

Het Nederlandse politiebestedel en de druk tot centralisatie

Jan Terpstra en Kees van der Vijver

In april 1994 werd het huidige Nederlandse politiebestedel ingevoerd. En nu, ruim tien jaar later, staat het onder grote druk om opnieuw ingrijpend te worden gewijzigd. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties opperde in 2003 al de mogelijkheid van een nationale politie. In juni 2005 heeft de Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie, daartoe ingesteld door het kabinet, een evaluatie afgerond van de Nederlandse politie. De stuurgroep adviseert de invoering van een 'concern Nederlandse politie' dat wordt beheerd op landelijk niveau. De functie van korpsbeheerder verdwijnt daarmee en de Minister van BZK krijgt rechtstreeks invloed op het beheer van de regionale korpsen. Inmiddels heeft het kabinet besloten dat deze oplossing niet ver genoeg gaat. Het koerst af op een nationale politie. In beide voorstellen staat de politie andermaal voor een grote reorganisatie.

In dit artikel gaan wij in op de vraag welke ontwikkelingen de afgelopen tien jaar ertoe hebben bijgedragen dat het politiebestedel onder druk is komen te staan. Wij gaan ervan uit, ook al wordt de huidige discussie vooral gevoerd in termen van bestel en structuur, dat er belangrijke inhoudelijke elementen aan vastzitten. Het gaat immers niet alleen om een sterkere centralisatie van sturing, verantwoording en beheer. Er is ook sprake van verschuivingen in opvattingen over de taken van de politie en over de inhoud van het politiewerk.

Het huidige Nederlandse politiebestedel

Na de Tweede Wereldoorlog werd in Nederland een politiebestedel geïntroduceerd, bestaande uit gemeentepolitie in grotere gemeenten en een korps rijkspolitie in de kleinere. Het gezag over de politie bleef zoals het al in de negentiende eeuw was geregeld: de burgemeester was verantwoordelijk voor de openbare orde en de hulpverlening, en de officier van justitie voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde.

In de daaropvolgende decennia verschijnen met enige regelmaat voorstellen voor een andere opzet van het Nederlandse politiebestedel. Deze voorstellen hebben steeds betrekking op de organisatie en het beheer van de politie; niet op het gezag. Het lukt echter lange tijd niet voldoende steun te vinden voor een verandering van het bestel. Pas in het begin van de jaren negentig ontstaat voldoende steun en de Politiewet 1993 laat de rijks- en gemeentepolitie opgaan in 25 regionale politiekorpsen. Daarnaast wordt een Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) in het leven geroepen met een in eerste instantie vooral ondersteunende functie.

Doel van deze ingrijpende verandering is vooral vergroting van de effectiviteit en efficiëntie. Schaalvergroting zou de politie flexibeler moeten maken, haar slag-

kracht vergroten en een beter antwoord bieden op de internationalisering van de criminaliteit. De regeling van het gezag over de politie blijft met de invoering van deze Politiewet onveranderd. Het beheer over de regionale korpsen komt in handen van de korpsbeheerder, in de regel de burgemeester van de grootste regio-gemeente. Een regionaal college van de burgemeesters van de deelnemende gemeenten is verantwoordelijk voor het beleid van het regionale korps.

In 1997/1998 wordt het bestel geëvalueerd (Gunther Moor e.a., 1998; Rosenthal e.a., 1998). Tal van kritische kanttekeningen worden geplaatst bij onder meer het functioneren van de regionale colleges, de positie en invloed van de gemeenteraden, de lokale inbedding van de politie en de problemen die samenhangen met de splitsing van de verantwoordelijkheden op het terrein van het gezag en het beheer over de politie. Latere studies (Terpstra, 2002; Huberts e.a., 2004) bevestigen deze conclusies. Een deel van de geconstateerde problemen is het gevolg van het feit dat de schaal waarop de politie in 1993 werd georganiseerd, vooruitliep op een bestuurlijke reorganisatie, waarbij een nieuwe bestuurlijke regiolaag (men sprak van miniprovincies of provincies nieuwe stijl) zou ontstaan. Deze bestuurlijke reorganisatie is er niet gekomen en zal er niet komen. Als gevolg daarvan is de politie in een bestuurlijk vacuüm komen te verkeren en heeft zij te maken gekregen met wat het 'democratisch gat' is gaan heten: het beleid en het beheer betreffende de politie worden op regionaal niveau bepaald en er is geen democratisch orgaan tegenover welke daarover verantwoording wordt afgelegd.

Vanaf 1998 vindt stap voor stap een centralisatie plaats (Terpstra, 2004b). Er wordt een beleids- en beheerscyclus ingevoerd, waarin beleidsthema's voor de politie jaarlijks centraal worden vastgesteld. Ook de nieuwe prestatiecontracten voor de politiekorpsen (ingevoerd in 2003) hebben een centraliserende werking. Mede onder druk van nieuwe veiligheidsproblemen die het regionale niveau overstijgen, zoals georganiseerde criminaliteit of terrorisme, en van internationale eisen worden steeds meer taken op een hoger niveau georganiseerd, bijvoorbeeld door de instelling van gespecialiseerde opsporingsteams of de Nationale Recherche. Het KLPD is steeds minder uitsluitend ondersteunend. Ook vanuit de korpsen zelf komen ontwikkelingen op gang die de regionale diversiteit verminderen, zoals de invoering van het kwaliteitssysteem INK of het ABRIO-programma voor de opsporing.

Tegelijk doen zich bestuurlijke ontwikkelingen voor die het Nederlandse politiebestel onder druk zetten, zoals de plannen tot invoering van een gekozen burgemeester. De vrees bestaat dat de inzet van politie daarmee afhankelijk kan worden van lokale of regionale electorale overwegingen. Bovendien zou de figuur van korpsbeheerder onverenigbaar zijn met die van de gekozen burgemeester, die weliswaar op korte termijn van de baan is, maar waarvan toch algemeen wordt aangenomen dat invoering ervan op langere termijn onontkoombaar is. Ook dit draagt bij tot centralisatie van de Nederlandse politie.

Van 'decentraal, tenzij', het oorspronkelijke uitgangspunt uit 1993, is zo steeds minder overgebleven. En de centralisering blijft vooraansnog aanhouden. In de volgende paragrafen gaan wij na welke factoren hierbij een rol spelen.

Veiligheid als sociaal probleem

De groeiende druk op de Nederlandse politie hangt voor een belangrijk deel samen met de ontwikkeling van de veiligheid als sociaal probleem in ons land. In de achterliggende jaren is de veiligheidsproblematiek boven aan de agenda komen te staan.

In vergelijking met de jaren zestig kent Nederland een niveau van criminaliteit dat, afgaande op politieregistraties, bijna is vertienvoudigd (Van der Heide & Eggen, z.j., 26). In die zin is er sprake van een 'high-crime society' (Garland, 2000) waarin de massaliteit van criminaliteit vooral voor bewoners van stedelijke gebieden een onontkoombaar sociaal feit is geworden, waar men voortdurend op bedacht moet zijn. Ook het karakter van de criminaliteit is ingrijpend veranderd. De nieuwe vormen van sociale onveiligheid, zoals georganiseerde misdaad, organisatiecriminaliteit, cyber crime of terrorisme, kenmerken zich erdoor dat zij niet aan één (vaste) locatie zijn gebonden. Daarbij is de laatste twintig jaar soms ook sprake van een aanmerkelijke verharding van de criminaliteit in Nederland, zoals de liquidaties op straat.

Tegelijk zijn er, vooral sinds de jaren negentig, grootstedelijke gebieden ontstaan met sterke concentraties van problemen rond criminaliteit en overlast. Onder invloed van drugshandel en drugsgebruik komen uiteenlopende verschijnselen samen, zoals bedreigingen, geweld, overlast door verslaafden, diefstal, verloedering en illegale bewoning, mede dankzij malafide huizenbezitters. De oorspronkelijke bewoners vluchten vaak weg. Op enkele locaties krijgen criminelen straten en publieke ruimte 'in handen'. Voor de overheid is het vaak buitengewoon moeilijk deze problemen adequaat aan te pakken. Voorbeelden van dergelijke gebieden zijn onder meer de Millinxbuurt en Spangen in Rotterdam (Van der Torre, 2004) of de binnenstad van Venlo. Deze gebieden hebben een grote invloed op de beeldvorming en leggen extra druk op overheid en politie.

Voor de aanpak van de onveiligheidsproblematiek kijken burgers vooral naar de overheid. Een van de meest opvallende knelpunten daarbij is dat burgers steeds meer zijn gaan verwachten van de overheid, vooral van de politie, maar dat de waardering voor dezelfde overheid tegelijkertijd tanende is. Juist de politie wordt bij uitstek gezien als het symbool van het streven naar een 'rechtvaardige wereld'. De aanwezigheid van de politie symboliseert voor burgers dat de overheid bereid is hen te beschermen tegen bedreigingen (Loader, 1997). Sinds de jaren zestig is de Nederlandse bevolking echter kritischer gaan denken over allerlei gezagsdragers, waaronder de politie (Righthart, 1995; Dijkman & Terpstra, 1991; Meershoek, 2000). Sinds 1993 is de tevredenheid van Nederlandse burgers over de politie geleidelijk gedaald (*Politiemonitor Bevolking 2004*, 21). Deze tegenstrijdigheid tussen steeds hogere verwachtingen en afnemende waardering maakt het voor overheid en politie steeds moeilijker aan de verwachtingen te (blijven) voldoen en het vertrouwen van burgers te behouden, terwijl de noodzaak daartoe steeds pregnanter wordt gevoeld.

Politisering en een politiek van verharding

In de loop van de jaren tachtig worden politie en justitie voor het eerst duidelijk object van overheidsbeleid. Voor die tijd werd het beleid op deze terreinen grotendeels overgelaten aan professionals en (lokale) gezagsdragers. Het beleid rond de bestuurlijke preventie van 'kleine criminaliteit' vanaf de tweede helft van de jaren tachtig vormt hierbij een belangrijke doorbraak. Deze ontwikkeling blijkt echter ook de opmaat voor een steeds verdergaande politisering van de veiligheidszorg (inclusief politie en justitie) in de jaren negentig.

Nog niet eens zozeer de komst van de nieuwe Politiewet of de presentatie van het Integrale Veiligheidsbeleid, beide in 1993, zijn hiervoor verantwoordelijk, als wel de 'crisis in de opsporing' die midden jaren negentig, mede dankzij het werk van de commissie-Van Traa (1996), de Haagse politiek sterk beïnvloedt. Afgezien van de concrete beleidsmaatregelen die naar aanleiding van het werk van deze commissie werden genomen, heeft deze crisis verschillende belangrijke consequenties gehad. Bij politici en burgers vestigde zich het besef dat de bedreiging van de veiligheid in Nederland, vooral door de georganiseerde misdaad, ernstige vormen had aangenomen. Het maakte bovendien duidelijk dat het beleid ten aanzien van politie en justitie voor politici en bestuurders grote (politieke) risico's mee kan brengen.

Vanaf ongeveer het midden van de jaren negentig krijgt dit proces van politisering een sterke impuls. Criminaliteit en veiligheid krijgen in Nederland een steeds prominenter plaats op de politieke en bestuurlijke agenda. Tegelijkertijd proberen politici en bestuurders juist rond de thematiek van veiligheid hun daadkracht te tonen, om zo het proces van afnemende tevredenheid met overheid en politie te stoppen. Dit thema leent zich hier bij uitstek voor, omdat de 'dramademocratie' (Elchardus, 2002) in belangrijke mate vorm krijgt rond veiligheidsincidenten, zoals geconstrueerd en gepresenteerd door de media, en met hun hoge emotionele en symbolische waarde.

Tallose incidenten hebben de afgelopen jaren het beeld van veiligheid en daarmee van de veiligheidszorg bepaald, zoals gehanteerde opsporingsmethoden, aanhouding van bolletjesslikkers, wegens celgebrek heengezonden verdachten, niet opnemen van aangiften van ernstige mishandeling, de vuurwerkcramp in Enschede en de cafébrand op oudejaarsnacht in Volendam. Mede aan de hand van dit politiek incidentalisme is het beeld ontstaan dat de overheid ernstig tekortschiet: de opsporingspercentages zouden internationaal een lachertje zijn, er zou te veel zijn gedood en er zou vaak te afwachtend en te 'slap' zijn opgetreden.

In deze combinatie van verschuivende politieke agenda en veranderende beeldvorming over het veiligheidsoptreden speelden de afgelopen jaren nieuwe populistische groeperingen een rol. Bij de verkiezingen van 2002 zorgden Pim Fortuyn en zijn volgelingen voor een politieke aardverschuiving in Nederland met hun kritiek op het nalatige optreden van de overheid, die zich daardoor zou hebben vervreemd van de 'gewone' Nederlander. Ook al is de directe invloed van al deze bewegingen op het beleid rond politie en veiligheid (voorlopig) misschien niet zo groot, het lijkt wel bij te dragen aan een geleidelijke verschuiving van de politieke

agenda. Bovendien dwingt het andere politici ook hun ongenoegen uit te spreken over ieder veiligheidsincident, daarbij telkens een harde aanpak te eisen en de minister verantwoordelijk te houden voor alles wat politie en justitie doen en vooral niet doen.

In het nieuwe politieke discours dat in Nederland langzaam aan invloed wint, raakt veiligheidszorg steeds meer verbonden met twee andere noties. In de eerste plaats wordt veiligheid als maatschappelijk probleem steeds vaker in verband gebracht met de problematiek van migratie en maatschappelijke integratie. Deze ontwikkeling is in verschillende andere Europese landen al langer gaande (Albrecht, 2002) en wordt mede ingegeven door de constatering dat leden van verschillende allochtone groeperingen oververtegenwoordigd zijn in het strafrechtelijke circuit (Integrale Veiligheidsrapportage, 2002). Tegelijk moet worden geconstateerd dat het grootste deel van de allochtonen hier weinig of niets mee te maken heeft. In die zin functioneren zij ook als zondebok van het eerder beschreven algemene onbehagen.

In de tweede plaats wordt de noodzakelijke aanpak van onveiligheid steeds meer geplaatst in het kader van de gedachte dat veel veiligheidsproblemen zijn ontstaan door een combinatie van een 'softe' aanpak als erfenis van 'de jaren zestig', en van een teveel aan 'gepolder' als erfenis van acht jaar paars. Ook al zijn beide beelden historisch gezien op zijn minst onvolledig, zij leiden onvermijdelijk tot de diagnose dat te lang de noodzakelijke 'harde' aanpak is vermeden.

Deze diagnose lijkt in de achter ons liggende jaren in brede kringen van onze samenleving te zijn geaccepteerd als dé verklaring voor de onveiligheidsproblematiek. Met als gevolg dat vanuit de bevolking de druk op de overheid toenam om repressiever op te treden: meer bekeuringen, meer aanhoudingen, langere straffen en meer gevangnissen.

Op dit moment verloopt het veiligheidsbeleid in Nederland via uiteenlopende sporen (Terpstra, 2004a). Grofweg kan ook voor ons land een onderscheid worden gemaakt tussen de twee hoofdstrategieën die door Garland (1996) zijn onderscheiden. Aan de ene kant is er sprake van een strategie die vooral is gericht op responsabilisering, op een pro-actieve werkwijze en op een indirecte, vaak situationele preventie. Centraal daarbij staat de notie dat politie en justitie alléén niet in staat zijn tot een effectieve aanpak van de onveiligheid. Deze strategie vindt zijn bronnen onder meer in het beleid rond bestuurlijke preventie uit de jaren tachtig. Een nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling wordt daarbij noodzakelijk geacht, waarbij private en publieke partijen elk hun bijdrage leveren. Deze strategie van responsabilisering is herkenbaar in onder meer het gebiedsgebonden politiewerk, het integraal lokaal veiligheidsbeleid en de (partiële) privatisering van veiligheidszorg (Terpstra en Kouwenhoven, 2004).

Daartegenover staat een strategie, waarin juist meer wordt vertrouwd op de eigen kracht en mogelijkheden van politie en justitie. De hoeveelheid 'blauw' is in ruim 25 jaar bijna verdubbeld (Terpstra, 2004a). En er wordt meer en harder gestraft in Nederland. De gevangenispopulatie is alleen al de in de jaren negentig met bijna een factor twee toegenomen. Tegelijk worden er meer taakstraffen en HALT-straffen opgelegd. De politie moet zich meer concentreren op haar 'kerntaken' opspo-

ring en handhaving (Van der Vijver e.a., 2001). De 'eigenlijke taak' van de politie zou in een tijdvak van internationale criminaliteit en terrorisme niet te realiseren zijn met een gefragmenteerd en gedecentraliseerd politiebestedel. Samen met de kritiek vanuit het buitenland op de wijze waarop de politie in Nederland omgaat met internationale rechtshulpverzoeken, is zo een druk ontstaan om meer aandacht te geven aan de 'harde' kant van de politie en deze meer op een centraal niveau te organiseren.

De ontwikkeling van deze twee strategieën loopt samen met een groeiend verschil in aanpak van onveiligheid op lokaal tegenover landelijk niveau. Terwijl op landelijk niveau de nadruk steeds meer ligt op repressie, wordt plaatselijk op allerlei manieren geprobeerd vorm te geven aan een integraal veiligheidsbeleid (Cachet & Ringeling, 2004). Zo komen in het veiligheidsplan van de laatste twee kabinetten (*Naar een veiliger samenleving*) preventie en integraal veiligheidsbeleid er bepaald bekaaid vanaf.

Bedrijfsmatigheid

Het bestel van de Nederlandse politie is de afgelopen jaren ook onder druk komen te staan door de opkomst van het nieuwe bedrijfsmatige denken (Pollit, 1993; Clarke & Newman, 1997). Nadat deze wijze van denken eerder grote invloed kreeg op andere (voorheen) publieke sectoren, ontkwam ook de Nederlandse politie er niet aan. Met de komst van deze wijze van denken werden eisen van kostenbeheersing, 'value for money', efficiëntie en aantoonbare, bij voorkeur meetbare prestaties in toenemende mate ook van toepassing verklaard op de politie. Bedrijfsmatig denken wordt bij de Nederlandse politie vooral in verband gebracht met de in 2003 ingevoerde prestatiecontracten van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met de regionale korpsen.

Het concept is echter breder en omvat ook nieuwe vormen van leiderschap, kwaliteitsmanagement en de gedachte dat de burger moet worden opgevat als een 'klant' van de politie (Terpstra & Trommel, 2005). Het wordt gezien als een strategie om het tanende vertrouwen van burgers in de politie terug te winnen. De veronderstelling daarbij is dat de politie een nieuwe vorm van legitimiteit kan opbouwen door zichtbaar aan de eisen van een moderne bedrijfsvoering te voldoen, meer aan de wensen en behoeften van burgers tegemoet te komen en aantoonbare prestaties te leveren.

Hoewel er bedrijfsmatig vaak even goede of zelfs betere redenen zijn om te pleiten voor decentrale organisatie en sturing, blijkt in de praktijk van de afgelopen jaren het bedrijfsmatig denken vooral een ondersteuning voor centralisatie, hiërarchisering en sluipende standaardisering van de Nederlandse politie. Verschillende omstandigheden hebben daarbij een rol gespeeld.

In de eerste plaats heeft de afgelopen jaren in politiek en bestuur op landelijk niveau de gedachte postgevat dat de politiekorpsen onvoldoende 'presteren'. Tegelijk is binnen de landelijke politiek de mening gegroeid dat de korpsen te veel hun 'eigen gang' gaan, zich onvoldoende aantrekken van gestelde prioriteiten en zich onvoldoende laten 'sturen'. Aan het einde van het tweede paarse kabinet werd het idee naar voren geschoven dat de regionale korpsen minder vrijblijvend zouden

moeten worden 'aangestuurd' en ook afgerekend zouden moeten worden op hun prestaties. Dit vormt de basis voor de latere prestatiecontracten met de regionale politiekorpsen. Dit beleid is versterkt doordat de gedachte aan invloed won dat schaalvergroting leidt tot lagere kosten, grotere effectiviteit en meer efficiëntie.

Daarnaast worden de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie het afgelopen decennium met grote regelmaat door het parlement ter verantwoording geroepen voor het functioneren van de politiekorpsen. In de huidige constellatie zijn de ministers daarop echter slechts beperkt aan te spreken en dat leidt tot maatschappelijk ongeloof. Er is een grote behoefte de 'direct politiek verantwoordelijken' ook echt aan te spreken.

Ook op meer indirecte wijze draagt het nieuwe bedrijfsmatige gedachtegoed bij tot centralisering van de Nederlandse politie. De ontwikkeling van het kwaliteitsmanagement leidt ertoe dat een nieuw jargon met uniforme instrumenten zich verspreidt. Zo ontstaat een zekere standaardisering (Terpstra & Trommel, 2005). De zo (bottom-up) ontstane standaardisering creëert echter ruimte voor verdere centralisatie en schaalvergroting.

Door de vermenging van bedrijfsmatige overwegingen en termen met 'Haagse' motieven en belangen verschijnen verdere schaalvergroting, centralisatie en een grotere invloed van het ministerie als logische en onvermijdelijke uitkomst. Dat komt duidelijk naar voren in het recente rapport van de reeds genoemde Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie. In dit verslag, dat de naam 'evaluatieonderzoek' niet echt verdient, wordt telkens weer benadrukt dat 'opschaling' nodig is, dat er scherpere 'centraal vastgelegde afspraken' moeten komen en dat de ministers 'op te grote afstand van de regio's staan'.

Discussie: centralisatie, sturing en beoogde doelen

Het voorgaande laat zien dat de druk tot verdere centralisatie van de Nederlandse politie een gevolg is van nogal verschillende bewegingen. Deze bewegingen lopen vaak door elkaar en zijn soms nauwelijks van elkaar te onderscheiden. Zo bestaat er een opmerkelijke parallel tussen hedendaagse beleidsmatige punitieve argumenten en bedrijfsmatig denken. Het bepleiten van een repressievere aanpak wordt vaak beargumenteerd met de meer hedendaagse, schijnbaar neutrale en technische argumenten van de bedrijfsmatige benadering. Crime-fighting zou, in tegenstelling tot taken als preventie of conflictbeslechting, een duidelijke en meetbare 'output' hebben.

De vraag is in hoeverre de ontwikkeling naar een meer centrale organisatie en sturing van de Nederlandse politie de beoogde doelen zal bereiken. Op cruciale punten moet dit worden betwijfeld. Ten eerste zal de problematische relatie tussen gezag en beheer door de grotere afstand tussen beide niet eenvoudiger worden. De afstemming van gezag en beheer zal vermoedelijk meer conflictstof opleveren. Op lokaal niveau zal men vaker tot de conclusie komen dat het beheer niet voor de middelen heeft gezorgd om te voldoen aan de lokale veiligheidsbehoeften of aan de wensen van het gezag. Dit zal ertoe leiden dat gemeenten die zich dat kunnen veroorloven meer dan nu al eigen vormen van politie in dienst zullen nemen. Dit zal uiteindelijk bijdragen tot het ontstaan van een nieuwe gemeentepolitie,

voorlopig nog met minder bevoegdheden, of tot het inhuren van private beveiligingsdiensten voor toezicht namens de gemeente in de publieke ruimte. Zo zal de wens tot centrale beheersing leiden tot een verdere fragmentering van de politie op lokaal niveau, een verschijnsel waarvoor kort na de invoering van de Politiewet 1993 al werd gewaarschuwd in het rapport *Toekomst gezocht* van de Stichting Maatschappij en Politie uit 1995.

Ten tweede zal een verdere centralisatie de verantwoordingsdruk op de beide politieminsters niet verminderen. Integendeel, als zij rechtstreeks of indirect verantwoordelijk worden voor het beheer van de politie, zal bij ieder incident blijken dat de scheiding tussen gezag en beheer nog steeds moeilijk te trekken is. Bij ieder incident zal dan ook onvermijdelijk de vraag worden gesteld of de minister de korpsen wel van voldoende middelen heeft voorzien. De politisering van politie en veiligheidszorg zal hierdoor worden aangewakkerd.

Ten derde doet zich de vraag voor of de veronderstelling juist is dat met een meer nationaal gestuurd bestel de transparantie, democratische controle en verantwoording gediend zullen zijn. Alleen al het gebruikte jargon wekt de indruk dat democratische controle en verantwoording worden ingeruild tegen een manageriaal model met een inherent zwakke democratische verantwoording.

Ten vierde zijn de voorstellen om het beheer van de politie op landelijk niveau te laten plaatsvinden voor een belangrijk deel ingegeven door de gedachte dat schaalvergroting zal leiden tot kostenbesparing, grotere effectiviteit en efficiëntiewinst. Het is echter de vraag of deze veronderstelling juist is. De door de Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie zelf aangedragen cijfermatige analyses wijzen eerder in tegenovergestelde richting. Blijkbaar kan dat de Stuurgroep niet van haar standpunt afbrengen.

De twijfel over het effect van de centralisatie heeft geleid tot ongenoegen bij burgemeesters, zeker bij de korpsbeheerders en hoofdcommissarissen van politie. Die zien de lokale component van de veiligheidszorg, de meest omvangrijke en voor de bevolking meest merkbare component van de veiligheidszorg, steeds verder naar de achtergrond gedrongen. Dat heeft geleid tot een fors aantal acties zoals manifesten, rapporten en tegenmaatregelen, om in ieder geval een deel van de lokale zeggenschap te behouden. Niet alleen in naam, ook feitelijk.

Door de ontwikkeling van het veiligheidsvraagstuk in de samenleving wordt de centrale overheid, en niet de lokale, in steeds sterkere bewoordingen verantwoordelijk gehouden voor de oplossing van het veiligheidsprobleem. Daarmee is de richting van de ontwikkeling van het politiebesteding duidelijk. De kans dat het huidige bestel de volgende kabinetsformatie overleeft, is klein. Toch moet men er nog steeds rekening mee houden dat de huidige kabinetsplannen het niet halen. Het bestuurlijke draagvlak voor de plannen is gering. Zeker op het niveau van de grotere gemeenten, die een belangrijke rol spelen bij de aanpak van onveiligheid, vreest men daarvoor steeds minder speelruimte te krijgen. Hoezeer ook wordt gewezen op de voordelen van de nationalisering van de politie, vriend en vijand blijven het er daarnaast over eens dat een adequate aanpak van de onveiligheidsproblematiek primair een lokale zaak is, waarbij een integrale aanpak dicht bij de problemen het meeste effect sorteert.

Juist de lokale politie zit in de haarvaten van de samenleving. Dit is een van de redenen waarom in het rapport *Politie in Ontwikkeling* van de Raad van Hoofddemissionarissen zo nadrukkelijk wordt gepleit voor het behoud van de gebiedsgebonden politiefunctie. De druk om aandacht te besteden aan de internationale georganiseerde criminaliteit en het terrorisme zal het echter, zo is de verwachting, in toenemende mate winnen van de alledaagse problemen op wijkniveau. Waar het precies op uit zal lopen, is moeilijk te voorspellen. Wij gaan nog een interessante periode tegemoet, met onverminderde discussie over het politiebestedel in Nederland.

Literatuur

- Albrecht, H.J. (2002). Immigration, crime and unsafety. In: A. Crawford (ed.). *Crime and Insecurity. The governance of safety in Europe*. Cullompton: Willan, 159-185.
- Cachet, A. & Ringeling, A.B. (2004). Integraal veiligheidsbeleid: goede bedoelingen en wat daarvan terecht kwam. In: E.R. Muller (red.). *Veiligheid. Studies over inhoud, organisatie en maatregelen*. Alphen aan den Rijn: Kluwer, 635-662.
- Clarke, J. & Newman, J. (1997). *The Managerial State: Power, politics and ideology in the remaking of social welfare*. London: Sage Publications.
- Dijkman, Th. & Terpstra, J. (1991). *Jeugd en Gezag. Een onderzoek naar gezagsrelaties op school, in dienst en op het werk*. Nijmegen: ITS.
- Elchardus, M. (2002). *De Dramademocratie*. Tiel: Lannoo.
- Garland, D. (1996). The limits of the sovereign state: Strategies of crime control in contemporary society. *British Journal of Criminology*, 4, 445-71.
- Garland, D. (2000). The culture of high crime societies: Some preconditions of recent "law and order" policies. *British Journal of Criminology*, 3, 347-75.
- Gunther Moor, L., Bakker, I. & Brummelkamp G. (1998). *Evaluatie Politiewet 1993. Een breedte-onderzoek*. 's-Gravenhage: VUGA.
- Heide, W. van der & Eggen, A.Th.J. (z.j.). *Criminaliteit en rechtshandhaving in cijfers. Tabellenboek met ontwikkelingen t/m 2003*. Den Haag: WODC/CBS.
- Huberts, L. (2004). Gezag en beheer: feit of fictie? In: F. Vlek e.a. (red.) *Uit balans: politie en bestel in de knel*. Zeist: Kerckebosch, 35-58.
- Integrale veiligheidsrapportage 2002*. 's-Gravenhage: Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2002.
- Loader, I. (1997). Policing and the social: Questions of symbolic power. *British Journal of Sociology*, 1, 1-18.
- Meershoek, G. (2000). Blauw blauw: Het tanend gezag van de politie. In: L. Gunther Moor & K. van der Vijver (red.). *Het Gezag van de Politie*. Dordrecht: SMVP, 81-102.
- Politiemonitor Bevolking 2003. Landelijke rapportage* (2003). Den Haag/Hilversum: B & A/Intomart.
- Politiemonitor Bevolking 2004. Landelijke rapportage* (2004). Den Haag/Hilversum: B & A/Intomart.
- Pollit, C. (1993). *Managerialism and the Public Sector: Cuts or cultural changes in the 1990s?* Oxford: Blackwell.
- Projectgroep Visie op de politiefunctie (2005). *Politie in Ontwikkeling. Visie op de politiefunctie*. Den Haag: NPI.
- Rigthart, H. (1995). *De Eindeloze Jaren Zestig: Geschiedenis van een generatieconflict*. Amsterdam/Antwerpen: Arbeiderspers.

- Rosenthal, U. e.a. (1998). *Evaluatie Politiewet 1993. Een diepteonderzoek*. 's-Gravenhage: VUGA.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2004). *In het zicht van de toekomst*. Den Haag: SCP.
- Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie (2005). *Lokaal verankerd, nationaal versterkt*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Terpstra, J. (2002). *Sturing van politie en politiewerk. Een verkennend onderzoek tegen de achtergrond van een veranderende sturingscontext en sturingsstijl*. Zeist: Kerckebosch.
- Terpstra, J. (2004a). Veiligheidszorgen laatmoderniteit: veranderingen in veiligheidsbeleid en de zorg om veiligheid. *B en M. Tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij* (31)3, 153- 162.
- Terpstra, J. (2004b). Lokale inbedding van de Nederlandse politie: stand van zaken en overzicht. In: F. Vlek e.a. (red.). *Uit balans: politie en bestel in de knel*. Zeist: Kerckebosch, 59-100.
- Terpstra, J. & Kouwenhoven, R. (2004). *Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg*. Zeist: Kerckebosch.
- Terpstra, J. & Trommel, W. (2005). *Het nieuwe bedrijfsmatig denken bij de politie. Een analyse van een culturele formatie in ontwikkeling* (te verschijnen).
- Terpstra, J. & Vijver, K. van der (2005). De veiligheid in Nederland: het onveiligheidscomplex. In: M. Arentzen & W. Trommel (red.). *Moderniteit en overheidsbeleid. Hardnekkige beleidsproblemen*, Bussum: Coutinho, 133-153.
- Torre, E.J. van der (2004). Rotterdamse drugsscenes: het kostbare gelijk van de straat. In: E.R. Muller (red.). *Veiligheid. Studies over inhoud, organisatie en maatregelen*. Alphen aan den Rijn: Kluwer, 253-277.
- Vijver, C.D. van der, Meershoek, A.J. & Slobbe, D. (2001). *Kerntaken van de politie. Een inventarisatie van heersende opvattingen*. Zeist: Kerckebosch.