

Enkele beschouwingen naar aanleiding van de Conclusie evaluatie Politiewet Nederland 2012

WILLY BRUGGEMAN^a

^a Voorzitter federale politieraad (Corresp.: willy.bruggeman@moerbeke.be)

1. INLEIDING

De zogenaamde commissie KUIJKEN publiceerde op 16 november 2017 een evaluatie van de Politiewet 2012 (Nederland), met als voornaamste boodschap: doorontwikkelen en verbeteren. De voornaamste conclusies in het rapport KUIJKEN zijn, dat naast de evidente voordelen het nieuwe stelsel niet heeft geleid tot een vermindering van de bestuurlijke drukte. De indeling van eenheden, districten en de grootte van de basisteams moet nog eens goed tegen het licht worden gehouden. De positie van burgemeesters van kleinere gemeenten en gemeenteraden is niet beter geworden in het nieuwe stelsel. De bedrijfsvoering van de nationale politie is nog niet op orde. Het totale budget van de politie is gestegen met zes procent. Het niet-operationele personeel is met 19% teruggebracht. De commissie kan niet zeggen of de bezuiniging van 230 miljoen euro gehaald is.

De aanbevelingen luiden in dit rapport als volgt:

Aan de minister:

- Ontvlecht de rollen van eigenaar, opdrachtgever/-nemer en toezichthouder van de minister;
- Geef de korpschef meer ruimte om beleids- en beheersmatig sturing te geven aan de politieorganisatie; specificeer de ministeriele aanwijzingsbevoegdheid;
- Handhaaf het Landelijk Overleg Veiligheid en Politie (LOVP) maar benoem een onafhankelijk voorzitter en zorg voor een eigenstandige positie voor de korpschef;
- Stippel in overleg met korpschef en bonden een routekaart uit voor de overdracht aan de korpschef van de bevoegdheid tot het voeren van cao-overleg;
- Ontwerp een effectiever en efficiënter toezichtsregime met een robuust auditcomité;
- Voorkom dat er sluipenderwijs een nieuwe lokale politielaaag ontstaat. De politie heeft een regierol te nemen in het organiseren van veiligheidszorg tussen politie, lokale toezichthouders, handhavers/bijzondere opsporingsambtenaren en particuliere beveiligers.

Aan de korpsleiding:

- Licht de (territoriale) structuren van het politiekorps door met oog op eventuele aanpassingen;
- Schep ruimte voor flexibiliteit en maatwerk binnen de nationale kaders;
- Richt in en positioneer een monitoring en evaluatie-eenheid op het hoogste niveau.

Aan alle bij het politiestel betrokken partijen:

- Maak van de nationale politie in de komende jaren ook echt een 'nationale' institutie;
- Articuleer en accepteer gedeelde basisprincipes voor sturing en ontwikkeling en breng daarbij centraal – decentraal in evenwicht. Er moeten beleids- en beheerskaders komen die voldoende ruimte geven voor lokaal en regionaal maatwerk;
- Voer over vijf jaar weer een systeemevaluatie uit. Deze evaluatie vond plaats terwijl de wet nog volop in ontwikkeling was. De commissie kan daarom geen definitieve conclu-

sies trekken maar zegt iets over de voortgang van de invoering van de wet. De aanbevelingen van de commissie zijn daarmee een richtsnoer voor verdere ontwikkeling van het nieuwe politiebestedel. Een strategische evaluatie over vijf jaar kan vervolgens meer definitieve conclusies trekken over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk.

2. MIJN BESCHOUWINGEN

Op vraag van het Nederlandse Parlement heb ik onderstaande nota opgesteld, waarin ik ook teruggrijp naar een aantal conclusies van het eindrapport 'Evaluatie van 10 jaar politiehervorming' (in België).

2.1 Gestructureerd evalueren

Positief is alleszins het feit dat de Nederlandse overheden een gestructureerd evaluatieproces (om de vijf jaar) hebben ingericht. België verwaarloosde dit, zodat de 'Evaluatie 10 jaar politiehervorming' een *one shot event* is gebleven en dat die evaluatie niet het voorwerp was van een lopend proces. Wel is er nu in België een bijzondere evaluatie door de federale politieraad opgestart zoals voorzien in art. 45 van de zogenaamde optimalisatiewet van 26 maart 2014, waarbij de federale politie hervormd werd met voornamelijk een deconcentratie van de operationele federale diensten als voorwerp.

Normaal verwacht je van een evaluatie van een fundamentele politiehervorming dat de vraag beantwoord wordt of het nieuwe politiebestedel qua *governance* werkt zoals de wet beoogt, of de nu nationaal georganiseerde politie slagvaardiger, doeltreffender en doelmatiger is dan voor 2012 het geval was en of dat doorwerkt in toegenomen veiligheid in Nederland. De vraag is dus in synthese: "*waar staat de hervorming nu en is de veiligheid erop verbeterd?*". Nu de Commissie Evaluatie Politiewet 2012 haar eindrapport heeft aangeboden aan de Minister van Justitie en Veiligheid is dit een goede basis voor reflectie.

De vraag blijft ook naar mijn gevoel open of de commissie KUIJKEN er in slaagde om inhoudelijk zoals gewenst te evalueren? Zo'n evaluatie is, zoals in het rapport zelf wordt aangegeven, een enorme opgave. De commissie heeft zich blijkbaar eerst gericht op de architectuur van het bestel, maar heeft geen alomvattende analyse gemaakt van het mogelijke evaluatieproces. Zij stelt bovendien dat de reorganisatie onaf is.

Ook blijft het rapport vrij voorzichtig in haar conclusies en een aantal elementen worden ter evaluatie naar de toekomst verschoven, waarbij ik mij de vraag stel of dit wel altijd opportuun en noodzakelijk was.

2.2 De Nederlandse politiewet 2012, inclusief de herijking (zomer 2015)

Politiehervormingen zijn niet nieuw en het spanningsveld tussen centralisatie en decentralisatie blijft de politiewereld in vele landen beroeren. Het overstappen naar de huidige Nationale politie was een fundamentele maar noodzakelijk ingreep in het politiebestedel. Een groot verschil met de Belgische hervorming is het feit dat er in Nederland ten tijde van deze hervorming geen sprake was van een crisis, wat in België wel het geval was met name de grote politie- en justitiecrisis ingevolge de zogenaamde zaak Dutroux. Wat bij aanvang van de Nederlandse politie zeer ambitieus was, is het feit dat niet enkel werd ingegrepen op structuren maar dat eigenlijk zowat alles, inclusief het functiehuis, werd hervormd.

Van bij aanvang was er kritiek te horen en ook professor FIJNAUT reageerde fors op de hervormingsplannen. Met interesse las ik ook het interview met Jaap BOONSTRA met als titel '*De ommekeer is ingezet*', verschenen in het Tijdschrift van de Politie (nummer 1, 2018).

De hoofdconclusie van zowel de Belgische als de Nederlandse evaluatie is: de hervorming was nodig, de politie doet haar best, maar het kan beter. Hieruit blijkt duidelijk dat er geen nieuwe revolutionaire ingrepen nodig zijn, maar dat met de nodige voorzichtigheid, gewezen wordt op een aantal pijn- en verbeterpunten. Trouwens mijn contacten met heel wat politiemensen in beide landen leren dat zij verandering moe zijn en zeer kritisch worden in het aanvaarden en loyaal uitvoeren van nieuwe ingrepen.

Er werd in Nederland één veranderstrategie gehanteerd, opgedeeld in meerdere fasen, die van boven af werd opgelegd. Ondertussen moest het politiebureau blijven doorwerken en er speelden ondertussen ook andere problemen (nieuwe ontwikkelingen van *cybercrime*, *cybersecurity*, vluchtelingen problematiek, ondermijning...) die niet in de veranderstrategie waren opgenomen en waardoor op dat vlak een vertraging of zelfs stilstand in de zo nodige ontwikkelingen is ontstaan.

Ik sluit hier trouwens aan bij Jaap BOONSTRA die meent dat de grote ambities van de hervorming duidelijk vroegen om meerder strategieën die ingezet hadden moeten worden.

Alles onderbrengen in één concept is natuurlijk aantrekkelijk, maar er moet ook meer ruimte blijven of komen voor regionale verschillen. Stedelijke gebieden en landelijke entiteiten, al dan niet grensgebieden verschillen van elkaar en er moeten meer mogelijkheden zijn voor een situationele aanpak. België slaat dan weer in de andere richting door, enerzijds door de kleinschaligheid en de hoeveelheid (nu 186) van lokale zones, anderzijds door de onafhankelijke koers die een aantal lokale politiezones meer en meer zijn gaan varen.

De geografie van de politie hervorming roept bij mij toch een aantal vragen op. Waarom de vraag waarom de geografie van de veiligheidsregio's verlaten werd en of er niet, zoals Cyrille FIJNAUT ook aangeeft, beter kon aangesloten worden op de stadsgewesten. De politie moet niet, zoals vaak in België nu, de horige worden van de gemeente, maar wel beter aansluiten bij de belangen van de gemeente. Een indeling die meer of beter aansluiten op de structuur van de toch al grotere gemeenten in Nederland, is zeker wenselijk.

De in België gehanteerde methodiek van zonale veiligheidsplannen waarin de politie een prominente rol hebben, sluit dichterbij deze nood dan het Nederlandse systeem.

De centrale aansturing van het gezag in hoofde van de minister van V&J was bij aanvang bijzonder strak. Langzamerhand – en gelukkig maar – verschuift de balans terecht richting burgemeesters en officieren van justitie. Een centrale aansturing, ook van het beheer lijkt mij passend, maar op termijn is wellicht meer flexibiliteit op het domein nodig om te kunnen blijven inspelen op maatschappelijke veranderingen. De vraag of er omtrent het beheer van de politie voldoende aandacht naar regio-brede en lokale vraagstukken ging, kreeg veel en verdient ook bijzondere aandacht.

De ontwikkeling van de nieuwe bedrijfsvoering is blijkbaar nog volop een *'work in progress'* waarbij vooral gezocht moet worden naar een betere balans tussen centraal en decentraal, uniformiteit en flexibiliteit, systeemlogica en menselijke maat. Er moet en kan op dat vlak dus nog heel wat doorontwikkeld worden.

Het prille Landelijk Overleg Veiligheid en Politie (LOVP, art. 19 PW 2012) heeft nog niet ten volle zijn nut bewezen en hier zou een vergelijkende studie met de rol en het functioneren van de Belgische Federale Politieraad (waarvan ik nu voorzitter ben) zeker nuttig zijn.

Ook ben ik het met professor FIJNAUT eens dat de bureaucratiesering binnen de gecentraliseerde politie een werkpunt is voor de toekomst. Vooral de vorm van vijf lagen doet mij denken aan systemen die ook in de Belgische politiegeschiedenis ingang vonden en die het voorwerp werden van sterke kritiek en daarom ook werden afgeschaft. Ik vrees ook dat de 168 basisteams van 60 tot 200 man niet altijd de verwachte en geplande taken kunnen uitvoeren. De districten zijn niet robuust en gespecialiseerd genoeg. En dan zijn er nog de regio's en de korpsleiding, waardoor het gevaar van overlapping en dubbel gebruik toch wel aanwezig is.

Het is binnen de Belgische politie een permanente zorg om over-bureaucratisering te weren en de reeds vermelde optimalisatiewet van de federale politie ging uit van de noodzaak om ofwel centraal ofwel op arrondissementeel niveau te zorgen dat er maar op één niveau eenzelfde probleem wordt aangepakt.

Meerdere actoren en ook het rapport KUIJKEN wijzen op de groeiende inzet in de gemeenten van BOA's. Dit speelt in België minder, mede door het feit dat de gemeenten de lokale politie meefinancieren en dat zij op deze wijze een rechtstreekse impact hebben op de beschikbare politiecapaciteit en -inzet.

De aanpak van het functiehuis was enerzijds ambitieus en vernieuwend, maar bleek anderzijds zwaar in te grijpen op de individuele positie van medewerkers, die vaak lang moesten wachten om te weten waar ze uiteindelijk terecht kwamen. Vooral het gebrek aan waardering, zeker bij leidinggevend, woog zwaar op het hele proces. België worstelt nog steeds met dit probleem en het statuut van de politiemensen weegt er te zwaar op een verantwoorde en geëigende inzet van het personeel.

Er zijn uiteraard in de Nederlandse politie heel veel goede mensen (en persoonlijk heb ik er bijzonder veel geleerd), waarvan sommigen een plek hebben gevonden, anderen gefrustreerd zijn geraakt en sommigen zelfs de politie hebben verlaten. Ook blijkt volgens het rapport dat het ziekteverzuim hoog is, maar er wordt niet aangegeven wat hieraan gedaan wordt.

De heer KUIJKEN zelf zei op TV dat de *“commissie alleen de ietwat zuinige conclusie kan trekken dat de prestaties van de politie er over het algemeen niet zijn op achteruitgegaan”*. Dit is naar mijn gevoel wel een heel zuinige conclusie, waarbij men de vraag kan stellen of er niet meer inzicht kan onderbouwd worden dat toelaat om scherper te concluderen.

Na vijf jaar evaluatie doet de commissie KUIJKEN de volgende aanbeveling: *“De politie moet, door monitoring en een evaluatie-eenheid op het hoogste niveau beter kennis verwerven over de effecten van haar inzet”*. Dit is naar mijn gevoel *wishfull thinking* omdat we weten hoe moeilijk het is om indicatoren te vinden die eenduidig de effectiviteit van de politie meten. Beter ware het geweest om te streven naar metingen van de tevredenheid over de politiewerking en naar het meten van indicatoren die de prestaties kwantificeren, kwalificeren en evalueren waardoor kan nagegaan worden welke inspanningen er effectief gedaan worden om in uitvoering van nationale en lokale planning bij te dragen tot meer veiligheid. De daling van de geregistreerde criminaliteit die nu in meerdere landen vastgesteld wordt, blijft uiteraard een kwetsbare parameter om uitspraken te doen. De ophelderingspercentages lijken mij bijvoorbeeld veel meer aangewezen als indicator voor professionaliteit.

Dit debat is trouwens niet nieuw in Nederland en houdt ook overheid en wetenschap bezig in andere landen waar de overheid streeft naar het beter invullen van de politiefunctie tot tevredenheid van bevolking en gezag. Als het boogde monitoren nu gaat inzetten op belonen en straffen dan vrees ik dat er nog moeilijke tijden zullen aanbreken. Met Jaap BOONSTRA en Jaco van HOORN (Tijdschrift voor de Politie, 2017, nr. 8) ben ik het eens dat monitoren en evalueren veeleer moet dienen om naar voren te kijken, te versterken, te leren van zaken die goed gaan, je rol naar de samenleving legitimeren.

Terecht stelt het Ontwerpplan Nationale Politie 2012 dat *“de belangrijkste maatstaf voor goed politiewerk het vertrouwen is dat de burger heeft in het werk van haar politie”*. De vraag is dan uiteraard of dit gemeten wordt, wat het resultaat is en wat op basis van die resultaten ondernomen wordt. Het rapport KUIJKEN bevestigt deze stelling maar doet er verder niets mee.

3. DE FINALE AANBEVELINGEN VAN DE COMMISSIE

De commissie KUIJKEN gaat er van uit dat de Politiewet 2012 een goede basis biedt en in grote lijnen kan gehandhaafd worden. Verder doet de commissie een aantal aanbevelingen die zich situeren op het vlak van verdeling van bevoegdheden, ruimte voor de Korps, het LOVP, efficiënter en effectiever toezichtsregime en het mogelijks sluipender wijs ontstaan van een nieuwe politielag.

Aan de korpsleiding wordt aanbevolen om de territoriale structuren door te lichten, wat volgens mij niet allen een intern probleem is en om meer ruimte te geven voor flexibiliteit en maatwerk binnen de politie. Dit zijn twee interessante aanbevelingen, maar over de cultuur en de wijze van samenwerken, die in het begin van het verslag als cruciaal aangegeven worden, wordt eigenaardig genoeg in de aanbevelingen niets meer gezegd.

Samengevat vind ik dat een gestructureerde en duurzame evaluatiemethode een goed instrument is om het politiebestedel te evalueren en zo nodig bij te sturen. De commissie KUIJKEN heeft een interessant rapport neergelegd, maar op een aantal punten vind ik het te voorzichtig inzetten op de grote ambitie die beoogd werd.

Ook moet absoluut gezocht worden naar instrumenten om de effectiviteit van het politiewerk beter in te schatten en te waarderen. Het zou trouwens nuttig zijn, om de vergelijkingen tussen Nederland en België verder uit te werken, om zo de pro en contra van de respectievelijke strategieën en aanpak te onderkennen en beter te benutten.