

# Lessons to be learned?

## De lokale inbedding van de politie in Engeland & Wales en Nederland\*

*Bas van Stokkom, Henk Greven & Hans Boutellier*

*In Engeland is sinds 2012 sprake van een lokalisering van de politieorganisatie. Burgers kiezen binnen hun regio hun eigen politiebestuurder, de Police and Crime Commissioner (PCC). De vraag is of deze radicale beleidshervorming gunstig uitpakt voor de bestuurlijke en maatschappelijke inbedding van de politie. In dit artikel gaan we na wat de Engelse lokaliseringagenda vermag en op welke problemen ze stuit. Tevens gaan we na of deze tendens van lokalisering mogelijke leermomenten bevat voor de Nederlandse situatie.*

### 1 Inleiding

De Nederlandse politiewereld (en haar omgeving) is vol van de Nationale Politie. Na vele jaren getouwtrek is het sinds 1 januari 2013 zover. Er is één korpschef, er zijn tien chefs van regionale eenheden, er is een filosofie van 'robuuste' lokale basiseenheden en nu moet het gigantische raderwerk ook nog gaan draaien. De verantwoordelijke bewindspersoon, Ivo Opstelten, laat niet na te benadrukken dat de burger er op vooruit zal gaan. Retorisch staat de vorming van de Nationale Politie vooral in het teken van de daadkracht. De politie zal effectiever worden in de opsporing en ook nog eens meer toekomen aan de lokale veiligheidsvraag. Dat lijkt een wat paradoxale belofte. Centralisering van de politieorganisatie lijkt immers juist weg te leiden van de lokale vraag. Bovendien zit de politiefunctie ook nog eens in één ministerie aangeplakt tegen het landelijk aangestuurde Openbaar Ministerie. De 'landelijke driehoek' zal alle zeilen moeten bijzetten om de lokale vraag op een geloofwaardige manier te beantwoorden.<sup>1</sup>

Overigens doen zich in veel Europese landen centraliserende ontwikkelingen binnen de politieorganisatie voor. Er bestaan krachtige tendensen tot concernvorming en schaalvergroting van de politie op nationale schaal (Terpstra & Fyfe 2013; Van Sluis & Cachet 2013). Niet verwonderlijk dat in veel landen een 'democratisch tekort' wordt ervaren. In Engeland is een krachtige reactie gekomen op deze tendensen. Daar is sinds 2012 sprake van een lokalisering van de politie! Er is bewust voor gekozen om de politieregio's meer macht toe te bedelen. De ambitie van de coalitieregering om de bevolking te betrekken is zelfs zo groot dat de burger zijn eigen politiebestuurder mag kiezen. Deze functionaris, de Police and

\* De auteurs zijn verbonden aan de leerstoel Veiligheid & Burgerschap aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

1 Voor een reconstructie van de centralisering in Nederland, zie Terpstra 2013.

Crime Commissioner (PCC), komt boven de politieleiding te staan en is verantwoordelijk voor het veiligheidsbeleid in de regio. De vraag is of deze radicale beleidshervorming gunstig uitpakt voor de bestuurlijke en maatschappelijke inbedding van de politie. Wordt het 'democratische gat' adequaat opgevuld en raakt de burgerij meer bij het lokale politiebeleid betrokken?

We richten in deze bijdrage de aandacht op de hervorming in Engeland en Wales. In feite wijken de Engelse ontwikkelingen met betrekking tot het politiebestedel zo fundamenteel af van de centraliseringstendensen die in veel andere landen de toon zetten, dat een nadere studie daarvan ons relevant en potentieel leerzaam lijkt.<sup>2</sup> We gaan na wat de Engelse lokaliseringsagenda vermag en op welke problemen ze stuit. Tevens gaan we na of deze tendens van lokalisering mogelijke leermomenten bevat voor de Nederlandse situatie. Zouden we net als de Engelsen sterker kunnen inzetten op lokale behoeften en prioriteiten? Van Sluis en Cachet (2013) wijzen erop dat er na een periode van centralisering vaak tegenkrachten op gang komen om tegenwicht te bieden aan een te afstandelijke politiezorg. Na de regionalisering van de Nederlandse politie in 1993 ontstond in Nederland een tegenbeweging in de vorm van gebiedsgebonden politiezorg. De vraag is hoe de tegenkrachten tegen (een teveel aan) centraliserende tendensen ditmaal in Nederland zullen uitpakken. In het tweede deel van dit artikel nemen we een voorschot op die discussie en formuleren we beknopt enkele oplossingsrichtingen.

We gaan in dit artikel uitvoerig in op de Engelse hervorming van het politiestelsel en welke factoren daarbij een rol hebben gespeeld. We concentreren ons vooral op de problematiek van lokale inbedding van de politie. We gaan eerst in op het Labour-beleid dat aan de politiehervorming voorafging (paragraaf 2), om vervolgens de veranderingen te bespreken waarmee de Engelse politieorganisatie te maken heeft gekregen (paragraaf 3). In paragraaf 4 besteden we aandacht aan de hernieuwde lokale oriëntatie en lichten we de rol en functies van de nieuwe politiebesteders toe die in elke politieregio direct gekozen worden. Vervolgens maken we een voorlopige balans op: hoe kunnen we de Engelse politiehervorming beoordelen (paragraaf 5)? In de paragrafen 6 en 7 verschuift de aandacht naar Nederland. Eerst beargumenteren we dat de invoering van de nationale politie het democratische tekort op lokaal niveau heeft vergroot. De nieuwe politieorganisatie dreigt zich los te zingen van haar natuurlijke bestuurlijke omgeving. Daartoe is het nodig om het wettelijk gezag van de burgemeester te herstellen. De echte uitdaging schuilt echter in de verkleining van de afstand tussen politie en bevolking.

2 Voor dit artikel hebben we gebruikgemaakt van de analyse en onderzoeksbevindingen ten aanzien van de Engelse lokale veiligheidszorg, gepubliceerd in de studie *Who Patrols the Streets? An International Comparative Study of Plural Policing* (Terpstra et al. 2013). Tevens heeft een van de auteurs van dit artikel desk research verricht met betrekking tot onder andere de PCC's.

## 2 Voorgeschiedenis: lokaal versus centraal onder New Labour

Het beleid van New Labour (1997-2010) was ambivalent van aard. Het zette vanaf het begin sterk in op de lokale preventie en bestrijding van overlast en anti-sociaal gedrag. Daarmee nam Labour afstand van de destijds dominante logica dat de belangrijkste politietaak bestaat uit 'boeven vangen' (Barker & Crawford 2013). Maar in feite hinkte het steeds op twee gedachten: enerzijds een veiligheidszorg die tegemoet zou komen aan de wensen van de lokale bevolking, anderzijds een centrale aansturing door middel van prestatiemeting. De sleutel formule van New Labour was: 'national framework, local delivery'.

New Labour legde meer nadruk op de preventie van criminaliteit dan de conservatieve regeringen hadden gedaan. Ook ging veel aandacht uit naar samenwerking met partners op lokaal niveau. De politie zou niet de enige eigenaar zijn van criminaliteits- en overlastproblemen. Ook het gemeentebestuur en instanties als scholen en woningcorporaties werden voortaan verantwoordelijk gehouden voor de veiligheidszorg. Onder de *Crime and Disorder Act* van 1998 kwam de verantwoordelijkheid voor vermindering van criminaliteit en overlast te liggen bij nieuw op te richten samenwerkingsverbanden: de *Crime and Disorder Reduction Partnerships* (CDRP's).

Bij de aansturing van deze *partnerships* nam de marktgeoriënteerde filosofie van het zogenoemde New Public Management (NPM) – kort gezegd: prestatie sturing – een centrale plaats in. De *Police Reform Act* van 2002 introduceerde een gedetailleerd raamwerk van kwantificeerbare targets en er ontstond een 'auditcultuur'. Omdat de lokale *partnerships* onderling sterk verschilden, zou uniformering noodzakelijk zijn. De *partnerships* moesten *evidence-based* gaan werken; strategieën die niet bewezen waren, werden als onnuttig en inefficiënt aan de kant geschoven. Het Home Office beijverde zich in het aanreiken van kant-en-klare modellen om 'wat werkt' aan de man te brengen. De *partnerships* kwamen geheel in het teken van 'meetbaar succes' te staan.<sup>3</sup>

Naast de ontwikkeling van de *partnerships* was er na 2000 sprake van een revitalisering van *community policing*, aanvankelijk onder de noemer van *reassurance policing* (Innes & Fielding 2002). Door zichtbaar aanwezig te zijn op straat zouden burgers het gevoel krijgen dat 'alles onder controle is' en dat wanorde en overlast worden aangepakt. Na een succesvolle evaluatie van *reassurance policing* werd het programma landelijk geïmplementeerd middels het *National Neighbourhood Policing Programme*. Binnen dat programma hebben alle korpsen zogenoemde *safer neighbourhood teams* geïntroduceerd die hun taken afstemmen op de problemen die door bewoners als meest nijpend worden gezien. Onder New Labour werd dus flink geïnvesteerd in een lokaal georganiseerde politie, maar deze werd binnen een centralistisch keurslijf geperst.

Er was onder Labour een aanhoudende roep om minder en grotere korpsen. In 2005 probeerde New Labour om de 43 bestaande korpsen te doen opgaan in een klein aantal 'strategische' politiekorpsen (HMIC 2005). Het politiestelsel zou te verdeeld zijn om belangrijke problemen zoals terrorisme adequaat aan te pakken.

3 Voor kritiek op die ontwikkelingen zie Hughes e.a. 2002, Phillips e.a. 2002 en Crawford 2006.

Deze poging mislukte overigens. Politiekorpsen kwamen bovendien in toenemende mate onder dictaat van nationale lichamen te staan, zoals Her Majesty's Inspectorate of Constabulary (HMIC), de Audit Commissions en de Police Standards Unit (PSU). Deze lichamen leggen zich toe op standaardisering van politiewerk. Ook was er een grotere invloed van de Association of Chief Police Officers (ACPO) te bespeuren, waardoor de besluitvorming op het nationale niveau werd versterkt. Voor de aanpak van de georganiseerde misdaad werd weer een ander instituut opgericht, de National Crime Agency (NCA). Ten slotte is de invloed van het Home Office toegenomen, onder andere door introductie van de driejaarlijkse National Policing Plans (vanaf de *Police Reform Act* in 2002) (Mawby & Wright 2008).

Kortom, ondanks de retoriek van lokale samenwerking is gedurende het lange bewind van New Labour de politieorganisatie feitelijk juist gecentraliseerd geraakt. Door de ver reikende invloed van audit- en inspectielichamen en het regime van afrekenen op prestaties was het politiewerk alleen nog in naam lokaal. De targets van het Home Office, en niet de lokale belangen, bepaalden de prioriteiten (Loveday 2013).

### 3 De recente hervormingen en de druk om te bezuinigen

Voor buitenstaanders lijken de hervormingen van de huidige coalitieregering verrassend. In de jaren tachtig en negentig waren de conservatieven voorstanders geweest van een centralistische aanpak, terwijl Labour juist lokale dimensies had toegevoegd aan het politiewerk (Jones & Van Sluis 2012). Maar de conservatieven groeiden geleidelijk toe naar een meer lokale aanpak van onveiligheid. Al in 2003 publiceerde de conservatieve denktank Policy Exchange een studie over een lokaal verankerde politiezorg, getiteld *Going Local. Who Should Run Britain's Police?* (Loveday & Reid 2003). De conservatieven herontdekten de *community*.

Bij het aantreden van de coalitieregering in 2010 (een coalitie van conservatieven en liberaal-democraten, onder leiding van premier David Cameron) werd uitdrukkelijk stelling genomen tegen het centrale management van politieprestaties. Het vaststellen van de targets moest worden verschoven naar het lokale niveau. Zo zouden misdaadstatistiek en misdaadkaarten publiek beschikbaar moeten komen. De politie zou sterker lokaal verantwoordelijkheid moeten afleggen. Vooral de nieuwe rechtstreeks verkiesbare politiebestuurder (PCC) heeft een radicale omslag teweeggebracht. Deze democratisering is in zekere zin zelfs de complete antithesis van de conservatieve kijk op het politiesysteem die decennia lang invloedrijk was. De recente politiehervorming wordt dan ook de meest ingrijpende sinds meer dan een halve eeuw genoemd.

Om een beeld te krijgen van de ingrijpende veranderingen gaan we eerst in op de bezuinigingen, de gevolgen ervan voor de politieorganisatie, de privatisering en uitbesteding van diensten, en de hernieuwde belangstelling voor vrijwilligers. In de volgende paragraaf worden de ontwikkelingen met betrekking tot de PCC's toegelicht.

Bas van Stokkom, Henk Greven & Hans Boutellier

Mede door de noodzaak te bezuinigen brak de coalitieregering met de gewoonte om steeds meer geld te pompen in de politie. De formule 'bigger budget = more staff = better policing' moest worden doorbroken. De uitgaven voor politie waren in de periode 1999-2009 met 88% gestegen (Loveday 2013). Door haar middelen 'slimmer' in te zetten zou de politie sterk kunnen afslanken. De coalitieregering kondigde aan dat tussen 2010 en 2014 25% op het landelijke budget zou worden gekort (Barker & Crawford 2013). Volgens het rapport *Policing in Austerity. One Year on* van Her Majesty's Inspectorate of Constabulary (HMIC 2012) zouden in 2015 meer dan 30.000 banen moeten zijn geschrapt; ook zouden duizenden banen in het frontlijnwerk moeten verdwijnen.

Veel van het hervormingsprogramma van de coalitie was eerder uiteengezet in het programma van het conservatieve schaduwkabinet, *Policing for the People* (Herbert 2007). Dat rapport brak een lans voor grotere transparantie en verantwoording, plus aanpassing van salarissen en arbeidsvoorwaarden, omdat de uitgaven voor politie de pan waren uitgerazen. De conservatieven durfden zich ook te keren tegen de invloedrijke ACPO, die al lange tijd met succes had gelobbyd voor verdere groei van het politiebudget. Ian Birrell, een invloedrijke conservatieve adviseur, schreef:

'They (the police) have stumbled from disaster to disaster in recent years despite lavish funding and unyielding political support. Undermined by poor leadership they have bingled high profile cases, botched investigations, shot dead people without cause, misled the public, misused terror legislation and harassed ethnic minorities. Meanwhile poor handling of low level crimes has eroded public support.' (geciteerd in Loveday 2013).

Dit soort hilarische bewoordingen zal in Nederland niet gauw worden gehoord. Maar de conservatieven hebben ook degelijke rapporten geschreven over het in hun ogen veel te ver doorgeschooten politiebudget. Volgens de conservatieve denktank Policy Exchange (Loveday & McClory 2007a; 2007b) zouden onder meer de volgende maatregelen moeten worden genomen: afschaffing van contracten voor onbepaalde tijd, bevordering op basis van prestatie in plaats van anciënniteit, beloning van de politie overeenkomstig andere veiligheidsprofessionals, het aanpakken van extra uitkeringen en bonussen, en versoepeling van het ontslagrecht.<sup>4</sup> Om de politiebureaucratie terug te dringen moest de politieorganisatie worden geënt op een standaardbedrijf binnen de private sector. Daarmee zouden de kosten kunnen worden verminderd ('to get more out of less').

Ook wordt veel verwacht van een verdere privatisering van politiefuncties. Korpsen kunnen, volgens Policy Exchange, verschillende diensten gezamenlijk uitbesteden, zoals humanresourcesmanagement, informatie- en communicatietechnologie, financiën en pensioenen. In de praktijk zouden kleine, specifieke contracten het beste kunnen werken, waarbij een korps niet afhankelijk wordt van één partij (Loveday & McClory 2007b). Via het programma *Business Partnering for Police* staat de overheveling van backofficefuncties naar de private sector

4 Zie hiervoor ook: de nationale auditcommissie (HMIC 2010).

stevig op de agenda (Loveday 2013). Al voor de coalitieregering aan de macht kwam, had de Lincolnshire Police een contract van 200 miljoen pond met G4S gesloten om onder meer de bemensing van een politiebureau op zich te nemen. Taken als bewaring van verdachten, baliewerk en interne controle worden voortaan door de beveiligingsfirma verricht. De korpsen van West Midlands en Surrey hebben vervolgens meer omvattende initiatieven genomen, waarbij 1,5 miljard pond zou worden aanbesteed. Na het debacle van G4S, het beveiligingsbedrijf dat niet in staat bleek het veiligheidspersoneel voor de Olympische Spelen in Londen (juli 2012) te leveren, staan deze omvangrijke plannen weer ter discussie (Barker & Crawford 2013). De vermarkting van de publieke veiligheidszorg stuitte overigens op felle kritiek. Bovendien blijkt het in de praktijk moeilijk om backoffice-functies geheel uit te besteden (Barker & Crawford 2013).

Naast privatisering en uitbesteding zijn er plannen om in sterkere mate *special constables* en andere vrijwilligers in te zetten. In het rapport *Policing in Austerity* van het HMIC (2012) wordt het voornemen geuit om het aantal *special constables* in Engeland en Wales te laten toenemen van 15.500 in 2010 tot 24.500 in 2015. Deze politievrijwilligers zouden volgens het rapport ook politiewerk in de publieke ruimte op zich kunnen nemen en taken kunnen uitvoeren binnen de *safer neighbourhood teams*. Het rapport suggereert dat zij het gat kunnen opvullen dat door de reductie van de professionele politieagenten in de frontlinie zal ontstaan.

#### 4 De hernieuwde lokale oriëntatie

Te midden van alle hervormingen heeft de rechtstreekse verkiezing van de Police and Crime Commissioners (PCC's) het meeste stof doen opwaaien. Deze nieuwe politiebesteders worden geacht de kloof tussen de politie en het publiek te dichten. Zij moeten voorkomen dat korpschefs alleen maar naar het Home Office kijken bij de vaststelling van prioriteiten. De target-cultuur zou tot een 'tirannie van conformiteit' hebben geleid binnen de lokale politiediensten; door het centrale audit-regime sneuvelen bij voorbaat lokale initiatieven, aldus Loveday (2013). Deze politieonderzoeker pleitte al in 2003 voor de introductie van gekozen politiebesteders, zoals die al langer bekend zijn in de Verenigde Staten (Loveday & Reid 2003). Die bestuurszorg zou de excessen van een bureaucratische politie moeten tegengaan, korpschefs het vuur aan de schenen moeten leggen en betrokkenheid bij de buurt moeten vergroten. Zij zouden meer oog hebben voor lokale behoeften van de bevolking (Loveday 2013).

Opmerkelijk is hoezeer conservatieve auteurs hameren op lokale behoeften van de bevolking. De eerste zinnen van een Policy Exchange-rapport (Chambers 2009) lezen als een radicale kritiek op het technocratische New Labour-beleid:

'Local policing in England and Wales is in desperate need of democratic renewal. Home Office micromanagement has undermined public confidence in the service and weakened the historic bonds between the police and the communities they serve, placing strain on the Peelian principle that "the police

Bas van Stokkom, Henk Greven & Hans Boutellier

are the public, and the public are the police.” A generation of officers has entered the service working towards centrally-imposed targets rather than community priorities. (...) Greater local accountability would drive a radical change in policing culture, orienting chief officers to local needs rather than Home Office priorities.’

Bijzonder is ook dat conservatieven – anders dan voorheen – veel waarde hechten aan de invloed van het electoraat. Een voormalige schaduwminister voor Binnenlandse Zaken zei in dat verband: ‘We will put each local police force under the direct, democratic control of local people. That means wherever you live, your chief constable will answer to someone you elected’ (geciteerd in Newburn 2012, 33).

De rechtstreekse verkiezing van deze politiebesteders (en aanstelling voor vier jaar) zou kunnen waarborgen dat niet de regering, maar het publiek de instantie is waaraan de politie verantwoording moet afleggen. In het *Business Plan 2011-2015* (Home Office 2010a) maakt de coalitieregering zich sterk voor het teruggeven van de macht aan de burgers; de normen voor politieprestaties zouden door de lokale gemeenschappen moeten worden bepaald. In het rapport *Policing in the 21st Century: Reconnecting Police and the People* (Home Office 2010b) worden deze politiebesteders ‘krachtige vertegenwoordigers van het publiek’ genoemd, die onder andere moeten zorg dragen voor een verbeterde verantwoording en het vergroten van publieke betrokkenheid bij de politie. In optimistische bewoordingen brengt het rapport de voordelen van PCC’s onder de aandacht: er zou onder meer een groter publiek engagement bij het lokale politiebeleid ontstaan in termen van bepaling van prioriteiten en actief burgerschap. Het kiezen van PCC’s zou tot meer transparantie leiden en de inspraak voor burgers vergroten. Een politieke verantwoordingsplicht zou beter werken dan een formele staatskundige verantwoording (zie ook Baldi & LaFrance 2012).

De PCC’s nemen onder meer de volgende taken op zich: het bepalen van de strategische richting van het politiekorps, het beheren van de uitgaven en het management binnen het korps, en het aanstellen van de korpsleider en andere leden van de korpsleiding (Home Office 2011). Daarnaast zijn Police and Crime Panels ingesteld om toezicht te houden op het werk van de PCC’s. De panels zijn samengesteld uit raadsleden uit elke gemeente binnen de politieregio en onafhankelijke (burger)leden.<sup>5</sup> De panels zouden machtsmisbruik van de nieuwe bestuurders moeten zien te voorkomen (‘checks and balances’).

Daarbij speelt dat vooral de conservatieven ontevreden waren over de rol van de Police Authorities, de onafhankelijke toezichthoudende lichamen bestaande uit raadsleden en onafhankelijke leden uit de lokale bevolking (vaak rechters en andere notabelen). Deze wat ingeslapen toezichtslichamen, die te weinig werk maakten van controle en toezicht op de politie (Raine & Keasey 2012, 125), werden overbodig geacht.

5 Website van Home Office, [www.homeoffice.gov.uk/police/police-crime-commissioners/public-accountability/](http://www.homeoffice.gov.uk/police/police-crime-commissioners/public-accountability/), (9 oktober 2012).

De invoering van de PCC's is met veel kritiek gepaard gegaan. Door Labour, korpschefs, de politievakbond en veel politiewetenschappers wordt de invoering van de nieuwe politiebesteders doorgaans betreurd. De PCC's zouden de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de politie ondermijnen; mogelijk gaan politici met een populistische signatuur zich kandidaat stellen (met het risico dat minderheidsgroepen onderworpen gaan worden aan 'crackdowns on crime'). PCC's zouden de korpschef naar believen kunnen ontslaan en zich te veel bemoeien met operationele zaken. Loveday (2013) onderkent dat PCC's een politisering van de politie teweeg kunnen brengen (zoals in de Verenigde Staten vaak het geval is, inclusief de vermenging met partijpolitiek). Hier brengt hij echter tegenin dat juist de bescherming van de onafhankelijkheid van de politie misbruik van gezag en bureaucratie in de hand heeft gewerkt.

Ian Loader is een van de weinige wetenschappers die de PCC's heeft ondersteund, en wel vanuit een 'progressief' participatieperspectief.<sup>6</sup> De politieorganisatie zou er in zijn ogen democratischer door kunnen worden, het vertrouwen in de politie kan groeien, korpschefs worden gedwongen aandacht te geven aan lokale problemen en zouden zelfs sociale rechtvaardigheid in het politiewerk (vooral in achterstandswijken) kunnen vervlechten.

Dat politisering zich inderdaad kan voordoen, bleek na de verkiezingen van de PCC's in november 2012. De eerste beslissing die Bob Jones – de nieuwe PCC voor West Midlands – nam, was het terugdraaien van het voorgenomen (en controversiële) 'business partner scheme' van het korps, waarin ver reikende afspraken met de private sector waren gemaakt om politietaken over te nemen. De beslissing van Jones was niet genomen op grond van efficiencyoverwegingen; zijn overtuiging om de kerntaken van de politie in publieke handen te houden gaf de doorslag (Lister 2013). Volgens Lister zien we in het algemeen de gebruikelijke nadelen van een electoraal systeem terug in de verkiezingen van de PCC's: steun verkrijgen door mooie verkiezingsbeloften en zo veel mogelijk ambten binnen de partij zien te halen.

#### *Meer rekening gehouden met lokale behoeften?*

Het is de vraag of PCC's wel in alle opzichten tegemoet kunnen komen aan de lokale vraag. Zij functioneren namelijk op regionaal niveau, dat een tamelijk uitgebreid geografisch gebied beslaat, en de burgerij zou deze bestuurders nog altijd als afstandelijk kunnen zien (Jones & Van Sluis 2012). Een ander punt is dat centrale overheden niet geneigd zijn om de macht naar de regio's over te hevelen. Zolang driekwart van het budget van de regiokorpsen van de centrale overheid blijft komen, is het onwaarschijnlijk dat de controle van Whitehall zal afnemen (Newburn 2012; ook Mawby & Smith 2013).

Belangrijker is evenwel dat er ondanks de komst van PCC's weinig tekenen zijn van toegenomen publieke belangstelling voor het lokale politiebeleid. Bij de eerste

6 [www.ippr.org/articles/56/7957/progressive-police-and-crime-commissioners-an-opportunity-for-the-centre-left](http://www.ippr.org/articles/56/7957/progressive-police-and-crime-commissioners-an-opportunity-for-the-centre-left).



verkiezingen van PCC's voor 41 korpsen (zonder Groter Londen en Londen-City) in november 2012 kwam slechts 16% van de bevolking opdagen.<sup>7</sup>

De vraag is bovendien of de PCC's hun rol gaan waarmaken. De door het Home Office verwoorde ambities liegen er niet om: het aanmoedigen van 'greater public – rather than Whitehall – ownership of force performance' en het promoten van 'greater public engagement in policing' (Home Office 2010b). Het staat te bezien of de nieuwe bestuurders erin zullen slagen daadwerkelijk contact te leggen met de bevolking en samen met de bevolking over het politiebeleid te communiceren.

Mawby en Smith (2013) geloven niet dat die doeleinden haalbaar zijn. Uit hun analyse van de verkiezingen van eind 2012 blijkt dat de belangen van de grote politieke partijen veelal de doorslag gaven. Dat is mede te wijten aan het feit dat het onafhankelijke kandidaten moeilijk is gemaakt mee te dingen (door de vereiste om 5000 pond als borg te betalen, die alleen wordt teruggestort bij het behalen van meer dan 5% van de stemmen). Van de 192 kandidaten (voor 41 posten) was de helft afkomstig uit de twee grote partijen. De andere helft bestond uit kandidaten van overige partijen en onafhankelijke kandidaten. Deze onafhankelijke kandidaten (n = 53) pleitten ervoor de politiek buiten het politiebeleid te houden en verwoordden in sterkere mate lokale visies. Onder hen zien we voornamelijk lokale notabelen, onder wie voormalige leden van de Police Authorities, (oud-)rechters en voormalige politiechefs.

De conservatieven wonnen in zestien regio's, Labour deed dat in dertien regio's. De onafhankelijke kandidaten wonnen in twaalf regio's. De PCC's van de twee grote partijen laten volgens Mawby en Smith de landelijke partijbelangen doorklinken hoewel zij zeggen op te komen voor de lokale zaak. Of het lokale bestuur over de politie wel gediend is met de PCC's, is volgens de auteurs de vraag. Zij zijn onvoldoende representatief voor de bevolking in de politieregio, ofwel omdat zij de nationale partijlijn volgen, ofwel omdat zij behoren tot het lokale establishment waaruit de leden van vroegere Police Authorities werden betrokken. Een adequate verdediging van lokale belangen en behoeften klinkt volgens de auteurs onvoldoende door.

## 5 De hervormingen in Engeland en Wales: een balans

Het ambitieuze hervormingsprogramma dat de coalitieregering heeft doorgevoerd, vormt een radicale breuk met de tendensen van bureaucratisering en centralisering onder de Labour-regering. Hoewel New Labour ook injecties had gegeven aan de lokale politie, is de democratische verantwoording van het lokale politiebeleid in die regeerperiode verder verzwakt, onder andere door het centraal opgelegde prestatie-management. De toenemende invloed van centrale politielichamen is feitelijk de dominante trend van de jaren na 2000 geweest (Jones 2008; Newburn 2008). Er is sprake van een 'creeping centralism', met een steeds machtiger Home Office en de oprichting van nieuwe nationale politie-instituten,

7 [www.telegraph.co.uk/news/uknews/law-and-order/9685097/Theresa-May-defends-Police-Commissioner-elections-after-low-turnout.html](http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/law-and-order/9685097/Theresa-May-defends-Police-Commissioner-elections-after-low-turnout.html) (3 januari 2013).

waaronder de National Crime Agency (Terpstra & Fyfe 2013). De politie werd door het publiek meer en meer gezien als een afstandelijke bureaucratie die zich was gaan richten op landelijk beleid, maar niet op behoeften van lokale gemeenschappen (Lister 2013).

Het hervormingsprogramma vormt ook een breuk met het klassieke conservatieve beleid ten aanzien van politie en 'law and order'. Volgens sommigen is de lokaliseringsagenda een curieuze 'volte face' binnen het denken van de conservatieven, die tot aan de jaren negentig grotere lokale controle van de politie ferm van de hand wezen (Lister 2013). Opmerkelijk is ook dat de conservatieven niet louter meer de vertolker zijn van stringenter handhaven en grotere politiesterkte. Er klinken nu geheel andere geluiden. Het vertrouwen van burgers in de politie kun je niet vergroten door meer agenten de straat op te sturen; betrokkenheid van de politie bij de lokale gemeenschap werkt beter (Chambers 2009). Het gaat niet om aantallen agenten, noch om targets; politiebeambten dienen goede contacten te onderhouden met de bevolking. Wat het publiek wil, moet doorklinken in de prioriteiten van de politie.

Het nieuwe beleid heeft grote gevolgen voor de politieorganisatie en de lokale veiligheidszorg. De Engelse politie heeft zwaar moeten inleveren op de begroting. De bezuinigingen gaan gepaard met een groter beroep op de private sector teneinde de efficiëntie van het politiewerk te vergroten. Er bestaat toenemende druk om in zee te gaan met beveiligingsbedrijven die backofficetaken moeten verrichten, zoals bewaring van verdachten. Men hoopt aldus kostenreductie te realiseren en het frontlijnpolitiewerk in stand te houden.

Het is ironisch dat de regering door de instelling van PCC's het toezicht op de politie heeft gedemocratiseerd, terwijl tegelijkertijd meer taken worden overgedragen aan het bedrijfsleven, dat zich juist onttrekt aan democratische controle (Barker & Crawford 2013). De Engelse hervorming bestaat met andere woorden uit een merkwaardig samenstel van meer markt en meer 'grassroots democracy'. Enerzijds is er het geloof dat vrije concurrentie tot beter toezicht en handhaving leidt, anderzijds gaat men ervan uit dat de bevolking betrokken wil zijn bij het lokale politiebeleid.

Over het succes van de nieuwe strategie valt nog niet zoveel te zeggen. Weliswaar is het aantal politievrijwilligers behoorlijk toegenomen, maar de lokale *partnerships* lijken met grote problemen te worstelen. Deze lokale netwerken kunnen nu flexibeler functioneren dankzij de versoepeling van de procedures. Zo zijn er geen centrale targets meer en is de selectie van wijkproblemen waarin geïnvesteerd gaat worden vrijer (Terpstra, Van Stokkom & Spreuwers 2013). Maar vanwege het uitblijven van subsidies lijken de *partnerships* momenteel een 'zachte dood' te sterven.<sup>8</sup> Dat is ook de reden dat veel andere lokale organisaties zich genooddakt zien te stoppen, vooral in de sfeer van opvang, zorg en werkvoorziening.<sup>9</sup>

De PCC's vormen het pronkstuk binnen het hervormingsprogramma. Zij moeten gezicht geven aan de lokale oriëntatie, en verantwoordelijkheid afleggen aan het

8 [www.crimetalk.org.uk/reviews/articles/619-the-crime-and-disorder-act-overlapping-legislation-or-a-forgotten-philosophy.html](http://www.crimetalk.org.uk/reviews/articles/619-the-crime-and-disorder-act-overlapping-legislation-or-a-forgotten-philosophy.html) (15 april 2013).

9 [www.guardian.co.uk/society/2013/mar/05/end-david-camersons-big-society](http://www.guardian.co.uk/society/2013/mar/05/end-david-camersons-big-society).

lokale electoraat. De coalitieregering heeft veel moeite gedaan de PCCs te promoten als ‘powerful representatives of the public’. Het enthousiasme van de regering over de nieuwe politiebesteders wordt (vooralsnog) niet gedeeld door de bevolking. De opkomst in november 2012 van 16% wijst erop dat de bevolking weinig interesse lijkt te hebben in deze nieuwe bestuurders. Volgens een kritische lezing zijn vooral de oligarchieën van Labour en de conservatieven met de PCC-posten aan de haal gegaan (Mawby & Smith 2013). Uiteraard is het in dit stadium niet mogelijk om het functioneren van PCC's nauwgezet te beoordelen en na te gaan of de bevolking PCC's daadwerkelijk op prijs stelt. Niettemin leren de eerste Engelse ervaringen dat PCC-verkiezingen de afstand tussen bevolking en politie niet hebben weten te verkleinen.

## 6 Het nieuwe Nederlandse politiestelsel en zijn tekorten

Wat kunnen we nu leren van de Engelse politiehervorming? Zouden we net als de Engelsen het politiebeleid sterker kunnen afstemmen op de behoeften en wensen van de lokale bevolking? Tegen de achtergrond van de recente intrede van de Nationale Politie ligt die vraag bepaald niet in de rede. In Nederland is gekozen voor een geheel andere inbedding van de politieorganisatie. Het Nederlandse regeerakkoord (Ministerie van Algemene Zaken 2012) spreekt niet over decentralisatie en verantwoording aan de burger op lokaal niveau, laat staan over de verkiezing van regionale politiebesteders. Met de nieuwe structuur wordt het uitgangspunt van het Nederlandse politiestelsel ‘decentraal, tenzij’ definitief losgelaten (Terpstra & Gunther Moor 2012, 453). Het nieuwe politiestelsel helt zwaar over naar dienstbaarheid op afstand van de bevolking. We gaan in het navolgende eerst in op de verzwakte lokale inbedding van de politie ten gevolge van schaalvergroting en vervolgens op het democratische tekort. We laten andere aspecten van de Nationale Politie, zoals de (volgens velen dubieuze) claim dat centralisering de bureaucratische last kan verlichten, onbesproken.<sup>10</sup>

### *Schaalvergroting*

Binnen de politie wordt doorgaans niet getwijfeld aan het belang van maatschappelijke inbedding. Kuijs (2010), oud-voorzitter van de Raad voor Korpschefs, benadrukt dat de kern van het politiewerk zich in de wijk bevindt. Een stevige lokale verankering van politiewerk is volgens hem noodzaak. Dat betekent dat het lokale gezag prioriteit kan geven aan de politie-inzet, waaraan capaciteit gekop-

10 Zie o.a. Terpstra & Gunther Moor 2012; Raad van State 2011. In Engeland is de inefficiëntie van een centrale politieorganisatie al eerder scherp bekritiseerd. In vele publicaties heeft Loveday (zie o.a. Loveday 2013) gewezen op o.a.: een overbodige politiehierarchie bestaande uit diverse bestuurslagen, verlengde ketens van aansturing, controle via nauwgezet centrale targets, geen zeggenschap over lokale budgetten, een toename van de omvang van (moeilijk te managen) basisteams, een grotere opwaartse druk richting seniorfuncties, toename van inflexibele functies, de doorgroei van een improductieve laag van ondersteunend personeel/*civilian staff*, een verdere groei van specialismes (en daarmee papierwerk) die ten koste gaat van zichtbaar politiewerk, een verdere gerichtheid op de (bureaupolitiek van de) interne organisatie, en een verdere ‘downgrading’ van politiewerk op straat.

peld wordt. Nog voorafgaand aan de intrede van de Nationale Politie constateerde hij dat de afstand tussen de lokale politiek en de politie te groot was geworden. 'Als het gaat over openbare orde, de inzet van de wijkagent en de extra inzet voor bepaalde acties, moet de raad kunnen bepalen wat goed is voor de gemeenschap. Er is een prioriteitstelling nodig waarin de burgers zich kunnen herkennen' (Kuijs 2010, 23).

Met de komst van de Nationale Politie lijkt de lokale inbedding echter te zijn verzwakt. In de eerste plaats is er sprake van een aanzienlijke schaalvergroting van de basisteams. Het aantal basisteams is teruggebracht van 374 tot 168. Die teams zijn weliswaar sterker bezet, maar de integratie van de teams in de lokale gemeenschap wordt er volgens Straver niet door bevorderd (2013, 120). Vaak beschikken gemeenten met tussen de 100.000 en 200.000 inwoners maar over één basisteam. Veel waarnemers verwachten dat daardoor de afstand tot de concrete problematiek in wijk, dorp of stadsdeel groter zal worden, de blijvende rol van de wijkagenten ten spijt (Terpstra & Gunther Moor 2012; Straver 2013). Op die schaal komen politiemensen minder toe aan persoonlijke verantwoordelijkheid voor orde en veiligheid. Het is ook geen schaal waarop basisteamleden relaties met burgers kunnen opbouwen (Straver 2013).

Cyrille Fijnaut – de onvermoeibare pleitbezorger van politieke schaalvergroting – onderkent dat de indeling in tien gewesten ongelukkig gekozen is en dat de politieorganisatie idealiter aan de 34 grote gemeenten opgehangen had moeten worden. Hij onderkent ook dat de (grote) gemeente het 'natuurlijke' werkterrein is van de politie. In zijn woorden: ten onrechte is de gemeente als organisatorische eenheid binnen het nationale korps miskend (Fijnaut 2012).<sup>11</sup>

#### *Het democratisch tekort*

Een tweede gevolg van de Nationale Politie heeft betrekking op democratische sturing en controle. Burgemeesters hebben nauwelijks nog mogelijkheden om hun lokale gezag te realiseren, en gemeenteraden hebben minder mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de politie (Terpstra & Gunther Moor 2012). De Raad van State concludeert dat de versterking van lokale verantwoording binnen het nieuwe bestel niet kan worden gerealiseerd. Het uitgangspunt dat het beheer het gezag volgt, is geheel losgelaten. Het gemeentebestuur beschikt alleen nog over 'zachte' bevoegdheden in de sfeer van overleg en advies. Kortom, het beheer is leidend geworden en het 'lokaal gezag moet maar proberen er het beste van te maken' (Terpstra 2011).<sup>12</sup>

De geschetste ontwikkeling komt overigens niet als verrassing. De band tussen de lokale gezagsdrager en de politie was al met de intrede van het regionale stelsel in 1993 veel losser geworden. In veel gemeenten werd al sinds die tijd een gebrek aan invloed op de politie ervaren (Tops e.a. 2010). Raadsleden hadden het gevoel

11 Men zal in Fijnauts analyses trouwens tevergeefs zoeken naar termen als burgerparticipatie en medezeggenschap over de prioriteiten van de politie. Zijn overigens imposante werk kenmerkt zich door een klassieke staatkundige en regenteske visie met veel aandacht voor de overheid en het bevoegde gezag.

12 Vanuit bestuursrechtelijke hoek hebben Hennekens (2013) en Koopman (2013) deze kwestie scherp bekritiseerd.

Bas van Stokkom, Henk Greven & Hans Boutellier

dat regionale en landelijke prioriteiten het politiebeleid bepaalden en dat zij er niet meer over gingen (Straver, Ulrich & Van Duijneveldt 2009).<sup>13</sup> Aandacht voor politie en veiligheid beperkte zich vooral tot incidenten; een grondige bespreking van het veiligheids- en politiebeleid vond nauwelijks plaats. Deze ‘depolitiserings’ van het politie- en veiligheidsbeleid houdt volgens Straver en collega’s (2009, 25) risico’s in voor de legitimiteit van de politie.

Bezien vanuit het perspectief van openbaar bestuur is de Nationale Politie neergezet als een ‘wankel kaartenhuis’ (Koopman 2013) dat veel stut- en herinrichtingswerkzaamheden met zich zal brengen. Het evenwicht tussen centraal en decentraal is zoek. Volgens Straver (2013) moeten de gemeenten weer invloed gaan claimen. Het gaat om ‘hun’ orde en veiligheid. Tot nu toe hebben de gemeenten dat gebrek aan invloed laten passeren omdat ze best tevreden zijn over de responsiviteit van de politie (Straver 2013, 124), maar het is de vraag of dit zo zal blijven.

## 7 Versterking van de lokale factor

In deze laatste paragraaf formuleren we enkele oplossingsrichtingen met betrekking tot de bestuurlijke en maatschappelijke inbedding van de politie.

### *Bestuurlijke inbedding: zeggenschap en verantwoording*

Zoals uiteengezet: de zeggenschap van de bevolking over het lokale veiligheidsbeleid – wat het Engelse beleid nadrukkelijk tracht te bevorderen – speelt in Nederland geen enkele rol. Verantwoording naar de lokale bevolking is eenvoudigweg geen thema. De invoering van een gekozen politiebestuurder zoals in Engeland heeft plaatsgevonden, lijkt ons echter niet wenselijk. Het is onverstandig het toezicht op de lokale politie door partijpolitieke ‘bazen’ te laten verrichten. Er gaan dan te veel oneigenlijke belangen meespelen. We dienen aan te sluiten op de reeds voorhanden structuur van *checks and balances*, waarin de burgemeester – anders dan in Engeland – vanouds de *gezaghebbende* partij is.<sup>14</sup>

Probleem is echter dat binnen het huidige stelsel dat gezag niet ten volle geëffectueerd kan worden. De burgemeester kan binnen het nationaal beheerd systeem in feite geen kant op. Binnen de regionale eenheden bestaat weinig onderhandelingsruimte om de politiesterkte af te stemmen op de lokale behoefte. Wil er sprake zijn van zeggenschap en verantwoording op gemeentelijke niveau, dan is

13 Ook de studie van Van der Torre-Eilert, Bergsma en Van Duin (2010) gaf aan dat de invloed van de lokale politiek op de politie beperkt is. Gemeenteraadsleden maken zich zorgen over de lokale inzetbaarheid van de politie en de zeggenschap van het lokale bestuur. Twee derde van de raadsleden vindt dat er meer gemeentelijke toezichthouders moeten worden aangesteld; 55% is voor herinvoering van de gemeentepolitie. Zie ook het onderzoek van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (2011).

14 We laten hier het regionale democratische gat (de problematiek rondom de nieuwe functionaris van regioburgemeester) en het gebrekkige toezicht op de Nationale Politie buiten beschouwing. Met Terpstra en Gunther Moor (2012, 456) kunnen we beamen dat een onafhankelijk toezichtsorgaan te prefereren is boven de huidige regeling, waarin de minister zelf is belast met inspectie op zijn eigen werk.

een burgemeester met doorzettingsmacht nodig die daadwerkelijk greep heeft op het politiebeheer en -budget (voor wat betreft openbare orde en noodhulp). Verder zou de gemeenteraad een grotere stempel kunnen drukken op de jaarplannen waarin de inzet van de politie is geregeld (Hennekens 2010).

Om het gezag van de burgemeester daadwerkelijk te herstellen, en dat betekent tevens besluitvorming over het politiebudget, zal reparatieve wetgeving nodig zijn. De vraag is of in Nederland de politieke moed bestaat om te kiezen voor een sterkere lokale democratie ten aanzien van de politie. Tekenend is dat Nederland in feite nooit heeft beschikt over onafhankelijke toezichthoudende raden op de politie, zoals de voormalige Police Authorities in Engeland of de politieraden in België. De publieke invloed op de politie is in Nederland altijd minimaal geweest. In het licht van de Engelse ervaringen moet echter worden beseft dat het opvijzelen van bevoegdheden van het lokale bestuur niet volstaat om ervoor te zorgen dat de lokale behoeften en wensen van de bevolking in sterkere mate doorklinken in het politiebeleid. Ook al zouden burgemeesters over doorzettingsmacht beschikken, de vraag is in hoeverre zij oog hebben voor die behoeften en wensen. Wellicht houden burgemeesters zich vooral bezig met grotere openbare-ordeproblemen, misdaad- en drugsbestrijding en andere aanpakken waarop zij kunnen scoren, en hebben ze weinig feeling met de aanpak van onveiligheid in de wijken.

#### *Maatschappelijke inbedding: afstemming op lokale behoeften*

Hoe kan de relatie tussen politie en lokale gemeenschap worden versterkt? Hoe kunnen we stimuleren dat burgers de politie als 'hun politie' zien? We brengen daarvoor drie aanbevelingen onder de aandacht.

Ten eerste zou naar een andersoortige politiecultuur gestreefd kunnen worden, waarin de interne gerichtheid minder groot is. Binnen de politie is een breder blikveld nodig, en een kritischer instelling (Terpstra 2011). De politie is in veel opzichten nog altijd een gesloten bolwerk. Die gebrekkige maatschappelijke inbedding heeft onder meer te maken met haar gerichtheid op planning- en registratiesystemen; een systeemgedreven manier van werken waardoor men snel met de rug naar de samenleving staat.

Ten tweede kan versterkt worden ingezet op 'buurt bestuurt'-projecten, waarbij de drempel om te participeren laag ligt en de politie en andere professionals de burger nadrukkelijk uitnodigen aan te geven welke aanpakken nodig zijn. De politie zou veel aan vertrouwen en legitimiteit winnen wanneer ze permanent haar gezicht in 'moeilijke' wijken laat zien, ook om bewoners, winkeliers, leraren en ouders te stimuleren de informele sociale controle zelf ter hand te nemen. Daarbij is veel te winnen bij een goed gebruik van de sociale media (zoals Twitter).

Ten derde valt te overwegen experimenten te starten met lokale adviesraden Openbare Orde en Veiligheid (OOV-raden). Deze advieslichamen zouden vooral de beschikbaarheid van de politie voor burgers moeten bevorderen en meer in het bijzonder kunnen investeren in contacten tussen politie en minderheden. De uitdaging is om ervaren mensen in die raden te krijgen die bekend zijn met veiligheidsproblemen op wijkniveau en die goede contacten hebben met de bevolking. De OVV-raden zouden kunnen bestaan uit burgers die worden benoemd op grond van hun (professionele) kennis van de veiligheidszorg en een groep burgers die

per loting wordt aangewezen (Van Reybroeck 2013). Op die manier zouden vertegenwoordigers van het volk (zonder politieke netwerken of bestuurlijke kruiwagens) zich daadwerkelijk over de lokale veiligheidszorg kunnen uitspreken. Deze oplossingsrichtingen maken weinig kans binnen een nationaal korps waarin bestrijding van (georganiseerde) misdaad de overhand heeft en waarin preventie van overlast en wanorde slechts een marginale rol is toebedeeld (Hennekens 2013). Mocht het daar bij blijven, dan zullen de ‘robuuste’ basisteams naar onze verwachting steeds minder in staat zijn om te beantwoorden aan de lokale behoeften van de bevolking. Vervolgens is de kans groot dat de lokale politiek verder gestalte zal geven aan de ‘nieuwe gemeentepolitie’: het aanstellen van stadswachten en bijzondere opsporingsambtenaren in de openbare ruimte.<sup>15</sup> Mocht ‘blauw op straat’ verder in de knel komen ten gevolge van forse bezuinigingen, dan zal het lokaal bestuur mogelijk gaan investeren in goedkopere private buitengewoon opsporingsambtenaren. Misschien zal dan ook meer werk worden gemaakt van het betrekken van politievrijwilligers. De kans bestaat dus – tegengesteld aan de doeleinden van standaardisering en uniformering – dat de Nationale Politie zal resulteren in een verdere fragmentatie van *policing*-functies op lokaal niveau (Terpstra & Fyfe 2013).

## 8 Besluit

In deze bijdrage hebben we uiteengezet hoe in Engeland het politiestelsel is aangepast en welke gevolgen dat met zich brengt voor de betrokken partijen. Heel anders dan in Nederland is gekozen voor een lokalisering van politieke verantwoording en een direct democratische verkiezing van een regionale politiebesteder. De coalitieregering beoogt daarmee de politie dichter bij de bevolking te brengen. De beleidsmakers in Engeland richten het vizier op de burger, op de samenleving en op sociale verantwoordelijkheid. Het Engelse politieprogramma heet niet voor niets: *Policing in the 21st Century: Reconnecting Police and the People*. Retorisch klinkt dat beleid aantrekkelijk. De burger bepaalt. De politie is van de samenleving! Die frases zijn verfrissend vergeleken met de Nederlandse retoriek van grotere daadkracht en slagvaardigheid. De conservatieven hebben de taal van ‘empowering the public’ overgenomen. De vraag is of de ambities van lokaal engagement en participatie van de bevolking kunnen worden waargemaakt. Het enthousiasme van burgers om PCC’s te kiezen was niet bijster groot. De assumptie dat democratisering – door politiebesteders te kiezen – de lokale inbedding van de politie kan vergroten, lijkt dan ook ongegrond. Het is sowieso veel moeilijker de relatie tussen politie en burgerij te verstevigen dan de introductie van een gekozen politiebesteder suggereert. De Engelse ambities zijn veel te hoog. De coalitieregering lijkt het idealisme van radicale democraten te hebben overgenomen, inclusief de veronderstelling dat alle burgers hun stem willen laten horen en

15 Die ontwikkelingen hebben zich de laatste tien jaar in versterkte vorm voorgedaan: de politie trekt zich terug op de zogenaamde kerntaken en laat de handhaving van de ‘kleine norm’ steeds meer aan gemeentelijke functionarissen (Terpstra e.a. 2013).

bereid zouden zijn te participeren. De verkiezing van PCC's biedt weinig aanknopingspunten en is vanwege partijbelangen en politisering niet wenselijk. Net als in Engeland onder New Labour is in Nederland sprake van afnemende verantwoording richting lokale vertegenwoordigende lichamen. De vestiging van de Nationale Politie heeft die democratische tekorten verder geaccentueerd: democratische controle en verantwoording schieten op alle niveaus tekort. Ook in de nieuwe situatie heeft het lokale bestuur geen doorzettingsmacht en kan de burgemeester 'zijn' politiebeleid niet adequaat legitimeren. De komende tijd zullen ongetwijfeld pogingen in het werk worden gesteld om die 'gaten' te dichten.

## Literatuur

- Baldi, G. & C. LaFrance (2013) Lessons from the United States Sheriff on the Electoral Selection of Police Commissioners in England and Wales. *Policing*, 7(2), 148-157.
- Barker, A. & A. Crawford (2013) Policing Urban Insecurities through Visible Patrols: Managing Public Expectations in Times of Fiscal Restraint. In: R. Lippert & K. Walby (eds.), *Policing Cities: Urban Securitization and Regulation in a 21<sup>st</sup> Century World*. Londen: Routledge, 11-28.
- Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (2011) *Raadsliden en veiligheid, onderzoeksrapport*. Utrecht: Het CCV.
- Chambers, M. (2009) *Partners in Crime. Democratic Accountability and the Future of Local Policing*. Londen: Policy Exchange.
- Crawford, A. (2006) Networked Governance and the Post-regulatory State? Steering, Rowing and Anchoring the Provision of Policing and Security. *Theoretical Criminology*, 10(4), 449-97.
- Fijnaut, C. (2012) *De vorming van een nationaal politiekorps* (notitie ten bate van mijn interventie op de Hoorzitting van de Eerste Kamer, dinsdag 15 mei 2012). [www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/10/29/aanbieding-brief-stand-van-zaken-vorming-nationale-politie.html](http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/10/29/aanbieding-brief-stand-van-zaken-vorming-nationale-politie.html).
- Fijnaut, C. (2013) De oprichting van het nationale korps in Nederland. *Cahiers Politie-studies*, 26(1), 73-86.
- Hennekens, F. (2010) De gemeentelijke veiligheidsregie: een verwerpelijke wetsvoorstel. *De Gemeentestem*, 160, 7346, 605-616.
- Hennekens, H. (2013) Tast het nationale politiebestel de positie van de burgemeester aan? *Cahiers Politie-studies*, 26(1), 87-104.
- Herbert, N. (2007) *Policing for the People*. Conservative Party, The Police reform Taskforce. [http://conservativehome.blogs.com/torydiary/files/policing\\_for\\_the\\_people.pdf](http://conservativehome.blogs.com/torydiary/files/policing_for_the_people.pdf).
- HM Government (2010) *Decentralization and the Localism Bill: an Essential Guide*. Londen: HM Government.
- HMIC (2005) *Closing the Gap: A Review of the Fitness for Purpose of the Current Structure of Policing in England & Wales*. Londen: Home Secretary.
- HMIC (2010) *Sustaining Value for Money in the Police Service*. Londen: Audit Commission.
- HMIC (2012) *Policing in Austerity: One Year on*. Londen: Audit Commission.
- Home Office (2007) *Delivering Safe Communities: A Guide to Effective Partnership Working*. Londen: Home Office.
- Home Office (2010a) *Business Plan 2011-2015*. Londen: Home Office.
- Home Office (2010b) *Policing in the 21st Century: Reconnecting Police and the People*. Londen: Home Office.



Bas van Stokkom, Henk Greven & Hans Boutellier

- Hughes, G. e.a. (2002) *Crime Prevention and Community Safety: New Directions*. Londen: Sage.
- Innes, M. & N. Fielding (2002) From Community to Communicative Policing: 'Signal Crimes' and the Problem of Public Reassurance. *Sociological Research Online*, 7(2), [www.socresonline.org.uk/7/2/innes.html](http://www.socresonline.org.uk/7/2/innes.html).
- Jones, T. (2008) The Accountability of Policing. In: T. Newburn (ed.), *Handbook of Policing* (2nd ed.). Cullompton: Willan, 693-724.
- Jones, T. & A. van Sluis (2012) *National Standards, Local Delivery: Police Reform in England and Wales*. Unpublished draft.
- Koopman, J. (2013) Bestuur, justitie en nationale politie in Nederland. *Cahiers Politie-studies*, 26(1), 127-150.
- Kuijs, L. (2010) Lokale verankering van het politiewerk. In: *Goed afwegen van lokaal veiligheidsbeleid*. CCV/SMVP, 20-23.
- Lister, S. (2013) The New Politics of the Police: Police and Crime Commissioners and the 'Operational Independence' of the Police'. *Policing*, 1, 1-9.
- Loveday, B. (2013) 'Police Reform in England and Wales: A New Dimension in Accountability and Service Delivery in the 21<sup>st</sup> Century. In: N. Fyfe, J. Terpstra & P. Tops (eds.), *Centralizing Forces?* Den Haag: Eleven International Publishing, 99-118.
- Loveday, B. & J. McClory (2007a) *Fitting the Bill. Tailoring Local Policing for the 21st Century*. Londen: Policy Exchange.
- Loveday, B. & J. McClory (2007b) *Footing the Bill. Reforming the Police Service*. Londen: Policy Exchange.
- Loveday, B. & A. Reid (2003) *Going Local. Who Should Run Britain's Police?* Londen: Policy Exchange.
- Mawby, R.I. & K. Smith (2013) Accounting for the Police: The New Police and Crime Commissioners in England and Wales. *The Police Journal*, 86, 142-157.
- Mawby, R. & Wright, A. (2008) The Police Organisation. In: T. Newburn, *Handbook of Policing* (2nd ed.). Devon: Willan Publishing, 224-253.
- Ministerie van Algemene Zaken (2012) *Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD – PvdA*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Newburn, T. (2008) Policing since 1945. In: T. Newburn (ed.), *Handbook of Policing* (2nd ed.). Cullompton: Willan, 90-114.
- Newburn, T. (2012) Police and Crime Commissioners: The Americanization of Policing or a Very British Reform? *International Journal of Law, Crime and Justice*, 40, 31-46.
- Phillips, C. e.a. (2002) *Crime and Disorder Reduction Partnerships: Round One Progress* (Police Research Series Paper 151). Londen: Home Office.
- Raad van State (2011) Advies vaststelling van een nieuwe politiewet. *Staatscourant* 14 juli, 12816.
- Raine, J.W. & P. Keasey (2012) From Police Authorities to Police and Crime Commissioners. *International Journal of Emergency Services*, 1(2), 122-134.
- Reybrouck, D. van (2013) *Tegen verkiezingen*. Amsterdam: De Bezige Bij.
- Sluis, A. van & L. Cachet (2013) Op zoek naar een optimale schaal. De moezame zoektocht naar balans tussen centraal en decentraal. *Cahiers Politiestudies*, 26(1), 13-32.
- Straver, M.A. (2013) Tussen wijk en rijk. Schaalvergroting bij de Nederlandse politie en het gedachtegoed van Politie in Verandering. *Cahiers Politiestudies*, 26(1), 105-126.
- Straver, M.A., R. Ulrich & I. van Duijneveldt (2009) *Integratie van Nederlandse politie in wijken, netwerken en lokaal bestuur*. Dordrecht: SMVP.
- Terpstra, J. (2011) De Nationale Politie. Lokale inbedding en het belang van institutioneel tegenwicht. *Tijdschrift voor de politie*, 73, 40-42.

- Terpstra, J. (2013) Towards a National Police in the Netherlands – Background of a Radical Police Reform. In: N. Fyfe & J. Terpstra (eds.), *Centralizing Forces? Comparative Perspectives on Contemporary Police Reform in Northern and Western Europe*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers, 137-156.
- Terpstra, J. & N.R. Fyfe (2013) Introduction: A ‘Transformative Moment in Policing. In: N. Fyfe & J. Terpstra (eds.), *Centralizing Forces? Comparative Perspectives on Contemporary Police Reform in Northern and Western Europe*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers, 1-22.
- Terpstra, J. & L. Gunther Moor (2012) Nationale politie. Kanttekeningen tegen de stroom in. *Nederlands Juristen Blad*, 7, 451-457.
- Terpstra, J., B. van Stokkom & R. Spreeuwiers (2013) *Who Patrols the Streets? An International Comparative Study of Plural Policing*, Den Haag: Eleven International Publishing.
- Torre-Eilert, T.B.W.M. van der, H. Bergsma & M.J. van Duin (2010) *Lokale politiek over politie*. Amsterdam: Reed Business.