemeesters en politiemensen in Noord-Brabant en Nederlands-Limburg in die tijd leerden mij evenwel toen al dat dit hoogst twijfelachtig was. Niet alleen omdat in hele delen van deze provincies de staatkundige en bestuurlijke verbinding tussen gemeenten en politieorganisatie verregaand werd verbroken maar ook omdat, mede daardoor, de sociale banden van politiemensen met de plaatselijke gemeenschappen verloren gingen. Door de Politiewet 1993 werd de politie op het platteland gereduceerd tot een geüniformeerde dienst die, als er problemen zijn, via een call-center kan worden opgepiept. Net als de GGD of de brandweer. De wijkteams die in vele grote gemeenten met veel tromgeroffel werden ingevoerd, werden op het platteland met de stille trom afgevoerd.

Om deze reden is het niet te gewaagd om – zoals ik in de inleiding deed – te stellen dat de somtijds grote politieproblemen die zich tegenwoordig op het platteland voordoen, mede een gevolg zijn van de bestuurlijke ontworteling van de politie op gemeentelijk niveau. Deze strategische ingreep in de organisatie van het politiebestedel van 1993 maakte in vele gemeenten een einde aan de preventieve functie van de politie en aan haar mogelijkheden om vroegtijdig

in te grijpen in onwenselijke ontwikkelingen in de sfeer van de openbare orde en veiligheid. Zij evolueerde hier naar een reactief ingestelde dienst die pas ingrijpt als het (veel) te laat is en dan bij gebrek aan voorkennis gemakkelijk verkeerd reageert en zelf deel van het probleem wordt.

Het herstel van de verbinding in het kader van een nationale politie

Op 17 november 2006 diende het vorige kabinet een wetsvoorstel in om de politie meer op nationale leest te schoeien. Dit voorstel is door het huidige kabinet in de ijskast gezet onder het beding dat de regionale politiekorpsen er voor het einde van 2008 in slagen om onderling meer beheersmatige en functionele eenheid te organiseren. In de voorbije jaren heb ik er geen geheim van gemaakt dat de organisatie van de politie naar mijn mening om allerhande redenen beter meteen volledig wordt genationaliseerd en dat moet worden betreurd dat opeenvolgende kabinetten zich hiervan laten afhouden door achterhoedegevechten om de macht in het politiebestedel.

Deze stellingname heeft mij wel eens het ontrechte verwijt opgeleverd dat ik onvoldoende oog zou hebben voor het grote belang van een behoorlijke plaatselijke politiezorg. Dit verwijt is misplaatst, niet alleen omdat in de schaarse bouwtekeningen die ik ooit voor een nieuw politiebestedel heb gemaakt, de lokale inbedding van de politie in bestuur en samenleving een wezenlijk deel van het geheel vormt, maar ook omdat ik mij bijvoorbeeld in het kader van de commissie die in 2003 op verzoek van de gemeente Tilburg voorstellen heeft ontwikkeld voor verbetering van de veiligheid in de stad, sterk heb gemaakt voor daadkrachtiger optreden van de politie ter plaatse. Bovendien heb ik de voorbije jaren niet voor niets keer op keer mijn bewondering uitgesproken voor de ingenieuze manier waarop in de Politiewet 1957 de organisatie van het nationale Korps Rijkspolitie werd verweven met de inrichting van het lokale bestuur.

Verdergaande nationalisering van de politie staat in mijn ogen dus helemaal niet haaks op een stevige plaatselijke inbedding van dit apparaat. Integendeel zelfs, hoe (inter)nationaler zij wordt georganiseerd des te belangrijker is het om haar lokaal goed te verankeren. En het is hierom dat ik mij in het verleden in twee richtingen vrij kritisch heb uitgesproken over de op zich ingrijpende herinrichting van het politiebestedel in 1993. Aan de ene kant schiet zij tekort waar het gaat om de uitvoering van (inter)nationale politietaken, aan de andere kant schiet zij tekort waar het gaat om de uitvoering van lokale politietaken. Deze inrichting is – politiegeografisch gesproken – te zeer op het regionale midden geconcentreerd.

Tegen deze achtergrond is het interessant om na te gaan hoe in het ingevroren wetsvoorstel wordt omgegaan met de rol van de gemeenten en de burgemees-

ters in de organisatie van het politiebestedel. Niet alleen uit zucht naar intellectueel vermaak, maar ook om politiek-strategische redenen.

Stel dat het op het einde van 2008 uit de ijskast wordt gehaald omdat de zittende politieleiding niet slaagt voor de proef waarvoor het kabinet haar heeft geplaatst: moet het dan op dit punt wellicht worden bijgespijkerd om in de toekomst te kunnen beschikken over een politie die ook meer en beter is opgewassen tegen de problemen die zich voordoen in de kleine(re) gemeenten op het platteland (voorzover hiervan überhaupt nog kan worden gesproken in dit kleine land)?

Hier is inderdaad reden voor. In dit wetsvoorstel zelf wordt de koppeling tussen de organisatie van de politie en de gemeenten in elk geval niet in ere hersteld. Integendeel, hierin wordt helemaal niet meer gesproken over de rol van de gemeenten in de territoriale organisatie van de regionale politiekorpsen. Zelfs equivalenten van de eerder geciteerde artikelen 35 en 37 Politiewet 1993 komen er niet in voor.

In de *Memorie van toelichting* wordt omstandig uitgelegd waarom de verdere nationale eenmaking van de politie geboden is. Ook aan de bestuurlijke verankering van (de zeggenschap over) de politie in het lokaal bestuur – het behoud van de rol van de burgemeesters en de versterking van de rol van de gemeenteraden – wordt veel aandacht geschonken. En terecht! De zo cruciale kwestie van de verbinding tussen de territoriale organisatie van de korpsen en de gemeenten blijft echter buiten beschouwing – alle woorden over het belang van de plaatselijke politiezorg ten spijt. Laat staan dat er zou worden aangegeven dat het de bedoeling is om – in de geest van de Politiewet 1957 – via nadere regelgeving de koppeling tussen beide te herstellen en op deze manier zowel de bestuurlijke als de operationele ontworteling van de politieorganisatie op het platteland ongedaan te maken.

Dat dit overigens moeilijk te rijmen is met het plan om in de toekomst van alle gemeenten te verlangen dat zij een lokaal veiligheidsbeleid moeten formuleren, ligt voor de hand. Hoe zouden zij gemotiveerd kunnen zijn om met het nodige serieus zulk een plan te maken wanneer zij niet rechtstreeks de beschikking krijgen over een eigen stuk(je) politiekorps om het op wezenlijke punten ook daadwerkelijk uit te kunnen voeren. Verlangt men dan van de gemeenten geen exercities in het luchtledige?

Kortom: het hangende wetsvoorstel telt een aantal sterke punten waar het gaat om de versterking van de nationale en internationale dimensies in de organisatie van het politiewezen. Het schiet echter tekort waar het gaat om de lokale dimensie in zijn organisatie. Hier is zelfs sprake van verdere verzwakking. Dit moet – om de bestuurlijke en de operationele redenen die hiervoor aan de orde zijn geweest – worden betreurd. En dus valt te hopen dat, wanneer het voorstel

wordt ontdooid, deze gelegenheid wordt aangegrepen om deze strategische fout in de toekomstige herinrichting van de politie te herstellen.

Besluit

Vorenstaande beschouwingen laten zien dat de operationele werking van de politie niet los kan worden gezien van haar staatkundige organisatie. Als deze laatste organisatie onvoldoende is toegesneden op de aard, de omvang, de schaal, de ernst van de problemen die de politie wordt geacht te beheersen, dan schiet haar operationele werking noodzakelijkerwijze tekort.

Welke staatkundige structuren geschikt zijn voor een politie die operationeel bij de tijd wil zijn, is een vraag die tegenwoordig nog minder gemakkelijk te beantwoorden valt dan in het verleden. De voornaamste reden is dat de problemen waarvoor de politie zich heden ten dage geplaatst ziet, erg talrijk zijn geworden en heel divers en zich daarenboven op zeer uiteenlopende geografische niveaus voordoen en dus ook in heel verschillende politiekinstitutionele kaders moeten worden aangepakt. Een eigentijdse politie moet evengoed op plaatselijk niveau kunnen acteren als in politiemissies onder de vlag van de VN. Zij moet evengoed berekend zijn op de opvang van slachtoffers van lokale geweldsdelicten als op de voorkoming van terroristische aanslagen die het leven in steden kunnen ontregelen. Etc. etc. Een politiewezen dat innerlijk verdeeld is, dat slechts een beperkt aantal politietaken aankan en dat is vastgeprikt op een enkel geografisch niveau, heeft zo gezien geen toekomst.

Die heeft, zeker in een klein land als Nederland, alleen een nationaal georganiseerde politie. Alleen zulk een politie kan de massa, de spankracht, de complexiteit, de flexibiliteit en, niet te vergeten, de ervaring ontwikkelen die nodig zijn om permanent en op hoog niveau te kunnen voldoen aan de menigvuldige eisen die aan haar op alle niveaus en in alle opzichten worden gesteld.