

Het nationale politiebestedel: een wankel kaartenhuis?

J. KOOPMAN*

* Mr.dr. J. Koopman is hoofd van de afdeling Kabinet, Bestuurs- en Juridische zaken, provincie Flevoland.

¹ Het streven is erop gericht om de nieuwe Politiewet, die de wetelijke basis biedt voor het nationale politiebestedel, in werking te laten treden per 1 januari 2012. Bij het afsluiten van deze tekst – 1 november 2011 – lijkt het er op dat die datum niet wordt gehaald. De minister bedrijft een ‘contempt of parliament’: het advies van de Raad van State is met enkele penningstreken ‘weggeschreven’ evenals kritische vragen in het verslag van de Tweede Kamer. Daarbij komt dat de minister al richtinggevende uitvoeringshandelingen verricht voordat de wetgever zich heeft uitgesproken over de per saldo te bereiken situatie. Voor een nadere beschouwing, zie Koopman 2011, p. 1674 e.v.

² Daarnaast heeft de politie tot taak hulp te verlenen aan hen die deze behoeven: artikel 2 Politiewet 1993.

1. Inleiding

Nederland krijgt een nationaal politiebestedel. In een hoog tempo werkt minister Opstelten van Veiligheid en Justitie (VenJ) aan de transformatie van het regionale politiebestedel naar een nationaal politiebestedel. Hij heeft inmiddels belangrijke stappen gezet om een vliegende start te kunnen maken op de dag dat de nieuwe Politiewet van kracht wordt. Alles is erop gericht om binnen één kabinetsperiode het nieuwe politiebestedel tot stand te brengen.¹ Het is opmerkelijk dat de omvorming van het politiebestedel tot dusverre betrekkelijk geruisloos verloopt. Zowel binnen als buiten het parlement ontmoet zij weinig weerstand; er lijkt grote consensus te bestaan. Toch zijn er vanuit staatsrechtelijk perspectief vraagtekens te plaatsen bij de voorgestelde vormgeving en inrichting van het nationale politiebestedel, waar het gaat om een heldere, eenduidige en evenwichtige verdeling van de zeggenschap over de politie en de democratische controle daarop. Bepalend voor de verdeling van die zeggenschap is de keuze om de reguliere politie te belasten met twee taken: handhaving van de openbare orde en strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde.² In lijn daarmee wordt de zeggenschap over de politie niet in één hand gelegd, maar verdeeld tussen bestuur en justitie en tussen het centrale en decentrale niveau op zodanige wijze dat zij elkaar over en weer aanvullen en in balans houden.

Deze verdeling van zeggenschap over de politie sluit aan bij de rechtsstatelijke argwaan tegen concentratie van overheidsmacht. Concentratie van overheidsmacht past niet in onze democratische rechtsstaat, evenmin als de afwezigheid van democratische controle op en verantwoording door de machtsdragers. Bij het verdelen van zeggenschap is het van groot belang dat bevoegdheden op een heldere en eenduidige wijze worden toegedeeld met het oog op de mogelijkheden van democratische controle. Het gaat bij checks and balances en democratische controle en verantwoording niet om nostalgische wensen, maar om harde eisen die in onze democratische

rechtsstaat worden gesteld aan het overheidsbestuur in het algemeen en aan de politie in het bijzonder gelet op haar taken en (geweld)bevoegdheden. De inbedding van de politie luistert nauw.

In deze bijdrage staat de vraag centraal hoe de verdeling van de zeggenschap over de politie in het nationale politiebestedel moet worden beoordeeld in het licht van de rechtsstatelijke eisen van checks and balances en van democratische controle en verantwoording. De opbouw van deze bijdrage is als volgt. Voor een goed begrip van de verdeling van de zeggenschap over de politie is het onderscheid tussen gezag en beheer van belang. Paragraaf 2 gaat nader in op dat onderscheid. De zeggenschap over de politie is van oudsher verdeeld tussen het centrale en decentrale niveau. In de praktijk is echter sprake van voortgaande centralisatie, zoals blijkt in paragraaf 3. Paragraaf 4 belicht vervolgens enkele achtergronden van de keuze voor een nationaal politiebestedel. In paragraaf 5 staat de beoordeling van dat politiebestedel centraal aan de hand van de twee genoemde rechtsstatelijke eisen van checks and balances en van democratische controle en verantwoording. Over deze twee eisen kan in enkele algemene termen het volgende worden gezegd.

a. Checks and balances

De rechtsstaat kenmerkt zich onder meer door het binden van overheidsmacht aan het recht en het tegengaan van concentratie van die macht bij één orgaan door haar te verdelen over verschillende overheidsorganen. De leer van de trias politica biedt daarvoor houvast evenals de eis van checks and balances. Met overheidsmacht beklede organen moeten elkaar over en weer aanvullen, controleren en in balans houden: elke macht behoeft tegenmacht (countervailing powers). Zeker waar het gaat om wezenlijk overheidstaken – zoals defensie, veiligheid, politie en justitie – is het cruciaal dat macht wordt gedeeld en verdeeld. Door de zeggenschap over de politie te verdelen over verschillende overheidsorganen en bestuurlijke niveaus wordt een evenwichtige oriëntatie op de sturing van de politie bevorderd. Op die wijze wordt geborgd dat, zoals artikel 12 van de Déclaration des droits de l'homme et du citoyen dat uitdrukt, de politie er is 'pour l'avantage de tous et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée'. Concentratie van zeggenschap over de politie past niet bij 'den geest van het volk'³ en evenmin bij 'de geschiedkundige ontwikkeling'⁴ van het politiebestedel.⁵ In dit licht is de totstandkoming van het nationale politiebestedel met recht 'on-Nederlands' te noemen.⁶

Bij verdeling van zeggenschap over diverse organen is het goed onder ogen te zien dat 'bestuurlijke drukte' op de loer ligt evenals competentieconflicten en trage besluitvorming. In de toelichting bij een wijziging van de Politiewet 1993 formuleerden de ministers het destijds aldus: 'Met de

arti- kelen

³ Gewin 1908, p. 94.

⁴ Commissie ter bestudering van het politievraagstuk, *Verlag*, 's-Gravenhage 1950, p. 105.

⁵ Zie ook *Kamerstukken II* 1953/54, 3525, nr. 3, p. 10.

⁶ Van der Torre 2011, p. 18-19.

vigerende verantwoordelijkheidsverdeling zijn de mogelijkheden voor doortastend en flexibel optreden van de betrokkenen beperkt, zonder dat dit vanuit bijvoorbeeld een oogpunt van 'checks and balances' gerechtvaardigd kan worden'.⁷ Bovendien vormen onderlinge afhankelijkheden in geval van gebreken of falend beleid een voor de hand liggend excuus: fouten zijn anoniem of aan anderen te wijten. De democratische controle en verantwoording zijn in een dergelijk geval niet of nauwelijks te activeren en te sanctioneren. De wens om hieraan iets te doen mondt al snel uit in een pleidooi voor vereenvoudiging door concentratie en centralisatie van bevoegdheden. Die beweging zit ook in het voorstel voor nationale politie.

b. Democratische controle en verantwoording

Democratische controle en verantwoording zijn de plechtankers voor een democratisch bestuur. Als staatsrechtelijk adagium geldt dat geen bestuursbevoegdheid wordt uitgeoefend zonder verantwoordelijkheid. Hoe nauwkeuriger bevoegdheden zijn geformuleerd, hoe beter is vast te stellen welk bestuursorgaan waarvoor verantwoordelijk is. Daarbij geldt dat verantwoordelijkheid en controle spiegelen. Waar de verantwoordelijkheid preciezer kan worden bepaald, kan de politieke controle beter functioneren. De regel 'geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid' wordt ook wel omgedraaid in die zin dat de wens om bijvoorbeeld een minister ter verantwoording te roepen het noodzakelijk maakt dat deze over bijpassende bevoegdheden beschikt om die verantwoordelijkheid waar te maken. Deze 'omdraaiing' komt ook in het politiedebat veel voor.⁸

Het is gebruikelijk verschillende modaliteiten van democratische controle te onderscheiden. Directe en indirecte controle zijn de belangrijkste. Bij directe controle gaat het om afleggen van verantwoording aan een direct gekozen vertegenwoordigend orgaan. Dat is het geval in de relatie tussen de burgemeester en de gemeenteraad en in de relatie tussen een minister en de Tweede Kamer. Bij indirecte controle gaat het om afleggen van verantwoording via een niet direct gekozen vertegenwoordigend orgaan aan een direct gekozen vertegenwoordigend orgaan. Dat is bijvoorbeeld het geval bij vormen van verlengd lokaal bestuur. In het Nederlands openbaar bestuur zijn vormen van directe controle dominant.

Welke vorm van democratische controle aangewezen is, hangt af van 'waar het over gaat'. In bepaalde gevallen kan de aard van de bevoegdheden een vorm van indirecte controle rechtvaardigen, zoals bevoegdheden met een sterk technisch, uitvoerend karakter.⁹ Bij politie en andere wezenlijke overheidstaken is het niet alleen van belang dat checks and balances zijn geborgd maar ook dat de democratische controle en verantwoording zodanig wordt ingericht dat sprake is van directe controle en verantwoording. In termen van de Raad voor het Openbaar Bestuur:

⁷ *Kamerstukken II 2003/04, 29*

704, nr. 3, p. 5.

⁸ Vgl. *Kamerstukken II 2000/01,*

27 560, nr. 3, p. 1 en

Kamerstukken II 2003/04, 29

704, nr. 3, p. 5

⁹ Voor de beoordeling van het regionale politiestel heb ik dit destijds uitgewerkt in mijn dissertatie: Koopman 1998. Zie ook Elzinga e.a. 1998, p. 1 e.v.

‘Essentiële taken vragen om directe verantwoordelijkheid. Dat veiligheid in de brede zin van het woord een essentiële overheidstaak is, staat niet ter discussie’.¹⁰ Wordt gekozen voor een vorm van indirecte democratische controle op deze taken, dan ontstaat een klemmend democratisch deficit.

2. Gezag en beheer

In ons land zijn van oudsher twee taken – kortweg ordehandhaving en strafrechtshandhaving – opgedragen aan één reguliere politie, terwijl deze taken naar hun aard sterk uiteenlopende en soms tegengestelde eisen stellen aan haar organisatie. Zo is aan ordehandhaving een zekere kleinschaligheid inherent. Om optimaal recht te doen aan de gezagsverantwoordelijkheid voor die taak past het om de politie in nauw verband te brengen met het lokale bestuur. Strafrechtshandhaving daarentegen kent sterk centrale kenmerken die verband houden met de eenheid in de strafrechtspleging in ons land. Om optimaal recht te doen aan de gezagsverantwoordelijkheid voor die taak is het van belang om de politie in nauw verband te brengen met het centraal geleide openbaar ministerie.

De zeggenschap over de politie moet zo zijn verdeeld dat de verantwoordelijke bestuurlijke en justitiële organen inhoud kunnen geven aan hun verantwoordelijkheid. Traditioneel is die zeggenschap verdeeld langs deze twee lijnen: gezag en beheer. Gezag is te omschrijven als de bevoegdheid om te beslissen over (beleid ten aanzien van) de taakuitvoering van de politie: haar inzet en optreden. Het gezag over de politie ligt vanouds bij de burgemeester waar het gaat om ordehandhaving en de officier van justitie waar het gaat om strafrechtshandhaving. De burgemeester is een lokale bestuurder, de officier van justitie is een ambtenaar die deel uitmaakt van het openbaar ministerie waarvoor de minister van VenJ politieke verantwoordelijk is. Dit gezagsdualisme is diep geworteld en heeft vele (voorstellen tot) wijzigingen in het politiebestedel overleefd.

Naast gezag wordt beheer onderscheiden. Tot het beheer behoort de zorg voor de organisatie in de breedste zin van het woord. De bevoegdheid om de middelen te ordenen is de kwintessens van het beheer. Voorts vallen onderwerpen als personeelsbeleid, integriteit, administratieve organisatie en ICT onder beheer. Bij de totstandkoming van de Politiewet 1993 is beheer omschreven als de zorg voor de organisatie en instandhouding van het politiekorps en de bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen opdat het politiekorps zo doeltreffend mogelijk functioneert.¹¹

De verantwoordelijkheid voor het gezag en de verantwoordelijkheid voor het beheer zijn wel van elkaar te onderscheiden maar niet van elkaar te scheiden. De gezagsdragers bepalen wát de politie moet doen en de beheerder bekijkt vervolgens hóe dit kan worden gerealiseerd met de

¹⁰ Raad voor het Openbaar Bestuur 2003, p. 15.

¹¹ Zie *Kamerstukken II* 1991/92, 22 562, nr. 3, p. 41 en *Kamerstukken II* 2000/01, 27 560, nr. 3, p. 2.

beschikbare middelen. Het is zijn taak om zodanige organisatorische maatregelen te treffen dat de gezagsdragers optimaal inhoud kunnen geven aan hun verantwoordelijkheid. Voor de effectieve uitoefening van het gezag is de beschikbaarheid van personeel en materieel essentieel: heeft of stelt de beheerder niet genoeg personeel en materieel beschikbaar dan is de gezagsdrager beperkt bij de inzet daarvan. In dit opzicht zou sprake zijn van een ijzeren wet: wie het beheer heeft, die heeft ook, *ipso facto*, gezag.¹² En andersom zou gezag zonder directe invloed op het beheer weinig voorstellen.¹³ Hoe dan ook, ten principale geldt dat beheer volgend is aan gezag. Indien blijkt dat de vraag (gezag) het aanbod (beheer) overtreft, is het aan gezagsdragers om keuzes te maken en prioriteiten te stellen.¹⁴ Het uitgangspunt 'beheer volgt gezag' is echter niet wettelijk verankerd.

Het bestaan van samenhang tussen gezag en beheer is in het verleden door bewindslieden, naar gelang het politiebestedel dat zij hadden te verdedigen, dan eens gerelativeerd¹⁵, dan weer benadrukt.¹⁶ Zo is in de memorie van toelichting bij de Politiewet 1993 te lezen dat de invloed van burgemeesters op het beheer zodanig dient te zijn, dat zij hun gezagsverantwoordelijkheid kunnen waarmaken.¹⁷ Ook de toegespitste rol van de hoofdofficier van justitie op het terrein van het beheer is gemotiveerd onder verwijzing naar zijn rol als gezagsdrager.¹⁸ Waar gezag zonder beheersbevoegdheid 'van elke realiteitswaarde is gespeend',¹⁹ is het frappant dat de lokale gezagsdragers in het nieuwe politiebestedel in het geheel geen zeggenschap hebben over het beheer.

Hoewel de praktische betekenis van het onderscheid tussen gezag en beheer soms wel wordt betwijfeld,²⁰ is het onderscheid van groot belang zolang wij één reguliere politie kennen met twee verschillende taken. A *contrario* kan worden betoogd dat het onderscheid niet (meer) relevant is indien wij een politiebestedel zouden kennen met enerzijds een landelijke justitiële politie en anderzijds een lokale orde- en veiligheidspolitie. Ideeën om te komen tot een dergelijke functionele scheiding tussen politiekorpsen zijn niet nieuw. Zo waagde Naeyé zich in 1998 aan een uitwerking van een dergelijk politiebestedel.²¹ Al bij de totstandkoming van de Politiewet 1957 achtten de ministers de 'oorspronkelijke gedachte' van een functionele scheiding niet reëel: 'De handhaving van de openbare orde en de beteugeling van strafbare gedragingen zijn te nauw met elkander verweven, dan dat een dergelijke scheiding competentiegeschillen met alle gevolgen van dien zou voorkomen. Bovendien zou aan dit stelsel het grote bezwaar kleven, dat de enige werkelijke eenheid, welke sinds 140 jaar bij de politie in Nederland te vinden is geweest, namelijk bij de politieambtenaar zelf, die in zich alle tegenstellingen tot oplossing brengt, teniet zou worden gedaan.'²² Ook meer recent is zij ter zijde geschoven als strijdig

12 Duk 1973, p. 759.

13 Fasseur 1998, p. 604.

14 *Kamerstukken II 2010/11*, 30 880, nr. 11, p. 36. Zie ook

Kamerstukken II 1999/00, 26 813, nr. 5, p. 7 en *Kamerstukken II 2000/01*, 27 560, nr. 3, p. 2.

15 *Kamerstukken II 2000/01*, 27 560, nr. 3, p. 3 en 16 812, nr. 3, p. 4.

16 *Kamerstukken II 1971/72*, 10 124, nr. 3, p. 8.

17 *Kamerstukken II 1991/92*, 22 562, nr. 3, p. 11.

18 *Kamerstukken II 1992/93*, 22 562, nr. 10, p. 14.

19 Hirsch Ballin 1986, p. 7.

20 Zie bijv. Cachet e.a. 2009, p. 499.

21 Naeyé 1998, p. 606-607. Zie ook Michiels & Naeyé 1998, p. 59-60.

22 *Kamerstukken II 1971/72*, 10 124, nr. 3, p. 7.

met veel maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen.²³ Een principiële discussie over de voor- en nadelen van een functionele scheiding is echter nooit echt gevoerd, hoewel daar wel alle redenen voor zijn, gelet op de sterk toegenomen aandacht voor de opsporingstaak van de politie enerzijds en de tendens onder gemeenten om eigen handhavingscapaciteit te organiseren (toezichthouders, parkeerwachters, etc.) anderzijds. Er is niet veel fantasie voor nodig om daarin een ontwikkeling te zien van een politiebesteding met justitiële politie naast lokale orde- en veiligheidspolitie.

3. Voortgaande centralisatie in het decentrale politiebesteding

Het regionale politiebesteding is nimmer een rustig bezit geweest, ook niet voor een korte tijd. Vaak mondde de kritiek op het bestel uit in pleidooien voor nationale politie. Dat is opmerkelijk gelet op de sterk decentrale traditie van de politie in ons land. Na haar inwerkingtreding is de Politiewet 1993 op diverse onderdelen aangepast, maar een grootscheepse herziening van het politiebesteding bleef achterwege. Met de wijzigingen van de wet verbleekte het adagium 'decentraal, tenzij...' gaandeweg in 'decentraal wat kan, centraal wat moet',²⁴ en de Nederlandse politie werd steeds vaker gepresenteerd als één concern met 26 korpsen als werkmaatschappijen.²⁵ Mede onder druk van het parlement gingen de ministers zich steeds meer bemoeien met de politie. De voortgaande centralisatie is te zien op het terrein van het beheer en daarnaast ook op het terrein van het gezag. Zo ging de minister van BZK zich steeds nadrukkelijker bemoeien met het beheer van de politie mede daartoe gedwongen door het parlement dat hem aansprak op onderwerpen als politiesterke en ICT-politie. Ook de introductie van de 'benoemde korpsbeheerder' kan worden gezien als versterking van de zeggenschap van de minister: voordien was de burgemeester van de grootste gemeente qualitate qua korpsbeheerder. Ook waar het gaat om het politiebeleid is goed zichtbaar hoe de bemoeienis van de politiministers allengs groeide en de vrije ruimte voor de regio's nagenoeg verdween. Zo benoemden zij aanvankelijk enkele onderwerpen die zij belangrijk vonden met het verzoek aan de politieregio's om daarmee rekening te houden in hun beleidscyclus. Later werd meer dwingend gebruik gemaakt van het instrument van prestatieafspraken,²⁶ totdat in de Politiewet 1993 een formele basis werd gecreëerd om zogenoemde 'landelijke *beleidsthema's*' vast te stellen. Het was aan de regio's om daar een vertaling aan te geven, maar de ministers konden dat zo nodig afdwingen via aanwijzingen (artikel 43a-d Politiewet 1993).²⁷ Met een latere wetwijziging ging de wetgever een belangrijke stap verder en kregen de ministers de bevoegdheid om 'landelijke *beleidsdoelstellingen*' vast te

23 *Het beheer beheerst*, Interdepartementaal beleidsonderzoek 2004-2005 nr. 5, p. 23.

Zie ook *Kamerstukken II* 1998/99, 26 461, nr. 6, p. 8.

24 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 800 hoofdstuk VII, nr. 2, p. 28.

25 *Kamerstukken II* 1998/99, 26 661, nr. 1 en II 2005/06, 29 628, nr. 25.

26 Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006:

Kamerstukken II 2002/03, 28 824, nr. 1.

27 Wet van 12 oktober 2000, *Stb.* 2000, 450.

stellen en de vertaling daarvan per regio eenzijdig, bindend voor te schrijven.²⁸

Het was de voorlaatste halte op weg naar nationale politie.²⁹ Met de ontwikkelingen in de afgelopen jaren was de transformatie van regionale politie naar nationale politie slechts een kwestie van tijd. Het kabinet Balkenende-III hakte de knoop door met de indiening van het wetsvoorstel 30 880 dat strekte tot invoering van nationale politie. Dat wetsvoorstel heeft tijdens het kabinet Balkenende-IV in de ijskast gelegen en is door kabinet Rutte weer tevoorschijn gehaald. Het oorspronkelijke wetsvoorstel is bij nota van wijziging ingrijpend gewijzigd. Niet alleen besloot het kabinet Rutte tot invoering van nationale politie, ook is de verantwoordelijkheid voor het gehele terrein van veiligheid samengeballd en bij één minister gelegd: de minister van Veiligheid en Justitie (VenJ). Het gaat dus niet alleen om de verantwoordelijkheid voor de politie, maar ook voor bijvoorbeeld de brandweer, de rampenbestrijding en de nationale veiligheid.³⁰

Dit was een verrassende wending, in zoverre dat tien jaren eerder de beheersbevoegdheden op rijksniveau, inclusief het beheer van het Korps landelijke politiediensten (KLPD), juist in handen waren gelegd van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

De minister van VenJ is in het nationale politiebestede de 'gelukkige bezitter'.³¹ Tot 1993 'bezat' hij het Korps Rijkspolitie dat functioneerde in kleine gemeenten die niet een eigen politiekorps hadden. Het Korps Rijkspolitie verrichtte ook enkele specialistische en ondersteunende taken. De algemene leiding, de organisatie en het beheer van dat korps berustten bij de minister, die daartoe werd bijgestaan door de algemeen inspecteur van het Korps Rijkspolitie. Van 1993 tot 2000 'bezat' de minister van Justitie het KLPD. Het KLPD heeft alleen specialistische en ondersteunende taken. In hun taakstelling verschillen het Korps Rijkspolitie en het KLPD van het voorgestelde nationale politiekorps: het nationale korps voert *alle* taken in het *gehele* land uit. Een ander markant verschil is dat destijds geen sprake was van vergaande beleidsmatige sturing op rijksniveau van de taakuitoefening van de politie.

4. Achtergrond van het nationale politiebestede

Evenals de totstandkoming van het regionale politiebestede heeft de totstandkoming van het nationale politiebestede in de eerste plaats een doelmatigheidssooqmerk. Het gaat erom de effectiviteit en doelmatigheid van de politie te vergroten door meer eenheid in organisatie, uitvoering en bedrijfsvoering. Ook eenvoudiger bestuurlijke aansturing en schaalvergroting dragen daaraan bij, aldus de minister.³² Hoewel daarvoor ook contra-indicaties bestaan³³, verwacht de minister dat schaalvergroting bijdraagt

28 Wet van 26 april 2007, *Stb.* 2007, 180. Zie voor de landelijke prioriteiten voor de politie voor de periode 2011–2014:

Kamerstukken II 2010/11, 29 628, nr. 237.

29 Vgl. Fijnaut 2007, p. 109 e.v.

30 De Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst valt nog onder minister van BZK.

31 Term van Oud 1959, p. 505.

32 *Kamerstukken II 2010/11*, 30 880, nr. 11, p. 20.

33 Vgl. Sociaal en Cultureel Planbureau 2001.

aan efficiëntere en effectievere politiezorg – zonder dit overigens nader te expliciteren. Twee andere doelstellingen vragen nadere aandacht: de oriëntatie op opsporing en justitie en het zogenoemde democratisch gat.

4.1 Oriëntatie op opsporing en justitie

De oprichting van één landelijk politiekorps is in de ogen van de minister van belang voor de mogelijkheden van samenwerking in de justitiële keten: ‘Zo zal bijvoorbeeld de samenwerking met het eveneens landelijk georganiseerde openbaar ministerie uniformer en eenvoudiger te realiseren zijn.’ En later betoogt de bewindspersoon dat grotere eenheid noodzakelijk is met het oog op de bestrijding van de zware en georganiseerde criminaliteit en de bestrijding van terrorisme: ‘Een effectieve aanpak van deze vormen van criminaliteit vereist inzet van alle onderdelen van de politie en een goede onderlinge samenwerking. Die samenwerking begint met het bijeenbrengen van de bij alle onderdelen van de politie aanwezige informatie voor het opstellen van criminaliteitsbeeldanalyses of de daadwerkelijke aanpak van een criminele organisatie. Binnen één landelijk politiekorps, waarin alle onderdelen gebruik maken van dezelfde opsporing- en bedrijfsvoeringssystemen, is deze informatie vele malen eenvoudiger bijeen te brengen dan in het huidige regionale bestel. Ook zullen binnen één landelijk politiekorps minder belemmeringen bestaan voor operationele samenwerking tussen de verschillende onderdelen.’³⁴ Het wetsvoorstel en de toelichting relateren de politie sterk aan haar opsporingstaak en aan justitie. Dit roept herinneringen op aan de totstandkoming van het regionale politiebestedel. Indertijd werd geconstateerd dat de ‘sterke stijging van de criminaliteit in de afgelopen tientallen jaren, zowel op internationaal als bovenlokaal en lokaal niveau, de steeds groter geworden mobiliteit die onze samenleving kenmerkt en de almaar kostbaarder investeringen in menskracht en materieel ten behoeve van een goede uitvoering van de politietaken, (...) het onontkoombaar (maken) dat de politie grootschaliger wordt georganiseerd’.³⁵ Bij de vorige reorganisatie stond dus eveneens de oriëntatie op opsporing en justitie voorop. Het ging zelfs zo ver dat het voorontwerp van de latere Politiewet 1993 wel het ‘voorontwerp voor justitiële politie’ werd genoemd.³⁶ De ‘eeuwige stammenstrijd’ tussen de ministers over de politie zou in het voordeel van Justitie zijn beslist. Hoe dan ook, blijkbaar heeft de reorganisatie van destijds niet een Nederlandse politie opgeleverd die ook op de lange termijn voldoende is berekend op veiligheidsproblemen die spelen ‘van wijk tot wereld’. De verregaande oriëntatie op justitie blijkt eerst en vooral uit de ophanging van het nationale korps aan de minister van VenJ. Zij komt echter ook tot uitdrukking in bijvoorbeeld het toesnijden van de nieuwe regionale indeling op de gerechtelijke kaart die wordt herzien. Het nationale

³⁴ *Kamerstukken II 2010/11*, 30 880, nr. 11, p. 28 en 29.

³⁵ *Kamerstukken II 1991/92*, 22 562, nr. 3, p. 3.

³⁶ Hennekens 1991, nr. 1, p. 2 e.v. Zie ook zijn kritische bespreking over het wetsvoorstel voor nationale politie: Hennekens 2011, p. 521-534, waarin hij waarschuwt voor ‘Kriminalpolizei’.

korps bestaat uit tien regionale eenheden (in plaats van de bestaande 25 politieregio's). De grenzen van deze 'werkeenheden' van het nationale korps vallen samen met de grenzen van de arrondissementen, die worden herzien. Overwegingen om te komen tot deze herziening zijn onder meer de toenemende behoefte aan specialisatie binnen de zittende en vooral ook staande magistratuur en het opheffen van de kwetsbaarheid van de kleinere gerechten en parketten. Om ook in de toekomst kwalitatief goede rechtspraak te kunnen waarborgen, is het volgens de minister noodzakelijk dat gerechten en parketten over 'voldoende substantie' beschikken.³⁷ De voorgestelde indeling berust op de veronderstelling dat grotere gerechten en parketten voordelen bieden uit een oogpunt van efficiency, effectiviteit en rechtseenheid. Wordt aldus een doelmatig en doeltreffend optreden van de zittende en de staande magistratuur mogelijk, het is de vraag of met deze nieuwe indeling ook een doelmatig en doeltreffend optreden van de politie wordt bevorderd *over de volle breedte van haar takenpakket*. 'Met een volledige geografische congruentie van de organisatie van eerstelijnsrechtspraak, openbaar ministerie en politie wordt de eenduidigheid bevorderd. Dit maakt de samenwerking tussen deze ketenpartners eenvoudiger, effectiever en efficiënter,' aldus de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Herziening gerechtelijke kaart.³⁸ Maar hoe zit het met de samenwerking en afstemming tussen de politie en partners in de bestuurlijke keten, zoals de veiligheidsregio's? Is het denkbeeldig dat de justitiële indeling op termijn ook de schaal wordt voor deze en andere (regionale) diensten? De geografische congruentie van de organisatie van het binnenlands bestuur en die van de politie wordt losgelaten. Met deze zoveelste aanslag op de bestuurlijke hoofdindeling van ons land, dringt de vraag zich op welke waarde wij nog mogen toekennen aan die indeling. Uit voorgaande komt een sterke, eenzijdige oriëntatie op opsporing en justitie naar voren die overigens past bij de nadruk die in het huidige tijdsgewricht wordt gelegd op normhandhaving door repressie. Ook pleidooien waarin ordehandhaving wordt gereduceerd tot een species van strafrechtshandhaving wijzen in de richting van een eenzijdige benadering. Zonder tegenwicht van de zijde van het bestuur bestaat het gevaar dat de reguliere politie in de richting van justitiële politie drijft. Het is de vraag of en hoe een evenwichtige oriëntatie van de politie op ordehandhaving en strafrechtshandhaving vorm kan krijgen in het nationale politiebestedel. Het gaat hier om checks and balances, die in paragraaf 5 nader aan de orde komen.

³⁷ Kamerstukken II 2011/12, 32 891, nr. 3, p. 2.

³⁸ Kamerstukken II 2011/12, 32 891, nr. 3, p. 5.

4.2 Democratisch gat

Enkele argumenten om te komen tot nationale politie hebben te maken met anomalieën en weeffouten in het regionale politiebestedel, waarvoor

indertijd van verschillende zijden is gewaarschuwd en die zich in de praktijk in volle omvang hebben gemanifesteerd. De wetgever heeft nagelaten in de Politiewet 1993 bevoegdheden en verantwoordelijkheden op een heldere en eenduidige wijze te beleggen. De sturing van de politie is daarvoor gefragmenteerd en de democratische controle en verantwoording gemankeerd. Diverse organen zijn bij de uitoefening van hun bevoegdheden met elkaar verbonden via verplichtingen tot samenwerking, overeenstemming of overleg. De wetgever leunde zwaar op de op consensus gerichte bestuurlijke cultuur en verwachtte dat betrokkenen er met ‘gezond verstand’ samen wel uit komen.³⁹ De Politiewet zou geen ‘bang wetje’ zijn.⁴⁰ Het wekt geen verbazing dat uit onderzoeken en evaluaties⁴¹ naar voren komt dat sprake is van een ratjetoe van bevoegdheden en verantwoordelijkheden en van dubbelrollen waardoor achteraf vaak onduidelijk is wie wanneer welke beslissing heeft genomen en dus verantwoordelijk is. De complexe verhouding tussen bestuur, justitie en politie is bovendien sterk afhankelijk van goede persoonlijke verhoudingen. Wanneer informele, persoonlijke verhoudingen verstoord raken biedt de wet niet of nauwelijks houvast, zo is ook gebleken tijdens enkele spraakmakende bestuurlijke crises en incidenten.⁴² Illustratief voor verwarring in verantwoordelijkheden zijn situaties waarin korpsbeheerders door hun eigen gemeenteraad ter verantwoording worden geroepen voor beheerszaken terwijl het regionaal college daarvoor het aangewezen verantwoordingsforum is. Ook worden ministers bij herhaling door het parlement aangesproken op hetgeen zich binnen regio’s afspeelt op het terrein van taakuitvoering van de politie of op dat van beheer waarvoor de verantwoordelijkheid uitdrukkelijk decentraal is belegd.

Naast weeffouten in de verhoudingen op lokaal en regionaal niveau constateerden successievelijke bewindslieden van BZK en van Justitie dat er ook weeffouten zaten in de verhouding Rijk-regio. Zonder uitzondering bestond bij elk van hen ongenoegen over de bestuurlijke drukte als gevolg van de regionale autonomie enerzijds en de in hun ogen beperkte sturingsmogelijkheden op rijksniveau anderzijds. ‘De huidige constructie van beheersverantwoordelijkheid op regionaal niveau leidt vaak tot een – vanuit de regionale optiek logisch – streven naar optimalisatie van het beheer in het belang van de regionale behoeften. Dit streven naar regionale optimalisatie staat in veel gevallen de optimalisatie op interregionaal niveau en/of landelijk niveau in de weg,’ aldus ministers.⁴³ In de praktijk is sprake van veelvuldig overleg en getouwtrek met regio’s over allerhande zaken. Afspraken komen moeizaam tot stand en er is geen enkele garantie dat gemaakte afspraken ook worden uitgevoerd. De ICT binnen de Nederlandse politie is hiervan een welbekend voorbeeld: er is veel ruimte om op regionaal niveau af te kijken van landelijke afspraken over werk-

39 Zie onder meer *Kamerstukken II 1992/93*, 22 562, nr. 10, p. 4, 9 en 17.

40 *Kamerstukken II 1992/93*, 22 562, nr. 10, p. 9.

41 Vgl. Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie 2005.

42 Denk daarbij ook aan de soms onverkwikkelijke gang van zaken rondom het (gedwongen) vertrek van enkele korpschefs: Brinkman (1997), Van Deursen (2006), Goudwaard (2008) en Meijboom (2010).

43 *Kamerstukken II 2003/04*, 29 704, nr. 3, p. 2.

wijzen en standaards waardoor systemen niet goed op elkaar aansluiten. Andere voorbeelden van moeizame processen zijn de gezamenlijke aanpak van onder meer de bestrijding van vormen van (middel)zware milieucriminaliteit, financieel economische criminaliteit en cybercrime en de totstandkoming van de prestatieafspraken.⁴⁴ De minister is de regionale eigenzinnigheid en de bestuurlijke drukte beu: 'Door de politie als één korps vorm te geven is het niet langer noodzakelijk dat, zoals nu het geval is, tussen de verschillende bestuurders en beheerders onderhandelingen moeten worden gevoerd om die eenheid te realiseren.'⁴⁵

Het belangrijkste kritiekpunt op het regionale politiebestedel is de gebrekkige democratische inbedding. Dit is de achilleshiel van het regionale bestel, veelal kort samengevat met de term 'democratisch gat'. Daarmee wordt grosso modo bedoeld dat op regionaal niveau geen democratisch gekozen orgaan bestaat dat de korpsbeheerder ter verantwoording kan roepen. Zoals gezegd legt de korpsbeheerder verantwoording af aan het regionaal college, dat bestaat uit de burgemeesters en de hoofdofficier van justitie. Afzonderlijke burgemeesters kunnen voor hun rol in het regionaal college ter verantwoording worden geroepen door hun eigen gemeenteraad. Er is dus sprake van indirecte democratische controle.

Gelet op hetgeen in paragraaf 1 is gezegd over modaliteiten van democratische controle en verantwoording, zou met deze vorm van democratische controle kunnen worden volstaan als het op regionaal niveau alleen zou gaan om het beheer van het korps als een afgeleide, sterk technische uitvoerende functie. Zoals dat in de memorie van toelichting bij het ingetrokken wetsvoorstel 'Bestel in balans' is geformuleerd: 'Waar beheer een afgeleide functie van gezag is, behoeft naar ons oordeel het ontbreken van directe democratische controle ter zake van het beheer niet als klemmend te worden ervaren.'⁴⁶ Het gaat op regionaal niveau echter niet alleen om beheer; het gaat vooral ook om meer inhoudelijk sturing van de inzet en het optreden van de regionale politie, onder meer via beleidsplannen. De korpsbeheerder en de regionale driehoek die hij vormt met de hoofdofficier van justitie en de regionale korpschef spelen daarin een dominante rol. In dit licht kan op regionaal niveau met indirecte democratische controle niet worden volstaan en is directe controle geïndiceerd.

Volgens de minister wordt met het wetsvoorstel de tekortschietende democratische inbedding van de politie opgelost: 'Ook wordt met de oprichting van één landelijk politiekorps het democratische gat ten aanzien van het beheer gedicht doordat de minister over het beheer verantwoording aflegt aan een rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging.'⁴⁷ De democratische inbedding van de nationale politie lijkt geborgd. Lijkt, want het is nog maar de vraag of met de keuzes die in het wetsvoorstel zijn gemaakt bevoegdheden en verantwoordelijkheden eenduidig zijn belegd en

44 *Kamerstukken II 2006/07, 30 880, nr. 3, p. 5-8.*

45 *Kamerstukken II 2010/11, 30 880, nr. 11, p. 28.*

46 *Kamerstukken II 2000/01, 27 560, nr. 3, p. 9.*

47 *Kamerstukken II 2010/11, 30 880, nr. 11, p. 28.*

of zij in de praktijk kunnen worden waargemaakt en democratisch gecontroleerd, zoals hierna zal blijken.

5. Checks and balances en democratische controle in het nationale politiestel

Bij de totstandkoming van de Politiewet 1993 is gezocht naar ‘een evenwicht dat én recht doet aan de eisen van praktisch en slagvaardig beleid én aan de verschillende in het geding zijnde belangen en verantwoordelijkheden’.⁴⁸ Daarbij ging het om de verhouding tussen bestuur en justitie op verschillende niveaus: burgemeester-officier van justitie (lokaal niveau), regionaal college, korpsbeheerder-hoofdofficier van justitie (regionaal niveau) en minister van BZK-minister van Justitie (rijksniveau). De totstandkoming van het nieuwe politiestel heeft in het licht van de rechtsstatelijke eisen van checks and balances en van democratische controle en verantwoording grote gevolgen op alle niveaus.

5.1 Lokaal niveau

Waar het gaat om checks and balances op lokaal niveau zijn de burgemeester en officier van justitie van belang, evenals het overleg dat zij voeren met de plaatselijke politiefchef (driehoeksoverleg). Met het oog op de democratische controle en verantwoording op lokaal niveau speelt de gemeenteraad een centrale rol.

5.1.1 Checks and balances op lokaal niveau

Op lokaal niveau zijn en blijven de burgemeester en de officier van justitie verantwoordelijk voor de taakuitvoering van de politie (gezag). De minister stelt bij herhaling dat het gezag ongewijzigd blijft. Ook het driehoeksoverleg blijft bestaan. Het wordt zelfs sterker aangezet als de aangewezen plek waar de gezagsdragers met elkaar spreken over de (concrete) taakuitvoering van de politie en over het beleid van de gemeente en het openbaar ministerie ten aanzien van die taakuitvoering. Volgens het wetsvoorstel maken de burgemeester en officier van justitie afspraken over de inzet van de politie op basis van het integraal veiligheidsplan van een gemeente en de doelstellingen van het openbaar ministerie ten behoeve van de strafrechtelijke handhaving. Met deze bepalingen beoogt de minister ‘de band tussen politie en lokaal gezag sterker te maken beide en lokale gezagsdragers beter in staat te stellen om te sturen op het beleid en inzet van de politie in de gemeenten’.⁴⁹

Een evenwichtige oriëntatie van lokale gezagsdragers op de taken van de politie kan echter eenvoudig onder druk komen door het aanscherpen van de hiërarchische lijn binnen het openbaar ministerie. Te denken is aan de

⁴⁸ *Kamerstukken II 1991/92*, 22 562, nr. 3, p. 6.

⁴⁹ *Kamerstukken II 2010/11*, 30 880, nr. 11, p. 35-36.

soms in concrete cijfers en percentages uitgedrukte prioriteiten en richtlijnen die het College van procureurs-generaal vaststelt en die de officier van justitie beperken in zijn ruimte om in overleg met de burgemeester naar eigen inzichten te bepalen voor welke taken en met welke intensiteit de politie lokaal wordt ingezet. Het gevaar bestaat dat de (hoofd-)officier van justitie daardoor eenvoudig een 'onwillige speler (wordt) in een marionettentheater waar de minister en de voorzitter van het College van procureurs-generaal, dat als ministerieel doorgeefluik mag fungeren, alle touwtjes in handen hebben'.⁵⁰ Daar staat tegenover dat het de invloed en positie van de (hoofd)officier van justitie juist zou kunnen versterken, indien hij zijn inbreng kan baseren op voorgeschreven landelijk beleid. Hoe dan ook, bestaat het gevaar dat op deze wijze de bestaande checks and balances tussen bestuur en justitie op lokaal niveau uit het lood worden getrokken.

Voor beide lokale gezagdragers geldt dat de vrije ruimte die zij hebben om de taakuitoefening van de politie autonoom te sturen wordt beperkt door het in regionaal verband vastgestelde beleidsplan en de door de minister voor de regionale eenheid vastgestelde doelstellingen. Houden de burgemeesters en de hoofdofficier van justitie bij het vaststellen van het regionale beleidsplan geen rekening met deze doelstellingen, dan kan de minister ingrijpen op basis van het voorgestelde artikel 40. Hoewel dit een markante inbreuk is op de vrije ruimte van lokale gezagsdragers, stelt de minister dat het lokale gezag over de politie niet zal wijzigen 'gelet op het belang dat wij hechten aan de lokale verankering van de politie'. Strikt genomen klopt het dat het gezag onverlet blijft: *de iure* zijn en blijven de burgemeester en officier ten volle verantwoordelijk voor de inzet en het optreden van de politie, maar *de facto* blijft daarvan weinig over als gevolg van bovenlokale prioriteitstellingen. Het bezwaar van onvoldoende lokale verankering van de politie is reëel. Immers, hoe men het ook wendt of keert, het zwaartepunt in de sturing van de taakuitoefening door de politie verschuift van het decentrale in de richting van het centrale niveau. Volgens de toelichting zullen de landelijke beleidsdoelstellingen 'vanzelfsprekend' substantiële ruimte overlaten in de beschikbare politiecapaciteit voor de realisatie van lokale afspraken over de inzet van de politie, maar het wetsvoorstel zelf biedt daarvoor geen waarborgen, bijvoorbeeld door een deel van de politiecapaciteit te markeren voor lokale prioriteiten.⁵¹

Er kan een vergelijking worden gemaakt met de lokale inbedding van het Korps Rijkspolitie. Daarbij valt op dat het onderhavige wetsvoorstel niet regelt dat in elke gemeente een eenheid van het korps is, zoals destijds bij de Rijkspolitie was geregeld. Ook de Raad van State pleit daarvoor.⁵² Bovendien was de burgemeester van een rijkspolitiegemeente indertijd wettelijk betrokken bij de organisatie, het personeelsbeleid en het

50 Fasseur 1996, p. 60.

51 *Kamerstukken II 2010/11, 30 880*, nr. 11, p. 28.

52 *Kamerstukken II 2010/11, 30 880*, nr. 12, p. 12.

dienstrooster van de rijkspolitiegroep in zijn gemeente. Het voorliggende wetsvoorstel regelt ‘slechts’ het instemmingsrecht van de lokale gezagsdragers bij de benoeming van het lokale hoofd van politie.

5.1.2 Democratische controle en verantwoording op lokaal niveau

‘Aangezien er geen wijzigingen in de gezagsverantwoordelijkheid van de burgemeester zijn aangebracht, blijft de gemeenteraad het orgaan waaraan de burgemeester verantwoording aflegt over het optreden van de politie ter handhaving van de openbare orde en hulpverlening,’ aldus de toelichting.⁵³ In lijn met hetgeen hiervoor in paragraaf 1 is aangegeven over modaliteiten van democratische controle, geldt ten aanzien van het (beleid ten aanzien van) de taakuitvoering van de politie – het gezag – dat directe democratische controle geboden is. Het gaat immers om de daadwerkelijke uitoefening van het geweldsmonopolie van de overheid.

Zoals hiervoor bleek wordt de verantwoordelijkheid van de lokale gezagsdragers in sterke mate uitgehold door de prioriteitstellingen op regionaal niveau en vooral ook op rijksniveau. Dit heeft gevolgen voor de praktische mogelijkheden van de gemeenteraad om de verantwoordelijkheid van zijn burgemeester te activeren en te sanctioneren: als de burgemeester wel in naam verantwoordelijk is maar daaraan in de praktijk niet of nauwelijks invulling kan geven, kan de raad hem niet effectief aanspreken. Het in de nieuwe Politiewet opnemen van een verantwoordingsplicht van de burgemeester tegenover de eigen gemeenteraad is daar geen oplossing voor. Het opnemen van deze plicht is zelfs volstrekt overbodig gelet op artikel 180 Gemeentewet. De minister verwacht met het herhalen van de verantwoordingsplicht in de Politiewet dat de gemeenteraad deze plicht vaker zal activeren: ‘Hiermee is de lokale democratische inbedding materieel versterkt’.⁵⁴ Deze bepaling is echter eerder te zien als schaaamlap om de gemankeerde lokale zeggenschap over de politie te camoufleren.⁵⁵ Dat zelfde geldt voor andere bepalingen die worden voorgesteld als belangrijke ankers voor de betrokkenheid van de gemeenteraden, zoals het sterker aanzetten van het driehoeksoverleg en het instemmingsrecht van de lokale gezagsdragers bij de benoeming van het lokale hoofd van politie. Ook kan hier de ‘haalplicht’ worden genoemd. De burgemeester moet voorafgaande aan de vaststelling van het regionale beleidsplan zijn gemeenteraad daarover horen. Dit biedt de raad een formeel moment om zijn wensen op het terrein van politie mee te geven aan de burgemeester. Na de besluitvorming over het plan kan de raad hem daarover aan de tand voelen. Deze plicht is niet nieuw: zij is ook in de huidige Politiewet 1993 opgenomen. De feitelijke betrokkenheid van de gemeenteraad bij de regionale beleidsbepaling wordt mede bepaald door de rol die de burgemeester in de praktijk speelt, de wijze waarop hij met zijn gemeenteraad

53 *Kamerstukken II 2010/11, 30 880, nr. 11, p. 40.*

54 *Kamerstukken II 2010/11, 30 880, nr. 12, p. 17.*

55 Zie ook Koopman 2011b.

omgaat en hoe 'brutaal' de gemeenteraad is. Daarbij is de omvang van de regionale eenheid een factor van betekenis. Bij grote regionale eenheden, zoals de voorgestelde regionale eenheid Oost-Nederland met 81 gemeenten, is de invloed van afzonderlijke burgemeesters betrekkelijk en – in het verlengde daarvan – de invloed van de betrokken gemeenteraden nihil.

De Raad van State spreekt in dit verband onverbloemd van 'Poolse landdagen'.⁵⁶

Niet is in te zien hoe met deze 4 voorgestelde bepalingen – waarvan in feite alleen de bepaling waarin het driehoeksoverleg sterker wordt aangezet nieuw is – de 'lokale inbedding van de politie wordt *benadrukt en versterkt*' en zeker niet dat daardoor 'de politie *nog meer dan nu het geval is*, dichtbij de burger komt te staan' (curs. JK).⁵⁷

5.2 Regionaal niveau

Waar het gaat om checks and balances op regionaal niveau zijn in het regionale bestel het regionaal college, de korpsbeheerder en de hoofdofficier van justitie van belang. Deze laatste twee vormen samen met de regionale korpschef de regionale driehoek die in de praktijk een dominante rol vervult in de sturing van de politie. In het nationale politiebestedel is het regionale niveau geschrapt als bestuurlijk niveau. Dit leidt volgens de minister tot 'een aanzienlijke reductie van de bestuurlijke drukte ten aanzien van de politie'.⁵⁸ Hierin klinkt ook het regeerakkoord door, waar staat dat 'per terrein ten hoogste twee bestuurslagen betrokken (zijn) bij hetzelfde onderwerp'.⁵⁹

De 25 regionale colleges en de 25 regionale korpsbeheerders worden als overbodig naar de mestvaalt der historie verwezen. Voor het regionaal college als bestuursorgaan komt in elk van de tien regionale eenheden een regionaal overleg in de plaats van. Dit overleg dat bestaat alle burgemeesters in de regio en de hoofdofficier van justitie, wordt niet als regionaal orgaan in de wet genoemd. Voor de korpsbeheerder verschijnt ook een nieuwe figuur in de plaats: elke eenheid krijgt een regioburgemeester. De regioburgemeester is de door de minister aangewezen burgemeester van de gemeente met het hoogste aantal inwoners. Tien van de huidige 25 korpsbeheerders krijgen in het nationale politiebestedel een functie als regioburgemeester.

Waar het gaat om checks and balances op regionaal niveau in het nationale politiebestedel zijn het regionaal overleg van gezagsdragers, de regioburgemeester en de hoofdofficier van belang. Er is ook een regionale driehoek, die bestaat uit de regioburgemeester, de hoofdofficier van justitie en de regionale politiechef. Met het oog op de democratische controle en verantwoording is het van belang stil te staan bij de inbedding van deze 'superburgemeester'.

⁵⁶ Kamerstukken II 2010/11, 30 880, nr. 12, p. 14. Zie ook het advies van Raad van State bij het wetsvoorstel Herziening gerechtelijke kaart. In het Nader Rapport wordt 'elke indeling tot op zekere hoogte arbitrair' genoemd; Kamerstukken II 2010/11, 32 891, nr. 4, p. 4 e.v. Zie ook Kamerstukken II 2010/11, 30 880, nr. 13, p. 15.

⁵⁷ Kamerstukken II 2010/11, 30 880, nr. 11, p. 27 en 25.

⁵⁸ Kamerstukken II 2006/07, 30 880, nr. 3, p. 36.

⁵⁹ Kamerstukken II 2010/11, 32 417, nr. 15, p. 6.

5.2.1 Checks and balances op regionaal niveau

Op regionaal niveau spreken alle burgemeesters en de hoofdofficier elkaar over het politiebeleid, dat neerslaat in het regionale beleidsplan. Het plan bevat volgens het wetsvoorstel in ieder geval de sterkteverdeling binnen de regio en de prioriteiten en doelstellingen voor de regionale eenheid, waaronder de door de minister vastgestelde doelstellingen. De burgemeesters en de hoofdofficier van justitie stellen het beleidsplan vast. In het wetsvoorstel is niet geregeld hoe het beleidsplan tot stand komt, maar volgens de minister ligt het 'gelet op zijn bijzondere in het voorstel van de wet opgetekende positie, in de rede dat de regioburgemeester het initiatief neemt tot het opstellen van het beleidsplan'. Over de betrokkenheid van de hoofdofficier van justitie daarbij is niets geregeld, evenmin over de wijze waarop het overleg over het regionaal beleidsplan wordt vormgegeven 'teneinde maatwerk toe te laten'. Het wetsvoorstel laat ook in het midden wie in bestuurlijke zin kan worden aangesproken op de uitvoering van het beleidsplan.⁶⁰ Wel vermeldt het wetsvoorstel dat elke burgemeester voorafgaand aan de vaststelling van het regionale beleidsplan zijn gemeenteraad daarover hoort.

Voorts is bepaald dat de gezagsdragers unaniem tot een besluit over het regionale beleidsplan moeten komen. Deze eis wordt voorgesteld om te voorkomen dat de stem van individuele burgemeesters die zich niet kunnen vinden in het regionale beleidsplan zou worden 'gesmoord' door de meerderheid. Volgens de minister dwingt die procedure betrokkenen om te komen tot een beleidsplan dat voor iedereen aanvaardbaar is en biedt zij individuele burgemeesters de kans het 'lokale belang' nog eens krachtig onder de aandacht te brengen van de anderen. Daarbij merkt de minister fijntjes op dat de burgemeester zich in de afstemming tussen de gezagsdragers op regionaal niveau niet alleen heeft te richten op het belang van goede politiezorg in zijn gemeente maar ook op dat van goede politiezorg in de gehele regio.⁶¹

De totstandkoming van het regionaal beleidsplan is afhankelijk gemaakt van goede bestuurlijke verhoudingen en de wil van betrokkenen om er daadwerkelijk samen uit te komen. Zo stelt de minister dat het 'bij de allocatie van de per definitie schaarse politiecapaciteit altijd een kwestie van geven en nemen is. Ik ga ervan uit dat alle burgemeesters en de hoofdofficier van justitie zich hiervan bewust zijn en ook daarnaar handelen.'⁶² Komen zij er samen niet uit, dan hakt de regioburgemeester de knoop door. Hij doet dat in overeenstemming met de hoofdofficier van justitie.⁶³ Met dit overeenstemmingsvereiste 'is wettelijk geborgd dat de positie van het bestuur en het openbaar ministerie in evenwicht met elkaar zijn', aldus de minister.⁶⁴ Voor de betrokken burgemeester(s) staat vervolgens beroep open bij de minister. De minister heeft het laatste woord. Hij

60 Artikel 31 Politiewet 1993 wijst de korpsbeheerder aan als eindverantwoordelijke.

61 *Kamerstukken II 2010/11, 30 880, nr. 11, p. 40.*

62 *Kamerstukken II 2010/11, 30 880, nr. 14, p. 33.*

63 Komen zij er niet uit, dan wendt de regioburgemeester zich tot de minister die vervolgens beslist.

64 *Kamerstukken II 2010/11, 30 880, nr. 11, p. 58.*

beoordeelt of het beleidsplan op onaanvaardbare wijze afbreuk doet aan het belang van de goede vervulling van de politietaak in de betreffende gemeente. Deze beroepsprocedure is zo zwaar en zo uitzonderlijk dat die naar verwachting geen wezenlijk tegenwicht kan vormen. De ervaringen met de Politiewet 1993 leren dat beroepsprocedures niet of nauwelijks worden gebruikt.

Vergelijkbaar met de bestaande situatie waarin de korpsbeheerder en de hoofdofficier van justitie samen moeten optreden, zullen in de nieuwe situatie de regioburgemeester en de hoofdofficier van justitie dat moeten doen. Zij spreken elkaar regelmatig in het voorgeschreven overleg met de regionale politiefchef: de regionale driehoek. Die driehoek speelt een dominante rol in de regionale beleidsbepaling, vergelijkbaar met de rol van de huidige regionale driehoek. Een markant verschil is echter dat in dat overleg niet meer de regionale bestuurder de verantwoordelijkheid voor het beheer draagt maar de regionale politiefchef, in mandaat van de landelijke korpschef. De regionale driehoek zal de plek zijn waar de gang van zaken in de regionale eenheid wordt besproken vanuit de diverse invalshoeken: bestuur, justitie en politie.

5.2.2 Democratische controle en verantwoording op regionaal niveau

Wat betreft de democratische controle en verantwoording op regionaal niveau, moet de aandacht uitgaan naar de inbedding van de regioburgemeester. De feitelijk sterke positie die regioburgemeester in de praktijk zal hebben staat in schril contrast met hetgeen is geregeld over zijn inbedding en zijn verantwoordingsrelaties. Opmerkelijk genoeg, hult het wetsvoorstel zich daarover in stilzwijgen. Zoals hiervoor is aangegeven spelen de regioburgemeester, bij wie de minister het initiatief legt tot het opstellen van het beleidsplan, en de regionale driehoek, waarvan de regioburgemeester deel uitmaakt, een dominante rol in de regionale beleidsbepaling. De regioburgemeester voert voorts regelmatig overleg met de minister over de taakuitvoering door en het beheer ten aanzien van de politie en speelt een rol bij de landelijke beleidsdoelstellingen die de minister vaststelt en de vertaling naar zijn regionale eenheid. Naar verwachting zal de regioburgemeester zich ook op aanpalende terreinen kunnen ontwikkelen tot het aanspreekpunt van de overheid.

De regioburgemeester is vlees noch vis: hij is niet een gemeentelijk orgaan, evenmin een rijksorgaan. Kent de regionale korpsbeheerder het regionaal college als verantwoordingsforum, de regioburgemeester heeft geen verantwoordingslijn naar de burgemeesters in het gebied, niet naar zijn eigen gemeenteraad en evenmin naar de minister van VenJ. Hoe meer macht een regioburgemeester (feitelijk) krijgt, hoe groter het

bezwaar wordt tegen het ontbreken van democratische controle op zijn doen en laten. Welbeschouwd blijft er op regionaal niveau een democratisch gat bestaan. Dat gat betreft niet het beheer van de politie: de democratische controle op dat onderdeel lijkt via de lijn van de regionale politiefchef naar de landelijke korpschef en uiteindelijk de verantwoordelijke minister genoegzaam geregeld. Het democratisch gat blijft echter in volle omvang bestaan waar het gaat om de beleidsmatige sturing van de regionale eenheid. Het gat is in formele zin misschien zelfs groter geworden vanwege het ontbreken van een verantwoordingslijn tussen de regioburgemeester en de burgemeesters in het gebied, zoals zijn 'rechtsvoorganger' de korpsbeheerder wel heeft naar het regionaal college.

De regioburgemeester is een 'figurant in een ingewikkeld spel'.⁶⁵ De minister karakteriseert de rollen die de regioburgemeester heeft als adviseerend, initiërend en coördinerend en bemiddelend. Desgevraagd geeft de minister aan dat gezien de aard van deze rollen het door mij eerder⁶⁶ gesignaleerde democratisch tekort ten aanzien van de regioburgemeester 'geen grote gevolgen (heeft) omdat deze rollen *niet zien op besluitvorming*.'(curs. JK)⁶⁷ Het staat er echt! Daarbij lijkt de minister over het hoofd te zien dat de regioburgemeester ook de bevoegdheid zal hebben om de knoop door te hakken, indien de gezagsdragers niet unaniem tot een besluit kunnen komen over het regionale beleidsplan.

5.3 Rijksniveau

Waar het gaat om checks and balances op rijksniveau ging het van oudsher om de twee politieminsters: de minister van BZK en van Justitie. In het nationale politiebestedel draait het alleen nog om de minister van Veiligheid en Justitie, onder het afleggen van verantwoording aan het parlement.

5.3.1 Checks and balances op rijksniveau

In het nationale politiebestedel wordt de zeggenschap over het beheer van het korps en de zeggenschap op rijksniveau over de taakuitvoering van de politie bij de minister van VenJ gelegd. Het lijkt een kwestie van tijd dat ook de Koninklijke Marechaussee en bijzondere opsporingsdiensten aan het nationale politiekorps worden toegevoegd. De minister van BZK is op het terrein van politie uitgeschakeld: hij wordt in het wetsvoorstel niet meer genoemd. Concentratie van alle zeggenschap over de politie op rijksniveau bij één minister – die bovendien verantwoordelijk is voor de staande magistratuur – markeert het einde van een tijdperk waarin op rijksniveau de ministers van BZK en van Justitie als 'de Siamese tweeling van de politie' vrijwel altijd gezamenlijk optraden. Voorheen waren verantwoordelijkheden op rijksniveau zorgvuldig verdeeld over deze politieminsters.

65 Hennekens 2011, p. 529.

66 Zie noot 1. Enkele Kamerfracties hebben vragen gesteld naar aanleiding van die beschouwing: *Kamerstukken II 2011/12*, nr. 13, p. 7-8. Voor de reactie van de minister, zie m.n. *Kamerstukken II 2011/12*, 30 880, nr. 14, p. 17-18 en 34.

67 *Kamerstukken II 2011/12*, 30 880, nr. 14, p. 34.

Bij de totstandkoming van het regionale politiebesteding werden zij gezamenlijk verantwoordelijk gehouden voor het niveau van politiezorg en het niveau, de productiviteit, effectiviteit en de kwaliteit van de Nederlandse politie als totaliteit. Taken en bevoegdheden op het terrein van politie waren over beide ministers verdeeld en via tal van overleg- en overstemmingsvereisten weer aan elkaar gelast. Dit had in de praktijk ook een duidelijke keerzijde, die in paragraaf 1 al ter sprake kwam: de noodzakelijke afstemming tussen beide ministers leidde snel tot ‘gedoe’ en stroeve besluitvorming. In dit verband is ook wel gesproken over een stammenstrijd tussen BZK en Justitie.

In de Politiewet 1993 en bij latere wetwijzigingen is steeds gezocht naar een evenwicht tussen beide ministers. Zo werd bij de concentratie van de beheersbevoegdheden op rijksniveau bij de minister van BZK tevens geborgd dat ook de minister van Justitie zijn verantwoordelijkheid voor de (inter)nationale strafrechtshandhaving kon waarmaken. Zo was de minister van BZK op tal van onderdelen volgens de wet gehouden tot samenwerking met zijn ambtgenoot van Justitie ‘voorzover het de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde dan wel de vervulling van taken ten dienste van de justitie betreft’. Van concentratie van macht was dus geen sprake. Dit werd door de ministers nog eens onderlijnd onder verwijzing naar de eenheid van het regeringsbeleid: ook in die gevallen waarin niet formeel een vorm van samenwerking was geregeld, zou het voor zich spreken dat de ene minister de andere minister betreft bij het nemen van een besluit of het treffen van een regeling, indien het werkterrein van die collega in het geding is.⁶⁸

Met de concentratie van alle zeggenschap op rijksniveau bij de minister van VenJ valt BZK weg als ‘tegenmacht’. Ook is hij niet meer te zien als de pendant op rijksniveau van de burgemeesters die lokaal verantwoordelijk zijn voor de handhaving van de openbare orde. Was de minister van BZK in het verleden verantwoordelijk voor het landelijk beleid ten aanzien van de handhaving van de openbare orde⁶⁹, nu gaat de minister van VenJ daar over. Het hangt van de rolopvatting van deze minister af of sprake zal zijn van een ‘strakke justitieorganisatie met een eigen lijn naar Den Haag tegenover 420 loslopende burgemeesters’.⁷⁰

5.3.2 Democratische controle en verantwoording op rijksniveau

Wat betreft de democratische controle en verantwoording is van belang dat de minister van VenJ zoals hij dat zelf zegt ‘de volledige ministeriële verantwoordelijkheid voor de nationale politie’ draagt⁷¹. Die verantwoordelijkheid valt uiteen in een verantwoordelijkheid voor het beheer van het korps en – via het openbaar ministerie – een verantwoordelijkheid voor het justitiële gezag.⁷² Om de verantwoordelijkheid van de

68 *Kamerstukken I* 1999/00, 26 813, nr. 219b, p. 2.

69 *Kamerstukken II* 2003/04, 29 704, nr. 3, p. 6.

70 Zie www.binnenlandsbestuur.nl/nieuws/2010/10/420-loslopende-burgemeesters-versus-een-strakke.355248 lynkx (geraadpleegd november 2011). Zie ook de vragen van de VVD-fractie daarover en het antwoord van de minister: *Kamerstukken II* 2011/12, 30 880, nr. 13, p. 7 en nr. 14, p. 8-9.

71 *Kamerstukken II* 2010/11, 29 628, nr. 237, p. 1.

72 In enkele situaties heeft de minister van Justitie zelf het gezag over de politie: artikel 38a Politiewet 1993 en artikel 43 van het wetsvoorstel.

minister te bepalen is van belang welke taken en bevoegdheden hij heeft. 'De minister krijgt zodanige taken en bevoegdheden ten aanzien van de politie dat de minister effectief kan sturen op het beheer (bijvoorbeeld ten aanzien van ICT) en de taakuitvoering van de politie,' aldus de toelichting.⁷³ Bij taken en bevoegdheden op het terrein van de taakuitvoering is onder meer te denken aan het vaststellen van landelijke beleidsdoelstellingen en het geven van regels over de vereisten voor een goede taakuitvoering door de politie en de eisen met betrekking tot de bekwaamheid van ambtenaren van de politie. Onder de verantwoordelijkheid van de minister op het terrein van de taakuitvoering van de politie valt ook de verantwoordelijkheid op rijksniveau voor de ordehandhaving waarvoor lokaal de burgemeester verantwoordelijk is.

Bij taken en bevoegdheden op het terrein van het beheer is onder meer te denken aan het geven van regels over de bewapening, de uitrusting en de kleding van de politie, over informatie- en communicatievoorzieningen en informatiebeveiliging en over het beheer van de politie door de korpschef. Deze bevoegdheden komen grosso modo overeen met de beheersbevoegdheden die zijn genoemd in hoofdstuk VII van de Politiewet 1993.

6. Beheer van het nationale politiekorps

Met het ophangen van het nationale politiekorps aan de minister van VenJ is sprake van directe democratische controle op de leiding en het beheer van het korps. Daarbij zijn echter wel enkele kanttekeningen te plaatsen. Zo berust volgens het wetsvoorstel de leiding en het beheer van het nationale politiekorps bij de korpschef, niet bij de minister van VenJ. Dat is anders dan hoe op dit moment het beheer van het KLPD is geregeld: de minister is beheerder van het KLPD en als zodanig politiek verantwoordelijk, de korpschef treedt namens hem op. Daar ga ik hieronder nader op in. Een andere kanttekening betreft de ophanging van het nationale politiekorps aan de minister. Het korps krijgt eigen rechtspersoonlijkheid. Het wordt ondergebracht in een 'daarop toegesneden publiekrechtelijke rechtspersoon (sui generis organisatie)'. Ook de politieregio's zijn destijds aangeduid als 'publiekrechtelijke rechtsfiguur *sui generis*'. Toekennen van rechtspersoonlijkheid aan de regionale politiekorpsen was toen niet aan de orde, omdat dat 'de verzelfstandiging van de politie, die niemand wenst, zwaarder accent had kunnen geven', aldus de bewindslieden. Deze minister ziet dat kennelijk anders. Curieus genoeg kan volgens hem het toekennen van rechtspersoonlijkheid aan het nationale korps zelfs worden gezien als een waarborg voor de lokale verankering van de politie: 'Hiermee wordt benadrukt dat de politie niet het instrument van de minister is, maar primair ten dienste staat van het lokale gezag'.⁷⁴ Zou

73 Kamerstukken II 2010/11, 30 880, nr. 11, p. 25.

74 Kamerstukken II 2010/11, 30 880, nr. 11, p. 30.

het korps worden gepositioneerd als onderdeel van het departement dan zou volgens de minister een te grote en eenzijdige oriëntatie op nationale taken kunnen ontstaan.⁷⁵

De leiding van het korps is in handen gelegd van één persoon, de korpschef. Hij wordt ondersteund door de korpsleiding. Van een meerhoofdige leiding is uitdrukkelijk geen sprake.⁷⁶ Enkele taken en bevoegdheden in het wetsvoorstel hebben betrekking op de onderlinge verhouding tussen de minister en de korpschef en bepalen de politieke verantwoordelijkheid van de minister voor de leiding en het beheer van het korps. Volgens de minister bestaat tussen de korpschef en zichzelf een ‘genuanceerde verhouding, die recht doet aan zowel de politieke verantwoordelijkheid van de minister als aan de benodigde ruimte voor de korpschef’.⁷⁷ Aangezien het nationale korps geen deel uitmaakt van het departement van VenJ is de korpschef niet uit hoofde van zijn aanstelling formeel ondergeschikt aan de minister. Om die ondergeschiktheid te creëren voorziet het wetsvoorstel in een aantal bepalingen, waaronder een inlichtingenplicht van de korpschef tegenover de minister en de bevoegdheid van de minister om aanwijzingen te geven. Deze aanwijzingsbevoegdheid ‘strekt zich uit tot alle taken en bevoegdheden van de korpschef en is een essentieel sturingsinstrument door middel waarvan de minister inhoud kan geven aan zijn verantwoordelijkheid voor de politie.’ De korpschef is daarmee ‘zonder enig voorbehoud volstrekt ondergeschikt aan de minister’.⁷⁸

De bevoegdheid van de minister om algemene en bijzondere aanwijzingen is zo ongeveer de ‘levensader’ voor zijn zeggenschap over de leiding en het beheer van het korps de politie en daarmee voor democratische controle en verantwoording. Op dit punt bestaat overigens een sterke gelijkheid met de verhouding tussen de minister van VenJ en het openbaar ministerie, zoals hierna blijkt. De korpschef zal bevoegdheden mandateren aan politiechefs op regionaal niveau. Dit mandaat laat de bevoegdheid van de korpschef onverlet. Aangezien de aanwijzingsbevoegdheid zich uitstrekt over het geheel van taken en bevoegdheden van de korpschef kan de minister in beginsel tot in alle hoeken en gaten van het korps komen. Of zoals de minister zegt: ‘Door zijn aanwijzingsbevoegdheden tegenover de korpschef kan de minister *altijd* bepalen hoe de politie dient te handelen.’⁷⁹ Deze uitspraak is niet alleen kort en krachtig, zij is ook spannend met het oog op de ruimte die resteert voor de lokale gezagsdragers om zowel beleidsmatig als in concrete situaties autonoom sturing te geven aan de politie.

Naar verwachting zal de minister in de praktijk zonder terughoudendheid door het parlement worden aangesproken op ontwikkelingen op het terrein van politie. Dat gebeurt nu ook al. Kon een politieminister in het verleden nog zeggen ‘ik ga er niet over’, in de nieuwe constellatie komt de

75 *Kamerstukken II 2011/12*, 30 880, nr. 14, p. 18. Zie daarover ook Hennekens 2011, p. 521-523.

76 *Kamerstukken II 2010/11*, 30 880, nr. 11, p. 24-25.

77 *Kamerstukken II 2011/12*, 30 880, nr. 14, p. 19.

78 *Kamerstukken II 2010/11*, 30 880, nr. 11, p. 74.

79 *Kamerstukken II 2010/11*, 30 880, nr. 12, p. 23, cursief van de minister.

minister daarmee niet meer weg. Kamerleden schrikken er ook nu niet voor terug om aan de minister tekst en uitleg te vragen over puur lokale incidenten, terwijl daarvoor op lokaal niveau een verantwoordingsforum bestaat: de gemeenteraad. In de toekomst zal het parlement de minister nog nadrukkelijker aanspreken, ook op kwesties die spelen op decentraal niveau, zoals het optreden van de lokale politie in een concreet geval bijvoorbeeld bij een demonstratie of een voetbalwedstrijd, de vaststelling van een regionaal beleidsplan, het ontslag van een wijkagent en de openingstelling van een lokale politiepost. Het risico daarvan is dat de verantwoordingsdruk vanuit het parlement zo groot wordt, dat de minister zich genoodzaakt ziet om zich tot in detail met de politie te bemoeien met alle mogelijke gevolgen van dien voor het stukje *couleur locale* dat nog in de sturing van de politie zat.

7. Justitieel gezag over de politie

Waar het gaat om het gezag over de politie ter strafrechtshandhaving is de officier van justitie verantwoordelijk. Hij is zoals gezegd een ambtenaar die deel uitmaakt van het openbaar ministerie waarvoor de minister van VenJ verantwoordelijkheid is. In wezen is hier sprake van een bijzondere vorm van democratische controle en verantwoording: de minister is niet rechtstreeks verantwoordelijk voor het politieoptreden maar is dat via zijn verantwoordelijkheid voor de (hoofd)officier van justitie bij wie het gezag over de politie ligt.

De vraag naar de verhouding tussen de minister en het openbaar ministerie heeft in het verleden veel pennen in beweging gezet, maar de twist over de vraag of de minister over de gehele linie sturing kan geven aan het openbaar ministerie is inmiddels door de wetgever beslecht. De minister kan namelijk op basis van artikel 127 van de Wet op de rechterlijke organisatie algemene en bijzondere aanwijzingen geven betreffende de opsporing of vervolging van strafbare feiten. Algemeen wordt aangenomen dat interventies van de minister – en in het verlengde daarvan: het parlement – in individuele strafzaken beperkt dienen te blijven tot zeer uitzonderlijke gevallen. Deze terughoudendheid geldt niet voor de gezagsrol van het openbaar ministerie. De minister kan aldus sturend optreden waar het gaat om (het beleid ten aanzien van) de taakuitvoering van de politie op het terrein van strafrechtelijke handhaving. De minister is dus onverkort verantwoordelijk voor het doen en laten van het openbaar ministerie op lokaal en regionaal niveau: maken de (hoofd)officieren van justitie fouten bij de uitoefening van hun bevoegdheden over de politie dan is de minister daar vol op aanspreekbaar.

8. Afsluiting

Wie de ontwikkelingen op het terrein van politie in de afgelopen decennia overziet kan niet echt verrast zijn door de komst van een nationaal politiebestedel. Met de achtereenvolgende wijzigingen van Politiewet 1993 is het decentrale politiebestedel, zoals dat oorspronkelijk door de wetgever is beschreven, tot op het bot gewijzigd. Kwamen de ministers eerst langzij, uiteindelijk namen ze het roer vrijwel geheel over van de regio's.

Concentratie van alle zeggenschap over de politie op rijksniveau bij de minister van VenJ is verrassend in zoverre dat bij aanpassingen van de Politiewet 1993 rond de eeuwwisseling beheersbevoegdheden op rijksniveau – inclusief het beheer van het KLPD – juist bij de minister van BZK waren belegd.⁸⁰ Daarbij werden wettelijke waarborgen ingebouwd voor de minister van Justitie, opdat deze minister zijn verantwoordelijkheid voor de strafrechtshandhaving kon waarmaken. Concentratie van de zeggenschap over de politie bij de minister van VenJ is echter niet zo verrassend voor wie over de jaren heen een tendens ziet van een sterke, eenzijdige oriëntatie van de politie op opsporing en justitie. Bij de vorming van het regionale politiebestedel werd de justitiële lijn sterk aangezet door op regionaal niveau de hoofdofficier van justitie en op rijksniveau de minister van Justitie een nadrukkelijke rol in het beheer te geven. De zo-even bedoelde aanpassing van de Politiewet 1993 lijkt in dat verband niet meer dan een 'hick-up'. Door het beheer en het (justitiële) gezag in handen te leggen van de minister van VenJ, onder gelijktijdige complete uitsluiting van de minister van BZK van de ordehandhaving en de politie, worden op die vlakken alle check and balances op rijksniveau weggenomen. Dat past niet in een democratische rechtsstaat. Het gevaar is reëel dat de reguliere politie daarmee bestemd gaat worden voor het nut aan wie zij is toevertrouwd: justitie.

In het nationale politiebestedel lijkt sprake van een gesloten systeem van democratische controle: de burgemeester kan door de gemeenteraad ter verantwoording worden geroepen voor handhaving van de openbare orde en de minister van VenJ kan ter verantwoording worden geroepen door het parlement voor de strafrechtshandhaving – waaronder het openbaar ministerie, ook in haar gezagsrol ten opzichte van de politie –, het beheer van de politie en het landelijke beleid ten aanzien van de taakuitvoering van de politie. Dit positieve beeld van democratische controle en verantwoording moet echter worden genuanceerd. Zo disfunctioneert de lokale democratische controle en verantwoording waar het gaat om de gezagsrol van de burgemeester en zitten er haken en ogen aan de democratische controle en verantwoording op rijksniveau. Markant in het nationale politiebestedel is de regioburgemeester die een dominante rol heeft in de sturing van de regionale eenheid, zonder dat sprake is van democratische

⁸⁰ Ook in ons omringende landen impliceert meer centrale sturing van de politie vooral een grotere invloed van 'Binnenlandse Zaken': A. Cachet 2009, p. 497.

controle en verantwoording. In het nationale bestel zit dus ook een democratisch gat!

De minister betoogt 'dat de positie van het bestuur en het openbaar ministerie in evenwicht met elkaar zijn' en 'dat ook een beter democratisch ingebedde politieorganisatie gerealiseerd' is.⁸¹ Hiervoor is echter gebleken dat daarop het een en ander valt af te dingen. Volgens de bouwtekening en het bestek voldoet het nieuwe bouwwerk van de politie niet aan de eisen die daaraan in onze democratische rechtsstaat worden gesteld. Het kan en mag niet zo zijn dat het nieuwe onderkomen van de politie in rechtsstatelijk opzicht niet meer is dan een wankel kaartenhuis.

Literatuur

Cachet 2009

A. Cachet e.a., *Het betwiste politiebestedel*, Apeldoorn: Reed Business 2009

Duk 1973

W. Duk, 'Politieschappen', *NJB* 1973, p. 757-765

Elzinga e.a. 1998

D.J. Elzinga e.a., *Politie en rechtsstaat*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1998

Fasseur 1996

C. Fasseur, 'Het nieuwe openbaar ministerie en de nieuwe Politiewet: een repliek', *NJB* 1996, p. 60

Fasseur 1998

C. Fasseur, 'De Gordiaanse knoop van het Nederlandse politiebestedel', *NJB* 1998, p. 601-605

Fijnaut 2007

C.J.C.F. Fijnaut, 'De komende politiereorganisatie: de voorlaatste halte op de weg naar het Korps Nederlandse Politie', in: C.J.C.F. Fijnaut e.a. (red.), *Politie: Studies over haar werking en organisatie*, Deventer 2007, p. 109 e.v.

Gewin 1908

G. Gewin, *Het politievraagstuk*, Leiden: E.J. Brill 1908

Hennekens 1991

H.Ph.J.A.M. Hennekens, 'Voorontwerp voor justitiële politie', *Bestuurswetenschappen* 1991, nr. 1, p. 2 e.v.

Hennekens 2011

H.Ph.J.A.M. Hennekens, 'Het wetsvoorstel voor een nationale politie', *Gemeentestem* 2011, p. 521-534

⁸¹ Kamerstukken II 2010/11, 30 880, nr. 11, p. 20 en 58.

Hirsch Ballin 1986

E.M.H. Hirsch Ballin, 'Politie in de verzorgingsstaat', *Trema* 1986, p. 3-12

Koopman 1998

J. Koopman, *De democratische inbedding van de regionale politie*, Deventer: Kluwer 1998

Koopman 2011a

J. Koopman, 'De rechtsstatelijke inbedding van de nationale politie', *NJB* 2011, p. 1674 e.v.

Koopman 2011b

J. Koopman, 'De democratische inbedding van de nationale politie onderverzekerd?', *Tijdschrift voor Openbaar Bestuur* 2011, nr. 6/7, p. 2 e.v.

Michiels & Naeyé 1998

F.C.M.A. Michiels & J. Naeyé, 'De verhouding tussen bestuur en justitie in de Politiewet 1993', in: D.J. Elzinga e.a. (red.), *Politie en rechtsstaat*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1998

Naeyé 1998

J. Naeyé, 'Een visie op politiezorg', *NJB* 1998, p. 606-607

Oud 1959

P.J. Oud, *Handboek voor het Nederlands gemeenterecht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1959

Raad voor het Openbaar Bestuur 2003

Raad voor het Openbaar Bestuur, *Veiligheid op niveau*, Den Haag 2003

Sociaal en Cultureel Planbureau 2001

Sociaal en Cultureel Planbureau, *Doelmatigheid in de publieke sector in perspectief*, Den Haag 2001

Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie

Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie, *Lokaal verankerd nationaal versterkt*, Den Haag 2005

Van der Torre 2011

J. van der Torre, *Politiewerk aan de basis: stevig en nuchter*, Apeldoorn: Politieacademie 2011