

Linksom of rechtsom. Over (de)centralisering in de veiligheidszorg

Janine Jansen

Inleiding

Na de Tweede Wereldoorlog hebben rijke westers landen een prestatie van formaat geleverd door een verzorgingsstaat te creëren. Mede geïnspireerd door ideeën uit de jaren dertig van de Zweedse sociaaldemocraten en de New Deal van Franklin D. Roosevelt werd er in de fase van de wederopbouw gewerkt aan die verzorgingsstaat. Een essentieel onderdeel van de bouwtekening van die verzorgingsstaat was een economische component, waarbij de overheid zorg diende te dragen voor evenwichtige economische groei en optimale werkgelegenheid plus een min of meer redelijke inkomensverdeling. Dit economische raamwerk was noodzakelijk om een samenhangend systeem van sociale verzekeringen in het leven te kunnen roepen op onder meer het terrein van gezondheidszorg en pensioenen. In Nederland kwam die ontwikkeling aanvankelijk schoorvoetend op gang: zuinigheid en lage lonen waren dominant aanwezig.¹ Pas in de jaren zestig nam de uitbouw van de verzorgingsstaat een grote vlucht om vervolgens door de economische crisis van de jaren zeventig weer te worden afgeremd. Sinds die tijd wordt met grote regelmaat de gedachte uitgesproken dat dit sociale stelsel onbetaalbaar is geworden en dat de teugels aangehaald moeten worden om een anders onvermijdelijk faillissement van de overheid af te wenden.² Ook wordt vaak gehoord dat het sociale stelsel niet meer van deze tijd is omdat de geboden zorg niet alleen duur is, maar ook versnipperd en derhalve niet efficiënt is. Tevens zou er te weinig een beroep worden gedaan op de zelfredzaamheid van mensen. Er zou niet voldoende gebruik worden gemaakt van de persoonlijke netwerken van mensen en de participatie van burgers, kortom de eigen kracht van mensen. We moeten met andere woorden de verzorgingsstaat door een participatiesamenleving gaan vervangen. Om aan al deze kritische punten tegemoet te komen, zou hulp dichtbij huis moeten worden georganiseerd door gemeenten. Dat betekent een decentralisering van beleid en uitvoering daarvan.³ Decentraliseert het hele land? Nee, vrij naar Asterix en Obelix, lijkt één institutie dapper weerstand te bieden, namelijk de politie. Bij de politie lijkt de oplossing op de hiervoor geconstateerde problemen van versnippering, oplopende kosten, gebrek aan efficiëntie

1 M. van Rossem, 'Een risicovolle operatie', in: Teeuwen, N., M. van den Wijngaart & H. Moors (red.), *Blijven we een fatsoenlijk land? Gemeenten en de verzorgingsstaat*, Den Haag, Boom Lemma, 2014, p. 5-10.

2 Idem.

3 N., Teeuwen, M. van den Wijngaart & H. Moors (red.), *Blijven we een fatsoenlijk land? Gemeenten en de verzorgingsstaat*, Den Haag, Boom Lemma, 2014. Zie ook: Haas, T., *De zorgende gemeente. Decentralisaties in de sociale zekerheid. Een leidraad voor integraal beleid*, Amsterdam: Y-Publicaties, 2013.

en beroep op de burger juist in tegengestelde richting te worden gezocht: daar heeft centralisering plaats gevonden. Sinds januari 2013 kent Nederland immers één nationaal politiekorps. In deze bijdrage komen twee vragen aan bod: in de eerste paragraaf wordt stilgestaan bij de vraag hoe decentralisering van zorg ook de veiligheidszorg raakt. In de tweede paragraaf wordt ingezoomd op de beweging van centralisering bij de politie. In hoeverre staat die diametraal op de ontwikkelingen in de zorgsector? In zowel de eerste als in de tweede paragraaf wordt eveneens aandacht besteed aan motieven voor (de)centralisering. In beide paragrafen worden concrete voorbeelden gegeven die te maken hebben met beleid en aanpak van geweld in afhankelijkheidsrelaties (gia). Dit veld is interessant omdat bij de aanpak van de talrijke fenomenen die tegenwoordig onder de vlag van gia worden gebracht zowel zorginstellingen als de politie geacht worden samen te werken. Er wordt afgesloten met een kort slotakkoord waarin de vraag aan bod komt of met decentralisering in de zorg andere doelen worden beoogd dan met centralisering bij de politie. Probeert het sociale domein linksom hetzelfde te bereiken als de politie rechtsom probeert? Of oriënteert de zorgsector zich op andere punten aan de horizon dan de politie?

Decentralisering in de zorg

Motieven voor decentralisatie

In de inleiding is met name gerept over de noodzaak van drastische bezuinigingen om de verzorgingsstaat overeind te houden, waarbij decentralisatie een instrument is. Volgens Laurens Raijmakers, die in 2014 aan de Leidse Universiteit een proefschrift verdedigde over *Leidende motieven bij decentralisatie*, zit aan die motivering van een beweging in de richting van decentralisatie echter veel meer kluif. Zijns inziens kan decentralisatie vanuit vier wetenschappelijke perspectieven worden gezien: historische, economische, bestuurskundige en juridische perspectieven geven inzicht in motieven voor of tegen het bepleiten van decentralisering. Op breukvlakken in de geschiedenis – denk in dit verband bijvoorbeeld aan de strijd tegen de Spanjaarden of het vestigen van de Republiek – is de keuze voor een gecentraliseerde of gedecentraliseerde staatsvorm een voedingsbodem voor politieke spanningen, waarbij decentrale verhoudingen vaak gezien worden als een waarborg voor de spreiding van macht en het behoud van verworven vrijheden. Volgens inzichten uit de economie kan door decentralisatie beter tegemoet worden gekomen aan de behoefte van de burger. Achterliggende gedachte is onder meer dat in lokale gemeenschappen concurrentie aanwezig is om voor een zo laag mogelijke belastingdruk een zo optimaal mogelijk voorzieningenaanbod te creëren. Vraag en aanbod naar voorzieningen door de overheid raken zo beter op elkaar afgestemd en daarnaast ontstaat er een directer verband tussen besluitvorming over uitgaven en belastingdruk. Bovendien zou er zo meer ruimte ontstaan voor experimenten en innovatie.⁴ Volgens Raijmakers komt de bestuurskunde

4 L. Raijmakers, 'Motieven voor decentralisatie. Schipperen tussen normativiteit en pragmatiek', *Justitiële Verkenningen*, jrg. 41, nr. 2, 2015, p. 9-23.

eveneens met een pleidooi voor decentralisatie dat vooral is ingegeven door het beter aansluiten van vraag en aanbod. Daarnaast worden in deze discipline argumenten als het bevorderen van burgerparticipatie, ruimte om te experimenteren, het verhogen van de flexibiliteit van het overheidsoptreden en spreiding van macht als motieven voor decentralisatie genoemd. Vanuit juridische hoek wordt decentralisatie als één van de beginselen gezien van de inrichting van het Nederlandse openbaar bestuur, waarbij in de decentrale eenheidsstaat waarin decentrale waarden zoals vrijheid, verscheidenheid en zelfstandigheid met de centrale waarden als hiërarchie, gebondenheid en uniformiteit met elkaar worden verenigd. De juridische basis voor de decentrale eenheidsstaat is te vinden in hoofdstuk 7 van de Grondwet. Artikel 124 van de Grondwet geeft daarbij de centrale bepaling die de bevoegdheid en beleidsvrijheid van decentrale overheden beschermt.⁵ Als Raijmakers de inzichten uit deze vier disciplines op een rij zet, komt hij tot een indeling in vijf hoofdvormen van motieven voor decentralisatie: 1) een hang naar en worteling in het verleden; 2) streven naar een betere of doelmatiger werkende overheidsorganisatie; 3) het evenwichtig spreiden van macht en daardoor het behoud van individuele en collectieve vrijheid; 4) door het vergroten van burgerzin de staat verder ontwikkelen en 5) de territoriale schaal laten aansluiten op (beleids)problemen.⁶

Motieven in de praktijk

In februari 2013 heeft de regering de zogeheten ‘decentralisatiebrief’ aan de Tweede Kamer gestuurd.⁷ In dit stuk wordt als motief voor decentralisering een pleidooi voor maatwerk gehouden, waarbij onnodige bureaucratie kan worden vermeden. Een ander argument dat wordt aangevoerd is dat de gemeenten de aangewezen bestuurslaag zijn om in dit maatwerk te kunnen voorzien en tevens goed in te kunnen spelen op de rol van het sociale netwerk rond de burger. Naast deze inhoudelijke belangen wordt in deze brief ook gewag gemaakt van financiële belangen bij decentralisatie.⁸ Raijmakers meent dat bij de decentralisaties in het sociale domein doelmatige uitvoering van taken de belangrijkste drijfveer lijkt te zijn. Decentralisering zou tot minder bureaucratische rompslomp moeten leiden en een integrale beleidsvoering. Daarnaast zou de uitvoering van werkzaamheden gebeuren door de overheidslaag die het dichtst bij de burger staat. Argumenten voor decentralisering zoals het evenwichtig spreiden van macht⁹ ten behoeve van het behoud van individuele en collectieve vrijheid en het vergroten van burgerzin om zo de staat verder te ontwikkelen, worden in feite niet genoemd.¹⁰

5 Idem.

6 Idem.

7 TK 2012-2013, 33 400 VII 59.

8 Idem.

9 Zie ook: P. Hilhorst & J. van der Lans, Decentralisatie als machtsstrijd, in: *De Groene Amsterdammer*, 25-2-2016, p. 38-41.

10 Raijmakers, 2015.

Relatie met de veiligheidszorg: geweld in afhankelijkheidsrelatie als voorbeeld

Hoe ziet de relatie tussen decentralisering in de zorg en veiligheid eruit? Hiervoor is uitgelegd dat Nederland verandert van een verzorgingsstaat in een participatiemaatschappij, waarin gemeenten een steeds grotere verantwoordelijkheid krijgen toebedeeld. Op gemeentelijk niveau moet ervoor gezorgd worden dat ook kwetsbare burgers zelfredzaam zijn. Uitgangspunten van de transformatie van taken naar de gemeenten zijn het stimuleren en bevorderen van de eigen kracht van burgers en hun sociale omgeving.¹¹ Dat betekent dat eerst moet worden gekeken naar wat mensen en hun omgeving zelf kunnen oplossen.¹² Burgers moeten dus aan de slag. Dat geldt ook voor veiligheidsproblemen. Laten we hier als voorbeeld gia nemen.¹³ Sinds enige jaren wordt in het Nederlandse beleid gesproken over gia.¹⁴ Kenmerkend van de fenomenen die onder deze noemer worden gebracht, is dat er sprake is van een afhankelijkheidsrelatie tussen dader en slachtoffer. Het komt in alle geledingen van de samenleving voor en jaarlijks worden meer dan 200.000 vrouwen en mannen en 119.000 kinderen slachtoffer.¹⁵ Globaal genomen spelen de fenomenen die tegenwoordig onder de noemer gia worden geschaard, zich op drie domeinen af: in de eerste plaats gaat het om geweld in het gezin of in de familie. In dit verband kan gedacht worden aan bijvoorbeeld kindermishandeling, ouderenmishandeling, geweld tussen (ex-)partners, of met andere woorden: huiselijk geweld. Bij veel definities van huiselijk geweld wordt overigens eveneens geweld door huisvrienden, kennissen en zelfs burens meegerekend. In de familiecontext, dat wil zeggen het gezin plus opa's, oma's, ooms, tantes, (achter)neven en (achter)nichten spelen fenomenen als achterlating, huwelijksdwang en eergerelateerd geweld. In de tweede plaats gaat het bij gia om geweld door professionals. Tussen docenten en leerlingen, hulpverleners, verzorgers en pupillen, personeel en gedetineerden en patiënten bestaan immers ook afhankelijkheidsrelaties. Bij het misbruik door een professional van een afhankelijkheidsrelatie speelt een rol dat de professional uit hoofde van zijn of haar functie bijzondere bevoegdheden heeft of toegang heeft tot informatie. Verder kan gia plaatsvinden in instellingen. Denk maar eens aan scholen, instellingen voor jeugdigen, ouderen en gehandicapten, gevangenissen, asielzoekerscentra, ziekenhuizen en religieuze gemeenschappen. In de derde plaats vindt gia plaats op het terrein van mensenhandel. Op dit terrein wordt met name aandacht gevraagd voor problemen met

11 www.eigen-kracht.nl/.

12 Teeuwen, Van den Wijngaart & Moors 2014.

13 Zie voor een ander voorbeeld uit de veiligheidszorg over de relatie tussen gemeenten en het rijk: R. Staring, 'Niemand slaapt bij ons op straat? Over de noodopvang van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen en het steekspel tussen de centrale overheid en gemeenten', in: *Justitiële Verkenningen*, nr. 2, 2015, p. 24-38 en over coffeeshop-beleid: M. van Ooyen-Houben & A. Mein, 'Wie heeft hier de regie? Coffeeshops tussen lokaal, nationaal en internationaal drugsbeleid', in: *Justitiële Verkenningen*, nr. 2, 2015, p. 55-80.

14 TK 2007-2008, 28345 en 22894, nr. 51. Bij de passages over gia in dit artikel is gebruikgemaakt van een door de auteur geschreven hoofdstuk in een nog te verschijnen handboek over geweld onder redactie van M. Liem en E. Muller.

15 TK 2011-2012, 28345, nr. 117.

betrekking tot zedenzaken en in de prostitutiesector. Gia krijgt hier vaak het karakter van (financiële) uitbuiting.¹⁶

Er wordt tegenwoordig vanuit gegaan dat familie, vrienden en burens een bijdrage kunnen leveren aan verdere bewustwording rond problemen met betrekking tot zorg en veiligheid, ook waar het gia betreft. Zij kunnen alert zijn op signalen en, daar waar nodig, het slachtoffer ondersteunen of als het kinderen betreft door de ouders aan te spreken. De omgeving kan betrokkenen motiveren om hulp te zoeken. Vanuit deze gedachte hebben gemeenten in de regio Den Haag al eens huis aan huis brieven verspreid met de oproep alert te zijn op signalen van geweld en die te melden of te zoeken naar hulp.¹⁷ Stichting Zijweg, een organisatie van ex-slachtoffers die de belangen behartigt van vrouwen en kinderen die te maken hebben met (ex-)partnergeweld, geeft via haar website bijvoorbeeld omstanders praktische tips wat te doen bij signalen van geweld.¹⁸ Als er hulp komt, dan staat niet het hulpaanbod centraal, maar de vraag van het individu. Er moet op die manier maatwerk worden geleverd. Daarbij hoort het streven naar een integrale aanpak, waarbij bij voorkeur één individu of één gezin met één plan of hulpverlener te maken krijgt. Die ondersteuning moet dicht bij huis – bijvoorbeeld met behulp van sociale wijkteams¹⁹ – worden georganiseerd en professionele ondersteuning is een aanvulling op wat de burger en het eigen netwerk zelf kunnen. Verder ligt er een zwaar accent op preventie. De eerste stap naar de participatiesamenleving is in 2007 gezet met de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Als het een individu ook niet met hulp van zijn of haar sociale netwerk lukt om aan de samenleving deel te nemen, kan hij of zij maatschappelijke ondersteuning krijgen. Daarbij moet onder meer gedacht worden aan advies, voorzieningen, ondersteuning aan mantelzorgers en vrijwilligers en ook de vrouwenopvang. De openbare geestelijke gezondheidszorg hoort hier eveneens bij. Mensen hebben geen recht op zorg, maar komen indien nodig in aanmerking voor passende ondersteuning. In deze geest werkt ook de Jeugdwet die in 2015 is ingevoerd. Bij de Jeugdwet gaat het om hulpverlening aan kinderen, jongeren en hun gezinnen waarin problemen spelen op het terrein van opvoeden en opgroeien.²⁰ Aan het begrip maatschappelijke ondersteuning is ook het aspect van veiligheid toegevoegd. Hierdoor krijgen gemeenten een expliciete rol bij het voorkomen en aanpakken van vormen van gia, zoals huiselijk geweld. Op gemeentelijk niveau is op 1 januari 2015 Veilig Thuis actief geworden.²¹ Dit is het advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling. Dit zijn regionale organisaties waar slachtoffers, daders en omstanders terecht kunnen voor deskundige hulp en

16 J. Janssen, 'De stekker eruit? Over de relatie tussen cybercrime en geweld in afhankelijkheidsrelaties', in: *PROCES*, nr. 5, 2015, p. 318-328.

17 www.huiselijkgeweld.nl/beleid/landelijk/aanpak-van-geweld-in-afhankelijkheidsrelaties.

18 www.stichtingzijweg.nl/#1ben-jij-een-omstander/c76v.

19 https://www.movisie.nl/sites/default/files/alfresco_files/Samenwerken_in_de_wijk%20%5BMOV-1776031-0.1%5D.pdf.

20 Teeuwen, Van den Wijngaart & Moors 2014; De Haas 2013.

21 Het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK) is per 1 januari 2015 samengevoegd met het Steunpunt Huiselijk geweld (SHG) tot 'Veilig thuis'. De gemeenten zijn verantwoordelijk. Het AMK-nieuwe-stijl valt niet meer onder Bureau Jeugdzorg.

advies.²² Inmiddels bestaan er ook lokale Centra voor Jeugd en Gezin²³ en is in een aantal regio's een Centrum Seksueel Geweld gehuisvest.²⁴ Hoewel het nog te kort dag is om harde uitspraken te kunnen doen over de werking van de decentrale aanpak, gaan er toch al stemmen op die waarschuwen voor versnippering en pleiten voor een sterke coördinatie tussen de overheid, gemeenten, politie en hulpverlening waar het de aanpak van geweld betreft, zodat iedereen die hulp nodig heeft ook op gelijke wijze geholpen wordt.²⁵ In de eerder al genoemde 'decentralisatiebrief' staat overigens dat een meldpunt voor fenomenen als huishoudelijk geweld en kindermishandeling het best georganiseerd kan worden op een bovenregionaal niveau en dat het niet ondenkbaar is, dat bij de decentralisaties zal blijken dat er wellicht specialistische taken zijn die beter op bovenregionaal of zelfs landelijk niveau kunnen worden belegd.

Centralisering bij de politie

Centraal en decentraal: tegengestelde begrippen?

Hiervoor is decentralisering in de zorg aan bod geweest, maar bij de politie lijkt een tegenovergestelde richting in te zijn geslagen, namelijk die van centralisering. Maar wat betekenen de begrippen 'centralisering' en 'decentralisering' eigenlijk in de politiecontext? De politieonderzoeker Baily heeft het ooit heel duidelijk verwoord: 'A country can be said to have a centralized police structure when operational direction can be given routinely to subunits from a single centre of control. Conversely, independence of command in subunits is the indicator of decentralization. This test is *de jure* – that is, based on what *can* be done rather than what is done'.²⁶ Met die laatste nuancering geeft Baily aan dat er in de praktijk verschillende gradaties van zowel centralisering als decentralisering voorkomen en dat er geen rigide tweedeling is.

Ook Terpstra en Van Stokkom nuanceren deze vermeende tweedeling. Zij nemen bij de politie weliswaar een beweging naar centralisering sinds de jaren negentig van de vorige eeuw waar, maar wijzen erop dat in diezelfde periode ook een tegengestelde beweging is ontstaan. Politieachtige werkzaamheden zoals toezicht en handhaving in de publieke ruimte worden namelijk steeds meer decentraal georganiseerd. Denk maar eens aan de rond 1990 geïntroduceerde stadswachten en de in 1994 voor het eerst verschenen buitengewone opsporingsambtenaren (boa's). Ongeveer tien tot vijftien jaar geleden zijn gemeentes lokale toezichthouders en handhavers in speciale diensten onder gaan brengen en heeft er een professionaliseringsslag plaats gevonden. Al met al spreken Terpstra en Van Stokkom dan

22 <http://www.vooreenveiligthuis.nl/veilig-thuis>.

23 <http://www.cjg.nl/>.

24 <http://www.centrumseksueelgeweld.nl/>.

25 <https://www.perssupport.nl/persbericht/93082/aanpak-huishoudelijk-geweld-vraagt-om-sterke-landelijke-coördinatie>.

26 D.H. Bayley, *Patterns of Policing. A Comparative International Analysis*, New Brunswick N.J.: Rutgers, University Press, 1985, p. 54.

ook van een politie in tweevoud: centraal en decentraal.²⁷ Ook de nieuwe korpschef van de nationale politie, Erik Akerboom, pleit ervoor de regionale eenheden zelf een en ander te laten regelen, terwijl de centrale politie wel overeind blijft.²⁸ Buiten Nederland zijn verder overigens ook geen voorbeelden te vinden van een uitsluitend nationale of lokale politie.²⁹

Komst van de nationale politie

Maar hoe staat de Nederlandse politie er nu voor? Sinds 1 januari 2013 kent Nederland een nationale politie.³⁰ De realisatie van de nationale politie is overigens nog niet volledig voltooid. In het zogeheten ‘herijkingsplan’ wordt aangegeven dat op vier punten herijking wenselijk is om op een gedegen wijze een nationale politie te kunnen creëren: er is meer tijd nodig om de basis van het korps op orde te brengen en de personele reorganisatie die naast de introductie van de nationale politie plaatsvindt, moet voltooid worden om zo zekerheid en stabiliteit in de organisatie te vergroten. Daarnaast moet de besturing en sturing in de organisatie meer leiden tot maatwerk bij deze complexe veranderingen en tot slot moet de noodzakelijk geachte kennis en kunde bij de werknemers versterkt worden.³¹ Het landelijke korps bestaat uit tien regionale eenheden, een landelijke eenheid die verantwoordelijk is voor regio-overschrijdend en specialistisch politiewerk en het politiedienstencentrum dat de bedrijfsvoering verzorgt (denk bijvoorbeeld aan financiën en personeelszaken).³² De komst van de nationale politie betekent echter niet een abrupte breuk – denk aan de nuancering van Bailly – met het verleden. In het besteldebate is door verschillende denkers aangegeven dat de reorganisatie van 1993 in feite al een kordate stap in de richting van de nationale politie was.³³ Voor 1993 kende namelijk elke gemeente met 25.000 of meer inwoners een gemeentelijk politiekorps. In totaal waren 148 van dergelijke korpsen in Nederland actief. Daarnaast was er de rijkspolitie die politietaken uitvoerde in gebieden waar geen gemeentepolitie was en waarbij ook verschillende vormen van specialistische ondersteuning was ondergebracht. Met de politieke reorganisatie

27 J. Terpstra & B. van Stokkom, ‘Politie in tweevoud: centraal en decentraal. Een analyse van enkele achtergronden en spanningen’, *Justitiële Verkenningen*, jrg. 41, nr. 2, 2015, p. 39-54.

28 <http://www.trouw.nl/tr/nl/4492/Nederland/article/detail/4252687/2016/02/26/Erik-Akerboom-lk-zie-een-politiekorps-dat-kraakt.dhtml>.

29 A. van Sluis & L. Cachet, ‘Op zoek naar een optimale schaal. De moeizame zoektocht naar balans tussen centraal en decentraal’, *Cahier Politiestudies*, nr. 26, 2013, p. 11-29. Zie ook: C. Fijnaut, ‘De oprichting van het nationale politiekorps in Nederland’, *Cahier Politiestudies*, nr. 26, 2013, p. 71-84.

30 Zie voor een uitgebreid overzicht van de totstandkoming van de nationale politie: C. Fijnaut, *Het nationale politiekorps: achtergronden, controverses, toekomstplannen*, Amsterdam: Bert Bakker, 2012.

31 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/08/31/tk-bijlage-rapport-plan-voor-de-herijking-van-de-realisatie-nationale-politie>.

32 <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/politie/organisatie-politie>

33 Zie voor een overzicht: R. Spelier, ‘Schaal in de strijd en strijd om de schaal. Over de ontwikkeling richting een nationale politie in Nederland’, *Cahier Politiestudies*, nr. 26, 2013, p. 51-69.

van 1993 werd dat bestel vervangen door 25 regiokorpsen en het Korps landelijke politiediensten (Klpd).³⁴

Argumenten voor en tegen de nationale politie

Zowel voor- als tegenstanders van de vorming van een nationale politie hebben zich in het debat sterk gericht op het aspect van schaalvergroting. Door schaalvergroting zagen voorstanders een einde komen aan de 'eilanden-cultuur' binnen de politie. Voor deze criticasters vormden de verschillende regiokorpsen tezamen geen sterke eenheid, maar bleven zij als het ware eilanden in de politieorganisatie. Dat zou slecht zijn voor de samenwerking met binnen- en buitenlandse partners in de veiligheidszorg.³⁵ Fijnaut, één van de belangrijkste pleitbezorgers van de nationale politie, noemt de oriëntatie van politiechefs op vraagstukken over politie en veiligheid zelfs 'dorps'.³⁶ Daarnaast werd steeds als argument voor centralisering naar voren gebracht dat dit gunstig zou zijn voor de bedrijfsvoering.³⁷ Wat betreft de bedrijfsvoering zijn in dit verband regelmatig klachten geuit over problemen op het gebied van ICT.³⁸ Het inzicht dat de misdaad echt niet halt houdt voor de grenzen van regiokorpsen, leidde tot het besef van belang van informatiedeling door regiokorpsen. Aangezien problemen in de informatiehuishouding en bijbehorende ICT echter hardnekkig van aard bleken te zijn, vonden voorstanders van de nationale politie in dit *mer à boire* voldoende munitie om hun pleidooi kracht bij te zetten.

Tegenstanders van de nationale politie brachten evengoed het argument van schaalvergroting in stelling. Door op te schalen naar een nationaal korps werd gevreesd dat de lokale verankering van de politie in het geding zou komen.³⁹ Verder hebben nogal wat burgemeesters vragen geuit ten aanzien van hun positie in het veranderde politiebestedel. Zijn zij nog in staat om het gezag over de politie uit te oefenen? Daarnaast maken sommigen onder hen zich inderdaad zorgen over de vraag of de politie nog wel voldoende aandacht heeft voor lokale problemen.⁴⁰ In het 'Uitvoeringsprogramma Vorming Nationale Politie' van maart 2011 passeren de hier genoemde argumenten en kritische vragen en worden ze allen uitgelegd als positieve onderbouwing voor de vorming van een nationale politie. In het algemeen moet een nationaal korps bijdragen aan een veiliger leefomgeving, meer

34 Idem.

35 Spelier, 2013.

36 C. Fijnaut, 'De Commissie -Leemhuis is niet ver genoeg gegaan'. *Nederlands Juristenblad*, 80 (29), 2005, p. 1506-1509.

37 Spelier, 2013. Zie in dit verband ook: J. Kort & J.B. Terpstra, 'Onnodige' bureaucratie binnen het basispolitiewerk. *Onderzoek naar de achtergronden van een hardnekkig verschijnsel*, Apeldoorn: Politie & Wetenschap, 2015.

38 Zie bijvoorbeeld: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/digitaal/nieuws/nationale-aanpak-politie-ict.272966.lynkx>.

39 Zie bijvoorbeeld Hoogenboom en Punch hierover in 2006: <http://www.websitevoordepolitie.nl/archief/tien-redenen-om-niet-te-nationaliseren-285.html>.

40 J. Terpstra & P. Foekens, 'Burgemeesters, gezag en Nationale Politie', *Tijdschrift voor de Politie*, nr. 5, 2015, p. 18-22 en J. Terpstra, P. Foekens & B.A.M. van Stokkom, *Burgemeesters over hun Nationale Politie. Een onderzoek naar de opvattingen van burgemeesters over hoe zij hun rol als gezagsdrager onder het regime van de Nationale Politie kunnen waarmaken*, Den Haag: SMV, 2015.

vertrouwen bij burgers en tevredenheid bij agenten. Daadkracht, flexibiliteit en uniformiteit moet toenemen door een eenduidige structuur. Het beheer van de politie is democratisch gelegitimeerd, omdat de Tweede Kamer de Minister van Veiligheid en Justitie rechtstreeks aan kan spreken. Daarnaast zal een nationale politie doelmatiger zijn en minder bureaucratisch, waardoor er meer tijd en ruimte blijft voor aandacht op het lokale niveau en minder zichtbare vormen van desalniettemin ernstige criminaliteit.

Nationale politie en de lokale aanpak van gia

Hoe het ook zij, inmiddels is het nationale korps formeel in het leven geroepen. Hoewel er onder andere een grote personele reorganisatie aan de gang is en nog niet alle puzzelstukjes op hun plaats zijn gevallen, dient het politiewerk uiteraard wel door te gaan. Dat geldt eveneens voor de aanpak van gia. De politie realiseert zich dat voor de aanpak van dit geweld niet alleen een strafrechtelijke benadering van belang is, ook het instellen van een zorgtraject kan noodzakelijk zijn.⁴¹ In dat opzicht is de politie afhankelijk van partners die vorm en uitvoering geven aan hulpverlening. De aanpak van deze zware vormen van geweld komt in feite nooit alleen voor rekening van de politie.⁴² Zo wordt complexe casuïstiek regelmatig in het veiligheidshuis besproken. Dit zijn netwerksamenwerkingsverbanden, die partners uit de strafrechtketen, de zorgketen, gemeentelijke partners en bestuur verbinden in de aanpak van complexe problematiek. Het doel van de samenwerking is het terugdringen van overlast, huiselijk geweld en criminaliteit. De ketenpartners signaleren problemen, bedenken oplossingen en voeren die samen uit. Werkprocessen worden op elkaar afgestemd, zodat strafrecht en zorg elkaar aanvullen. Ingezet wordt op gedragsverandering, recidivevermindering en verbetering van de kwaliteit van leven van de delinquent. Men gaat dadergericht, gebiedsgericht en probleemgericht te werk.⁴³ Nu heeft de praktijk de afgelopen jaren laten zien dat er grote verschillen zijn in de inrichting en taakuitvoering van veiligheidshuizen. De politie wil participeren in deze samenwerkingsverbanden, maar streeft wel een uniforme werkwijze na.⁴⁴ Inmiddels zijn er al afspraken gemaakt met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Openbaar Ministerie (om), de politie en Veilig Thuis om de onderlinge informatie-uitwisseling te stroomlijnen.⁴⁵ Voor de aanpak van een bijzondere vorm van gia, namelijk eergegrelateerd geweld, kent de nationale politie overigens een landelijk expertise

41 Zie bijvoorbeeld: <https://www.politie.nl/themas/huiselijk-geweld.html>.

42 J. Janssen, *Schering en inslag. Enkele wenken voor politieambtenaren en andere professionals voor opbouw en onderhoud van netwerken in de multi-etnische samenleving*, Den Haag: Boom Lemma Uitgevers, 2011.

43 <http://www.veiligheidshuizen.nl/achtergrond#.VINaADZdGUk>.

44 http://www.huiselijkgeweld.nl/nieuws/2015/270315_eenduidige-rol-politie-in-veiligheidshuizen-vastgelegd.

45 <https://vng.nl/persberichten/15-09-11/betere-samenwerking-bij-aanpak-huiselijk-geweld-en-kindermishandeling>.

centrum, dat bij complexe casuïstiek lokale eenheden en partners in de veiligheidszorg ondersteunt.⁴⁶

Tot slot

In deze bijdrage is in vogelvlucht stilgestaan bij een beweging naar decentralisering in het sociale domein van de zorg en naar centralisering bij de politie. Hoewel achter beide bewegingen een rijke historie en tal van ideeën en opvattingen schuil gaan, die gezien de omvang van dit stuk slechts oppervlakkig zijn besproken, wordt hier toch een drietal voorzichtige conclusies gepresenteerd. In de eerste plaats staat de ontwikkeling naar centralisering bij de politie niet helemaal tegengesteld aan de weg naar decentralisering die op het sociale domein is ingeslagen. Wie goed kijkt naar de historie van de politie en de actuele stand van zaken, ziet immers dat zoiets als een volledig centrale of decentrale politie in feite niet bestaat: de politieorganisatie heeft in feite altijd een wat meer hybride karakter gekend. Wat dat betreft kan dan ook niet geconcludeerd worden dat de politie nu een weg is ingeslagen die volkomen haaks staat op die van de sociale sector. Concluderen dat een en ander zich makkelijk in elkaar laat schuiven, is echter nog een brug te ver. Denk in dit verband maar eens aan de eerder genoemde kritische vragen van de burgemeesters. Het lokale advies- en meldpunt voor de aanpak van verschillende vormen van gia, 'Veilig Thuis', bestaat nog geen jaar, dus het is nog voorbarig om harde uitspraken over de lokale samenwerking te doen. Hoe een en ander uit gaat pakken, zal de toekomst moeten leren. Dat neemt niet weg dat al een roep is gehoord om lokale coördinatie. Van een lokaal casusoverleg, zoals dat in het veiligheidshuis plaatsvindt, is eveneens al duidelijk dat met name bij de politie de behoefte leeft aan een eenduidige benadering en aanpak waar het gia betreft.

In de tweede plaats lijkt zowel in de zorg als bij de politie één van de zwaarst wegende argumenten het pleidooi voor een betere bedrijfsvoering te zijn geweest. Het is bijzonder te noemen dat twee verschillende noties over het inrichten van organisaties – centraal en decentraal – naast elkaar worden gebruikt om blijkbaar linksom of rechtsom eenzelfde doel te dienen. Tot slot dan het aspect van 'zelfredzaamheid' en 'eigen kracht'. Dit zijn mooie woorden. Zo op het eerste gezicht kan niemand daar tegen zijn, want wie wil nou niet zijn of haar eigen boontjes kunnen doppen? Maar er zit ook iets paradoxaals in dit hele vertoog. Aan de ene kant propageert de overheid door decentralisatie in het sociale domein dichter bij de burger te willen staan. Maar aan de andere kant wordt van die burger steeds meer eigen actie verwacht, ook in de veiligheidszorg. Bovendien is die burger niet alleen deel van de oplossing, hij of zij komt bij de (lokale) overheid ook in beeld als

46 Zie voor meer info over Landelijk Expertise Centrum Eer Gerelateerd Geweld (LEC EGG): <https://www.politie.nl/themas/eergerelateerd-geweld-voor-professionals.html>.

aanstichter van veiligheidsproblemen,⁴⁷ bijvoorbeeld als pleger van geweld in afhankelijkheidsrelaties.

47 Zie ook: H. Boutellier & R. van Steden, 'Sociaal veilig. Paradoxen van zelfredzaam burgerschap', I. Helsloot & B. van 't Padje (red.), *Zelfredzaamheid, thema's en voorbeelden nader beschouwd*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 2010.