**Position paper**

**Ter inleiding.**
Als lid van de toenmalig commissie Leemhuis, is het ook mede vanuit de visie die toen werd ontwikkeld dat ik deze ‘position paper’ schrijf. Ook haal ik inspiratie bij de politiehervorming die na de zaak Dutroux in België werd doorgevoerd en die nu steeds meer spanningsvelden oproept tussen enerzijds de federale en de lokale politie (beide componenten onderdeel van de Belgische geïntegreerde politie op twee niveaus) en anderzijds de strakke scheidingslijn (ook structureel) tussen de administratieve en de gerechtelijke politie. Deze problemen kwamen trouwens ook uitdrukkelijk aan bod in het verslag van de parlementaire onderzoekscommissie terroristische aanslagen.
Ook is het interessant om een aantal conclusies van het eindrapport ‘Evaluatie van 10 jaar politiehervorming’ (in België) mee te nemen bij enkele van de hiernavolgende beschouwingen.

**Gestructureerd evalueren.**
Positief is alleszins het feit dat de Nederlandse overheden een gestructureerd evaluatieproces (om de vijf jaar) hebben ingericht. België verwaarloosde dit, zodat ‘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 optimalisatie wet 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 politiebestel 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 veilheid in Nederland?
De vraag is dus in synthese: waar staat de hervorming nu en is de veiligheid erop verbetert? 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 Kuiken 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.

**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 politiebestel. 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 justitie crisis 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 werden 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 polie nr. 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 meerder fasen en die van boven af werd opgelegd. Ondertussen moest het politiebedrijf 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. De eerste vraag is 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 dichter aan bij 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 **bureaucratisering** 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 politie geschiedenis 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 ede verwachte en geplande taken kunnen uitvoeren. De districten zij 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 Kuiken 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 terechtkwamen. Vooral het gebrek aan waardering, zeker bij leidinggevenden, woog zwaar op het hele proces. België worstel 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 het ziekteverzuim hoog, maar er wordt niet aangegeven wat hieraan gedaan wordt.

De heer Kuiken 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 die toelaat om scherper te concluderen.
Na vijf jaar evaluatie doe de commissie Kuiken 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 gewest om te streven naar metingen over 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 Kuiken bevestigt deze stelling maar doet er verder niets mee.

**De finale aanbevelingen van de commissie.**De commissie Kuiken gaat er van uit dat de PW 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 toezichtregime en het mogelijks sluipender wijs ontstaan van een nieuwe politie laag.
Aan de korpsleiding wordt aanbevolen op 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 politiebestel te evalueren en zo nodig bij te sturen. De commissie Kuiken heeft een interessant rapport neergelegd, maar op een aantal punten vind ik het een te voorzichtig inzetten op de grote ambitie die beoogd werd.
Ook moet er 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 respectieve strategieën en aanpak te onderkennen en beter te benutten.